

TAYNAH LITAIFF ISPER ABRAHIM CARPINTEIRO PÉRES

**DA CORRESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS EM
FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, na linha de pesquisa Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Maria Nazareth da Penha Vasques Mota

MANAUS

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

Taynah Litaiff Ispér Abrahim Carpinteiro Péres

DA CORRESPONSABILIDADE CIVIL DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS EM FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS

Dissertação aprovada pelo Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas, pela Comissão Julgadora abaixo identificada.

Manaus, 18 de agosto de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dr^ª. Maria Nazareth Vasques Mota (Orientadora)
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce de Leão Braga
Universidade do Estado do Amazonas

Prof. Dr. Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho
Universidade Federal do Amazonas

Dedico esse trabalho a todos aqueles que buscam não só a realização de um trabalho, vendo-o como simples obrigação de meio, mas lutam incessantemente pela efetiva concretização da tutela jurisdicional, sob todas as suas formas, amoldando-a ao conceito quase utópico de justiça.

Assumem um papel especial nesse cenário as instituições consideradas, não por menos, como “funções essenciais à justiça”, bem como as Cortes de Contas Brasileiras, cujo amadurecimento institucional em muito contribuirá para esse objetivo.

AGRADECIMENTOS

Nenhum agradecimento seria justo ou merecido se não fosse iniciado com a necessária reverência aos meus pais, os quais desde minha tenra infância ensinaram a importância dos estudos, estimulando-me até aqui e além. Não menos poderia agradecer ao meu amável esposo, Rômulo, que muito sacrificou do nosso convívio e de seu tempo livre para assumir o papel de pai e mãe de nossos dois pequenos filhos, quando muitas vezes tive que me ausentar de nosso lar, seja física ou mentalmente.

Também agradeço aos meus filhos, que suportaram minha falta, a qual sei será recompensada com o exemplo dado, criando consciência de que o estudo não faz parte de uma pequena fase da vida, mas de seu todo.

Estendo meus agradecimentos aos professores do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da UEA, por todas as orientações recebidas, e, em especial, a minha orientadora, professora Maria de Nazareth Mota, pela humildade e paciência que desde o início do curso dedicou a esse trabalho.

Sou grata à colaboração dos demais membros de minha banca de qualificação, Prof. Carlos Alberto e Prof. Paulo Feitoza, pelas orientações dadas, que muito acrescentaram ao resultado final desse trabalho, bem como ao Projeto de Mudanças Climáticas no Amazonas – PMCA, o qual me estimulou a pesquisa sobre os deslocados internos.

Agradeço a todos os colegas de turma, que tornaram leve e interessante o que antes imaginava ser extenuante, e à servidora Raimunda Albuquerque, que secretariou com maestria todo o programa, fazendo o que muitos considerariam impossível.

Ao fim, agradeço a minha colega e amiga Ellen Larissa Frota de Carvalho, cuja parceria foi fundamental, desde a inscrição no processo seletivo à conclusão do curso, descobrindo, de forma inesperada, uma grande identidade e companheirismo.

Se os fracos não têm a força das armas, que se armem com a força do seu direito, com a afirmação do seu direito, entregando-se por ele a todos os sacrifícios necessários para que o mundo não lhes desconheça o caráter de entidades dignas de existência na comunhão internacional.

Ruy Barbosa

RESUMO

A importância do estudo sobre a responsabilidade civil relativa aos efeitos sociais negativos decorrentes de desastres ambientais, mormente em relação aos seus deslocados internos, não se encontra necessariamente em seu fim, qual seja, a reparação, mas sim no incentivo à prevenção que é inerente ao dever de reparar. Segue-se aqui a máxima de que “quem paga, cuida”. Para isso, faz-se uma análise histórica da classificação da responsabilidade civil da Administração Pública no ordenamento jurídico pátrio, bem como da modalidade escolhida pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à responsabilidade daquela em face de danos ambientais, utilizando-se como fundamento os princípios da precaução e da prevenção. São explorados os conceitos, classificações e terminologias aplicáveis aos desastres e refugiados ambientais, bem como a tutela jurídica aplicável aos deslocados ambientais internos. Em um passo seguinte, passa-se a estudar o gerenciamento de risco de desastres ambientais e o Sistema Nacional de Defesa Civil, com as falhas que lhe são imputadas, chegando-se ao estudo da responsabilidade civil do Estado em face dos deslocados ambientais internos diante da repartição constitucional de competências afeta aos entes federados. Finaliza-se o trabalho com a análise do papel das Cortes de Contas e das “Funções Essenciais à Justiça” na prevenção dos desastres ambientais e reparação de suas vítimas. O trabalho utiliza um estudo exploratório descritivo, pauta-se no método de abordagem dedutivo, em procedimento desenvolvido por meio de estudo monográfico, com suporte na pesquisa bibliográfica.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil Ambiental; Deslocados Internos; Defesa Civil; Repartição de Competências; Administração Pública.

RÉSUMÉ

L'importance de l'étude sur la responsabilité civile concernant les effets sociaux négatifs des catastrophes environnementales, en particulier en ce qui concerne leurs déplacées internes, n'est pas dans son but, ce qui est de la réparation, mais pour encourager la prévention qui est inhérente à obligation de réparer. Ici suit la maxime selon laquelle «qui paie, prend soin». Pour cette raison, il est fait une analyse historique de la classification de la responsabilité de l'Administration Publique dans le système juridique brésilien, ainsi que décidé par la Cour Supérieure sur cette responsabilité face à des dommages environnementaux, en utilisant comme base les principes de précaution et de prévention. Sont explorés les concepts, les classifications et la terminologie applicable aux catastrophes et aux réfugiés environnementaux, et la protection juridique applicable aux déplacées internes. Dans une prochaine étape, elle est étudiée la gestion des risques de catastrophes environnementales et du Système National de la Défense Civile, avec des échecs qui lui sont chargés, à venir à l'étude de la responsabilité de l'État face aux déplacées internes et face la répartition constitutionnelle des pouvoirs affecte les entités fédérales. Le travail est finalisé avec l'analyse du rôle des Cours des Comptes et des les «Fonctions Essentielles à la Justice» dans la prévention des catastrophes environnementales et la réparation de leurs victimes. Le document utilise une étude exploratoire descriptive et la méthode déductive de l'approche, avec des procédures développées par l'étude monographique, soutenue dans la littérature.

MOTS-CLÉS: Responsabilité Environnementale; Déplacées Internes; La Défense Civile; Répartition des Responsabilités; Administration Publique.

LISTA DE SIGLAS

- ADI** — Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ACP** — Ação Civil Pública
- ACNUR** —Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
- AGU** —Advocacia Geral da União
- CF/88** — Constituição Federal de 1988
- CONAMP** — Associação Nacional dos Membros do Ministério Público
- CNJ** —Conselho Nacional de Justiça
- CONPDEC**— Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil
- DNPM** — Departamento Nacional de Produção Mineral
- EPIA/RIMA**— Estudo Prévio de Impacto Ambiental
- ECO-92** — Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- ECP** — Estado de Calamidade Pública
- EM-DAT**— *Emergency Disasters Data Base*
- IBAMA** — Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
- IOM**— *International Organization for Migration.*
- ISDR** —*International Strategy for Disaster Reduction.*
- MI**— Ministério da Integração Nacional.
- MMA** —Ministério do Meio Ambiente
- MPE**— Ministério Público Estadual
- MPF**— Ministério Público Federal
- OFDA/CRED**— *The Office of US Foreign Disaster Assistance/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters*
- ONU**— Organização das Nações Unidas
- PNAMA** — Política Nacional do Meio Ambiente
- PNPDEC**— Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
- PNSB** — Política Nacional de Segurança de Barragens
- REsp** — Recurso Especial
- Rex**— Recurso Extraordinário
- RIO+20** — Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

SINPDEC — Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

STA — Suspensão de Tutela Antecipada

STF — Supremo Tribunal Federal

STJ — Superior Tribunal de Justiça

TCU — Tribunal de Contas da União

UNHCR— *United Nations High Commissioner for Refugees*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Montante de recursos relativos a obras preventivas de desastres empenhados e pagos entre os exercícios de 2004 e 2009.....

Figura 2 – Processo de transferência obrigatória para os temas de compromisso municipais e estaduais

Sumário

INTRODUÇÃO.....	12
1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....	15
1.1 O DANO AMBIENTAL COMO FUNDAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	15
1.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO.....	20
1.3 AS MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	27
1.3.1 Teorias da responsabilidade civil do estado.....	29
1.3.1.1 <i>Teoria da irresponsabilidade.....</i>	30
1.3.1.2 <i>Teoria civilista.....</i>	30
1.3.1.3. <i>Teoria da responsabilidade sem culpa.....</i>	31
1.3.1.4 <i>Teorias publicistas.....</i>	31
1.3.2 A responsabilidade civil estatal na Constituição Federal de 1988.....	33
1.4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL.....	35
1.5 O ATUAL POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À RESPONSABILIDADE ESTATAL POR DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE CONDUTAS OMISSIVAS.	38
2 CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E TERMINOLOGIAS APLICÁVEIS AOS DESASTRES E REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	46
2.1 OS DESASTRES AMBIENTAIS.....	46
2.2 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	53
2.3 OS DESLOCADOS INTERNOS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS.....	60
3 O GERENCIAMENTO DO RISCO DE DESASTRES AMBIENTAIS E O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL.....	66
3.1 O GERENCIAMENTO DE DESASTRES AMBIENTAIS.....	66
3.2 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL.....	68
4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA AFETA À DEFESA CIVIL.....	75
4.1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS EM RAZÃO DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA: ENFOQUE SOBRE A PROIBIÇÃO DE INSUFICIÊNCIA NA TUTELA AMBIENTAL.....	76
4.2 O FEDERALISMO E SUA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS.....	79
4.2.1 Federalismo de segregação e tripartite.....	80
4.2.2 A repartição de competências.....	82
4.2.2.1 <i>Competências administrativas.....</i>	82
4.2.2.2 <i>Competências legislativas.....</i>	84

4.3 NECESSIDADE DE REORGANIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS AFETAS À DEFESA CIVIL	85
4.4 O PLANEJAMENTO URBANO E A ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL VOLTADA ÀS POPULAÇÕES LOCALIZADAS EM ÁREA DE RISCO.....	87
4.4.1 A competência comum das União, Estados e Municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais.	89
4.4.2 Da solidariedade passiva das três esferas de governo quanto à obrigação de fornecimento de moradia digna.	91
5 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, DOS MINISTÉRIOS PÚBLICOS, DEFENSORIAS PÚBLICAS, E ADVOCACIAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS E REPARAÇÃO DE SUAS VÍTIMAS.....	93
5.1 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	93
5.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO E DEFESA DAS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS.....	100
5.2.1 O rompimento das barragens em Mariana/MG	102
5.3 A CRESCENTE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA FACE OS DESASTRES AMBIENTAIS E SEUS EFEITOS SOCIAIS NEGATIVOS.	106
5.4 A IMPORTÂNCIA DAS ADVOCACIAS PÚBLICAS NA DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS AFETAS À DEFESA CIVIL E À GARANTIA DE MORADIA DIGNA AOS DELOCADOS INTERNOS.....	109
CONCLUSÃO	112
REFERÊNCIAS	115

INTRODUÇÃO

A segurança jurídica almejada pelo Direito reclama a pacificação de divergências de posicionamentos técnico-jurídicos, de forma a assegurar uma prestação jurisdicional mais justa e célere, no caso do Poder Judiciário, e eficaz, no caso da Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, sem obviamente pretender exaurir totalmente o objeto em estudo, o elemento motivador da elaboração do presente trabalho é contribuir para um debate científico sobre o regime de responsabilidade civil aplicável à Administração Pública em face dos deslocados internos, vítimas de desastres ambientais, cotejado com uma análise sobre a própria definição jurídica de desastres, danos e refugiados ambientais, bem como as formas de fiscalização e controle inerentes a essa responsabilização, visando subsidiar uma proposta para adoção de medidas que permitam maior eficácia na reparação desses danos.

A importância do estudo sobre a responsabilidade civil relativa aos efeitos sociais negativos decorrentes de desastres ambientais, mormente em relação aos seus deslocados internos, não se encontra necessariamente em seu fim, qual seja, a reparação, mas sim no incentivo à prevenção que é inerente ao dever de reparar. Segue-se aqui a máxima de que “quem paga, cuida”. Essas são as repercussões doutrinárias e práticas que justificam a escolha pelo presente tema.

No primeiro capítulo desse trabalho será analisado, preliminarmente, o dano ambiental como fundamento da responsabilidade civil, baseada em possível ofensa aos princípios ambientais da precaução e prevenção. Após, passar-se-á a estudar as modalidades de responsabilidade da Administração Pública, fazendo-se uma breve síntese histórica de sua evolução, para então tentar se definir a responsabilidade do Estado em face de dano ambiental, sob o ponto de vista doutrinário e sob a ótica do atual posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Já no segundo capítulo, serão explorados os conceitos, classificações e terminologias aplicáveis aos desastres e refugiados ambientais. Expõe-se os critérios objetivos para definir se um evento ambiental pode ser considerado um desastre, utilizando-se como base dados do *Emergency Disasters Data Base* (EM-DAT) (SCHEUREN *et al.*, 2008), passando-se à análise da evolução conceitual de refugiados

ambientais e de sua tutela internacional (ou a ausência desta), bem como a distinção entre aqueles e os deslocados internos.

Em um passo seguinte, ter-se-á o gerenciamento de risco de desastres ambientais e o Sistema Nacional de Defesa Civil como objeto de estudo do terceiro capítulo, sendo informada a precariedade com que o gerenciamento de risco é feito em âmbito nacional, bem como as falhas do Sistema de Defesa Civil, desde seu escasso e vago tratamento legal e regulamentar, até a quase inexistente atuação preventiva e a tardia atuação reparatória em face dos desastres ambientais.

O quarto capítulo versará sobre a responsabilidade civil do Estado em relação aos deslocados ambientais internos em face da repartição constitucional de competências afeta aos entes federados, passando-se pela necessária análise da proibição de insuficiência relacionada à tutela ambiental, bem como das formas de repartição de competências afetas ao ordenamento jurídico pátrio.

Nesse mesmo capítulo será feita uma avaliação sobre a necessidade de se realizar um adequado planejamento urbano, e conseqüente adoção de uma política habitacional voltada às populações localizadas em áreas de risco, e o papel que os entes federados assumem quanto a essas atividades.

Por derradeiro, no quinto e último capítulo proceder-se-á a uma análise do papel das Cortes de Contas e das “Funções Essenciais à Justiça” na prevenção dos desastres ambientais e na reparação de suas vítimas. Será informada aqui a importância do Tribunal de Contas da União em identificar as falhas do Sistema Nacional de Defesa Civil, e em traçar medidas que visem sua efetiva melhoria, utilizando-se como exemplo auditorias realizadas pelo mencionado órgão.

Seguir-se-á analisando a atuação do Ministério Público e das Defensorias Públicas na defesa das vítimas de desastres ambientais, com a evolução legislativa e jurisprudencial afeta à matéria, terminando por identificar essencialidade das Advocacias Públicas em identificar e definir as competências e falhas de cada ente federativo, quando da valoração de suas respectivas responsabilidades.

A pesquisa tem como objetivo geral estudar o regime de responsabilidade civil aplicável à Administração Pública em face dos deslocados ambientais internos, cotejado com uma análise sobre a própria definição jurídica de desastres, danos e refugiados ambientais, bem como as formas de fiscalização e controle inerentes a essa

responsabilização, visando subsidiar uma proposta para adoção de medidas que permitam maior eficácia na prevenção e reparação desses danos.

Quanto à metodologia, o presente trabalho, cuja principal característica é o estudo exploratório descritivo, pauta-se no método de abordagem dedutivo, partindo de proposições enunciativas específicas para chegar a uma conclusão geral sobre o problema proposto. No tocante ao procedimento, o mesmo foi desenvolvido por meio de estudo monográfico, com suporte na pesquisa bibliográfica, valendo-se de livros, periódicos nacionais e internacionais, leis, projetos de leis, doutrinas e afins, bem como qualquer material de divulgação relevante para a pesquisa, seja por via impressa ou virtual.

1 A RESPONSABILIDADE CIVIL DA ADMINISTRAÇÃO POR DANOS AMBIENTAIS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

É notório que o crescimento populacional, em conjunto com o êxodo rural, vem causando um inchaço populacional excessivo nas urbes. Não obstante, observa-se uma miserável falha do Poder Público quanto ao adequado planejamento para a recepção digna desses novos habitantes que, sem o devido acolhimento e reconhecimento estatal, alojam-se em locais desassistidos pelos serviços públicos mínimos e, ainda, muitas vezes, em áreas de especial preservação ambiental, acarretando, por conseguinte, além do tratamento indigno pelo Estado, significativos danos ambientais.

A identificação das causas dessa falha ou omissão estatal perpassa diversas variáveis, sendo oportuna a indagação quanto à aplicação do princípio da reserva do possível, e mesmo sobre a eventual má-fé daqueles que se inserem em uma situação de risco visando um provável proveito econômico.

Em um cenário de vulnerabilidade ambiental, compete ao Estado o papel de protagonista na tutela dos recursos naturais, garantindo a todos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em consonância com a Constituição Federal de 1988, de modo a garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Passa-se, assim, a exigir do Estado uma conduta proativa na proteção dos valores ambientais, o que fez iniciar uma forte discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a forma de responsabilização do mesmo, sendo adequado o estudo da evolução histórica desse amadurecimento teórico, o que impõe, preliminarmente, a própria análise do conceito de dano ambiental e dos princípios da prevenção e precaução, consoante se passa a expor.

1.1 O DANO AMBIENTAL COMO FUNDAMENTO DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Conforme antes mencionado, visando uma melhor compreensão das teorias que versam sobre a responsabilidade civil administrativa pelo dano ambiental, é imprescindível conceituá-lo.

A relevância da apresentação de conceitos encontra respaldo no pensamento do jurista alemão Robert Alexy. Para o autor, quanto maior a clareza analítico-conceitual, maior a racionalidade da ciência. Tal consideração se mostra ainda mais importante nas disciplinas diretamente relacionadas ou sujeitas a experiências empíricas (ALEXY, 2009).

No ordenamento jurídico pátrio, o dano ambiental é previsto e definido no artigo 3º, II da Lei 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)¹.

Em sua obra *Ação Civil Pública e reparação do dano ao meio ambiente*, Álvaro Luiz Valery Mirra conceitua o dano ambiental como ofensa ao macro bem, de titularidade difusa e indisponível que, segundo o autor:

Pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são e ecologicamente equilibrado (MIRRA, 2002, p.92).

Para Leite e Ayala (2003, p.34), o dano ambiental seria “uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamado meio ambiente [...] O dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses”. Assim sendo, o dano ambiental, para os mencionados autores, “pode ser compreendido *lato sensu*, abrangendo também todos os componentes do meio ambiente, inclusive o patrimônio cultural” (Ibidem, p.34).

Seguindo o raciocínio dos juristas acima citados, pode-se concluir que o dano ambiental consiste em toda lesão aos recursos do meio ambiente, alterando a qualidade de vida e o equilíbrio ecológico, mediante a destruição de fatores físico-naturais de uma espécie, a poluição ou a degradação do espaço social, urbano e rural pela acumulação de lixo e materiais não biodegradáveis.

Sendo assim, para melhor visualizar e compreender as facetas do dano ambiental, destacar-se-ão a seguir algumas de suas classificações, elencadas por Rubens Morato Leite, quais sejam: **a)** quanto à amplitude do bem protegido, classificando-se

¹“Art. 3º. Para fins previstos nesta lei entende-se por:

(...)

II – Degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente”.

como dano ecológico puro, dano ambiental *lato sensu* ou dano individual ambiental ou reflexo; e **b)** quanto à reparabilidade e ao interesse envolvido, dividindo-se em dano ambiental de reparabilidade direta e dano ambiental de reparabilidade indireta (LEITE, 2000b). Não compete a esse trabalho elaborar profunda discussão sobre as classificações do dano ambiental, mas mostra-se oportuna a reprodução, sintetizada e simplificada em palavras próprias da intérprete, da classificação feita pelo citado autor, conforme realizado a seguir.

Seguindo a classificação de Rubens Morato Leite, considera-se dano ecológico puro aquele em que há afetação prejudicial dos elementos naturais do meio ambiente (bem ambiental em sentido estrito). Já no dano ambiental *lato sensu* são incluídos não somente os bens ambientais naturais, como também os artificiais e culturais, sendo, portanto, o bem ambiental visualizado por uma concepção unitária. Por fim, tem-se o dano ambiental individual ou reflexo, que diz respeito àquele que, embora correlacionado ao meio ambiente, esteja adstrito à esfera de determinado(s) indivíduo(s) (Ibidem).

De qualquer sorte, o dano possui estreita ligação com o que é caracterizado como abuso de direito, pois refere-se a uma conduta fora dos padrões aceitáveis e dos bons costumes, ultrapassando o permitido e chegando até mesmo a prejudicar a sociedade. Nesse sentido, o Código Civil de 2002, em seu art. 187, traz bem essa definição de abuso, ao versar que “também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes”.

Não se pode olvidar, todavia, que o dano também pode surgir de uma conduta legal, aceitável, e não abusiva. Isso porque atos legítimos também podem gerar danos, fato esse que assume grande relevo no Direito Ambiental, e na correspondente responsabilização inerente à matéria.

Mas, independentemente da natureza do ato causador do dano, é certo que o sujeito passivo do dano ambiental é a coletividade como um todo. Como se sabe, o Direito Ambiental trata de interesses difusos, isto é, que dizem respeito a um número indeterminado de pessoas, como bem se depreende do art. 225 da Constituição Federal, ao afirmar que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo. Por ter esse caráter, não pode ser individualizado, nem

identificado em unidades autônomas. Isso ocorre porque é da própria condição do dano causado ao meio ambiente atingir uma soma muito grande de vítimas.

Não é só a agressão à natureza que deve ser passível de reparação, mas a privação, imposta à coletividade, do bem-estar, de uma vida saudável, e do equilíbrio ecológico, enfim, de respirar um ar puro, beber uma água limpa, etc. Esse deve ser o alcance da tutela constitucional.

Por certo que um dos efeitos da responsabilidade civil é justamente o ressarcimento do dano sofrido, pois aquele que causar dano a outrem é obrigado a repará-lo. No entanto, impende ressaltar que todos os efeitos decorrentes da atividade lesiva devem ser objeto de reparação para que esta possa ser considerada completa ante a indisponibilidade do bem ambiental.

Como resultado, “deverão ser considerados os aspectos materiais da degradação e os danos extrapatrimoniais associados, tais como a perda imposta à qualidade de vida, a privação temporária de fruição do bem, o valor de existência dos bens ambientais degradados” (STEIGLEDER, 2004, p. 236).

Nas palavras de Álvaro Luiz Valery Mirra,

O argumento tirado do fato de que a reparação integral poderia provocar, em muitos casos, a ruína de uma atividade econômica útil à coletividade ou inviabilizar a realização de obras e serviços públicos ou programas de ação governamentais, não mais pode ser aceito como válido (MIRRA, 2002, p. 287).

O ordenamento jurídico brasileiro alberga, através do artigo 4º, inciso VII, e do artigo 14, parágrafo 1º, ambos da Lei nº6.938, de 1981, e do art. 225, parágrafo 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil, a obrigação do degradador de restaurar e/ou indenizar os prejuízos ambientais.

O legislador indica, em primeiro plano, a “restauração” do dano ambiental, o que implica, necessariamente, a prevalência da restauração sob as outras formas de reparação do dano.

Assim, tem-se que a indenização é forma indireta de reparar a lesão ao meio ambiente e deve nortear a reparação do dano ambiental somente se não for possível a reparação *in situ* ou a compensação (total ou parcial). A ideia principal da reparação civil, como defende nossa constituição, não está na intenção de arrecadar dinheiro

através de condenações pecuniárias, mas, primordialmente, na possibilidade de se recuperar o bem agredido para que seja restabelecido o equilíbrio. A primeira sanção só se aplica nos casos em que estiverem esgotadas as possibilidades de se reconstituir esse bem, sendo o valor pago remetido ao fundo para sua reconstituição, conforme previsto na Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85).

A Lei 6.902/81, que dispõe, por sua vez, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, em seu artigo 9º, § 2º, prevê como uma das penas aplicáveis em casos de dano ambiental a “obrigação de reposição e reconstituição”. Já a Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, prevê a “imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados” (artigo 4º, VII).

O conceito de dano ambiental é importante não só para a identificação das condutas nocivas ao meio ambiente e aplicação das sanções cabíveis aos responsáveis, como também para a compreensão de que essa ofensa acaba por comprometer a qualidade de vida e a própria dignidade humana. A expressão “meio ambiente”, conforme já exposto, não se limita aos fatores naturais, mas também contempla os elementos artificiais e culturais. Como bem explana Norberto Bobbio (1992, p.43), “o mais importante deles [dos direitos] é o reivindicado pelos movimentos ecológicos: o direito de viver num ambiente não poluído”.

Assim, tem-se que a expressão “dano ambiental” é utilizada no presente trabalho em seu sentido mais amplo, compreendendo áreas de domínio público ou privado. Como consectário dos princípios da precaução e prevenção, também se pode ampliar a compreensão de dano ambiental como sendo risco de dano ou potencialidade de dano ambiental, como se analisará em tópico posterior.

Mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei 6938/81 já versava sobre a responsabilidade civil por dano ambiental em seu artigo 14, §1º, que dispõe: “sem prejuízo das penas administrativas previstas nos incisos do artigo, o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, afetados por sua atividade”. A referida lei adotou a responsabilidade objetiva do agente poluidor, afastando a necessidade de comprovação da culpa. Para a responsabilização do agente basta, nos termos da lei, a conduta, o dano e o nexo de causalidade, não se admitindo exceções (escusas) à responsabilidade do agente poluidor.

A responsabilidade civil por dano ambiental foi mantida na Constituição Federal de 1988², que atribui a qualquer pessoa física ou jurídica o dever de reparar o meio ambiente por quaisquer danos a ele causados. Trata-se de obrigação decorrente da exploração de qualquer atividade danosa ao meio ambiente, entretanto, não se resume a ela.

A interpretação conforme a hermenêutica constitucional amplia o alcance da norma, não compreendendo somente as atividades lesivas ao meio ambiente, mas também aquelas potencialmente lesivas, cujo dano, ainda que não previsível, deve ser evitado pelo explorador da atividade e por todos que dela direta ou indiretamente participem.

Nessa esteira, levando-se em consideração o fator previsibilidade, mostra-se imprescindível realizar uma breve análise dos princípios da prevenção e precaução.

1.2 PRINCÍPIOS AMBIENTAIS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO

O Direito Ambiental é uma disciplina relativamente nova no ordenamento brasileiro, passando a adquirir autonomia principalmente com a instituição da Lei nº 6.938/81. Em contrapartida, ao passo que a disciplina jurídica ganha autonomia, o Estado adquire um importante papel na busca da preservação do meio ambiente.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2010, p. 21), “a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente hão de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana”. É nesse contexto que se encontram os princípios fundamentais da prevenção e da precaução.

No que diz respeito especificadamente aos princípios supracitados, é importante frisar que, desde suas denominações, subsiste divergência doutrinária quanto à separação ou junção das mesmas.

Para Édís Milaré (2009, p. 822) facilmente se percebe a distinção entre os princípios pela semântica, pois o vocábulo “prevenção” é o substantivo do verbo

²“Art. 225 [...]

§3º. As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

prevenir, tendo como significado o ato ou efeito de antecipar-se, chegar antes. O autor explica que isso “induz uma conotação de generalidade, simples antecipação no tempo, é verdade, mas com intuito conhecido”. Por sua vez, a palavra “precaução” é substantivo do verbo precaver-se, o que “sugere cuidados antecipados com o desconhecido, cautela para que uma atitude ou ação não venha a concretizar-se ou a resultar em efeitos indesejáveis”.

Para Fiorillo (2011, p. 117), o Princípio da Prevenção “trata-se de um dos princípios mais importantes que norteiam o Direito Ambiental”. A partir dele, entende-se ser mais fácil se precaver do que reparar danos ambientais, que seria uma ação praticamente impossível. Por essa mesma razão ele é considerado fundamental, pois é amparado pela Constituição Federal e utilizado para evitar desastrosos impactos ao meio ambiente.

Sirvinskas (2011, p. 106) ensina que o Princípio da Prevenção é entendido por alguns doutrinadores como forma de agir antecipadamente. Por esse entendimento, verifica-se, assim, que o mesmo se refere a uma forma de prevenir com antecedência o fato danoso possível de degradar o meio ambiente. O Princípio da Prevenção está garantido na Constituição Federal, no *caput* do artigo 225, quando esse dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações”.

Fundamenta-se sua importância no fato de que, se ocorrido o dano ambiental, a sua reconstituição é praticamente impossível. O mesmo ecossistema jamais pode ser revivido. Uma espécie extinta é irreparável. Uma floresta devastada causa lesão irreversível, pela impossibilidade de reconstituição da fauna, da flora e de todos os componentes ambientais em profundo e incessante processo de equilíbrio, como antes se apresentavam (RODRIGUES, 2005).

Paulo de Bessa Antunes (2009) considera o Princípio da Prevenção aplicável a impactos ambientais já conhecidos e para os quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis; ou seja, sobre os quais já se tenha um histórico de informações. É a partir desse risco ou perigo conhecido que se busca a adoção de medidas para impedir ou minimizar danos ao meio ambiente.

Para Oliveira (2009, p. 45) “uma forma de efetivar esse princípio é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA/RIMA), previsto no inciso IV, § 1º, do artigo 225 da Constituição Federal”. O mencionado estudo tem como objetivo ajudar a esclarecer os possíveis impactos sobre o meio ambiente e, ainda, sugerir medidas que ajudem em sua recuperação quando na intenção de instalação de obra ou atividade potencialmente causadora da degradação do meio ambiente.

O mencionado princípio já é utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça em ações reparatórias ambientais, conforme se depreende do acórdão exarado no Recurso Especial 605323/MG, cuja ementa segue abaixo transcrita:

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.

1. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso.

[...]

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido (STJ/2005).

De outro lado, o Princípio da Precaução consiste em grande norteador de discussões jurídicas na atualidade, isso em face de atividades de risco para a sociedade e o meio ambiente.

Ensina Derani (2001) que este princípio indica uma atuação “racional” para com os bens ambientais, com a mais cuidadosa apreensão possível dos recursos naturais, numa espécie de cuidado com o futuro. E conclui:

Na verdade, “precaução contra o risco” objetiva prevenir já uma suspeição de perigo ou garantir uma suficiente margem de segurança da linha de perigo. Busca o afastamento, no tempo e espaço, do

perigo, na busca também da proteção contra o próprio risco e na análise do potencial danoso oriundo do conjunto de atividades. Sua atuação se faz sentir, mais apropriadamente, na formação de políticas públicas ambientais, onde a exigência de utilização da melhor tecnologia disponível é necessariamente um corolário (Ibidem, 2001, p. 169).

Da assertiva acima pode-se concluir pela existência de três elementos norteadores do mencionado princípio, quais sejam: a) o reconhecimento de que determinado produto, técnica ou empreendimento envolve algum risco potencial; b) o reconhecimento de que existem incertezas científicas sobre os impactos imediatos ou futuros relacionados à implantação de determinado empreendimento ou uso de determinado produto ou técnica; e c) a necessidade de agir adotando-se medidas de precaução.

O Princípio da Precaução é amparado por normas infraconstitucionais e está expressamente previsto no artigo 10 da Lei 11.105/2005³. Na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, adotou-se, no item 15 de sua declaração de princípios, o referido Princípio da Precaução, em texto assim redigido:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a).

Ocorre que, mesmo antes da Conferência acima referenciada, bem como da edição da Lei 11.105/2005, o Princípio da Precaução já encontrava seu fundamento na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938, de 31/08/1981), mais especificamente nos incisos I e IV do seu artigo 4º.

³Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados — OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança — CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança — CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança — PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências.

Além disso, vale mencionar que o mesmo remete à ausência da certeza científica formal, ou seja, a existência de risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever este dano e afastar tal risco, definindo, assim, o rumo de aceitação de novas tecnologias pela sociedade.

Dessa feita, sem a devida demonstração dos possíveis impactos por meio de estudo, não são autorizadas determinadas intervenções no meio ambiente, de forma que a mera ausência de provas quanto a um eventual sinistro não se mostra suficiente. Em caso de incertezas, aplicar-se-á o Princípio da Precaução.

Sabe-se não ser possível constatar, cientificamente, todos os prejuízos e consequências que podem afetar o meio ambiente através de atos e empreendimentos desenvolvidos pelo homem. Assim, a idéia de que é praticamente impossível reparar os danos causados é reforçada, pois, de acordo com o princípio estudado, mesmo com a recuperação ambiental, o meio não voltará ao estado em que se encontrava inicialmente.

Com o surgimento deste princípio, abre-se espaço para novas concepções acerca da utilização e exploração do meio ambiente. O que antes era permitido, agora, na sociedade moderna, demanda estudos cientificamente comprovados para a referida permissão. Assim, a partir da adoção do Princípio da Precaução, tem-se um novo paradigma, significando uma nova visão.

Passa-se a seguir à orientação de que, mesmo diante de muitas controvérsias no plano científico em relação aos efeitos nocivos de determinada atividade ou substância sobre o meio ambiente, quando presente o perigo de dano grave ou irreversível, a atividade ou substância em questão deverá ser evitada ou rigorosamente controlada. A necessidade de que não se corra riscos é plenamente justificada. Isso no sentido de que, no dia em que se puder ter certeza científica absoluta dos efeitos prejudiciais de determinadas atividades potencialmente degradantes, provavelmente eles já serão, nessa ocasião, irreversíveis.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas, em destaque sobre a Mudança do Clima, dispõe, entre os seus princípios (art. 3º), que “As Partes devem tomar medidas cautelares para antecipar, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas e mitigar seus efeitos prejudiciais”. Segue prevendo que “quando haja ameaças de danos graves ou irreversíveis, a falta de certeza científica não deve ser utilizada para justificar o adiamento de tais medidas”.

Como forma de exemplificação, cita-se o fenômeno do aquecimento da atmosfera em razão do aumento da liberação de gases que ocasionam o “efeito estufa”. Nesse caso, não existe precisão científica sobre todos os efeitos nocivos desse aquecimento global sobre o clima, mas somente suspeitas e preocupações quanto aos riscos e consequências de mudanças climáticas indesejáveis, como informado pelo próprio Ministério do Meio Ambiente (MMA), em texto intitulado “Efeito Estufa e Aquecimento Global”, onde é afirmado o seguinte:

Embora o clima tenha apresentado mudanças ao longo da história da Terra, em todas as escalas de tempo, percebe-se que a mudança atual apresenta alguns aspectos distintos. Por exemplo, a concentração de dióxido de carbono na atmosfera observada em 2005 excedeu, e muito, a variação natural dos últimos 650 mil anos, atingindo o valor recorde de 379 partes por milhão em volume (ppmv) — isto é, um aumento de quase 100 ppmv desde a era pré-industrial.

Outro aspecto distinto da mudança atual do clima é a sua origem: ao passo que as mudanças do clima no passado decorreram de fenômenos naturais, a maior parte da atual mudança do clima, particularmente nos últimos 50 anos, é atribuída às atividades humanas.

A principal evidência dessa mudança atual do clima é o aquecimento global, que foi detectado no aumento da temperatura média global do ar e dos oceanos, no derretimento generalizado da neve e do gelo, e na elevação do nível do mar, não podendo mais ser negada (MMA, s/d).

Nesse horizonte, a ausência de certeza absoluta quanto aos danos ambientais não afasta a necessidade de agir preventivamente, sob pena de se tornarem irreversíveis no futuro. Resumidamente, por força desse princípio, torna-se indispensável a adoção de medidas eficazes para impedir determinadas atividades que degradam o meio ambiente.

Citando a aplicação do Princípio da Precaução pelo Supremo Tribunal Federal (STF), mostra-se oportuno trazer à baila o voto do Min. Carlos Britto na Ação Cível Ordinária 876 /BA, que, apontando para a mudança do quadro fático, considerou não terem sido atendidas nem as condições impostas na decisão agravada, sobretudo no que concerne à realização das aludidas audiências públicas, nem as condicionantes estabelecidas na licença prévia. Enfatizou a existência de políticas públicas que, por sua importância, como na hipótese, dependeriam de autorização do Congresso Nacional (CF, artigos 48, IV; 58, § 2º, VI; 165, § 4º) e que, em face do princípio da precaução, inscrito no art. 225, da CF, em caso de dúvida quanto à lesão ou não ao meio ambiente, dever-se-ia paralisar a atividade governamental, salientando, especialmente, o fato de o Rio São Francisco encontrar-se assoreado e poluído, precisando de revitalização. Na

mesma linha, os Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio ressaltaram a possibilidade de dano irreversível ao meio ambiente (STF, 2007)

Não se pode deixar de destacar que a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981) disciplinou a questão da não adoção de medidas de precaução, em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível, considerando-a como circunstância capaz de sujeitar o infrator a reprimenda mais severa, igual à do crime de poluição qualificado pelo resultado. Veja-se em seu artigo 54, parágrafo 3º, *in verbis*:

Art. 54. Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora: [...]

§ 3º Incorre nas mesmas penas previstas no parágrafo anterior **quem deixar de adotar, quando assim exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível** (negritou-se).

O Princípio da Precaução é utilizado quando o risco de degradação do meio ambiente é considerado irreparável; portanto, tem a finalidade de propor cuidados antecipados, no intuito de evitar efeitos indesejáveis ao ambiente e assim precaver-se de destruições ambientais que não são passíveis de recuperação.

O professor José Rubens Morato Leite, tentando realizar uma distinção entre ambos os princípios (prevenção e precaução), exemplifica que

[...] o princípio da precaução está associado à atuação preventiva, como instrumento da justiça ambiental e do direito ambiental. A diferença entre os princípios da prevenção e da precaução está na avaliação do risco do meio ambiente. Precaução surge quando o risco é alto. Este deve ser acionado nos casos onde a atividade pode resultar em degradação irreversível, ou por longo período, do meio ambiente, assim como nos casos onde os benefícios derivados das atividades particulares é desproporcional ao impacto negativo ao meio ambiente. Já a prevenção constitui o ponto inicial para alargar o direito ambiental e, especificamente o direito ambiental internacional. A maioria das convenções internacionais é fundamentada no princípio de que a degradação ambiental deve ser prevenida através de medidas de combate à poluição, em vez de esperar que esta ocorra, e tentar combater os efeitos (LEITE, 2000, p. 48)

O autor ainda frisa que nos dois princípios está presente o elemento de risco, entretanto, sob configurações diversas. Para ele, caso fosse estabelecida a união

semântica tanto em relação à categoria de risco, quanto em relação à de perigo, perceber-se-ia que o Princípio da Prevenção dá-se em relação ao perigo concreto, e o Princípio da Precaução direciona-se ao perigo abstrato (LEITE, 2000).

O posicionamento de Marcelo Abelha parece ser o que mais se aproxima da necessária distinção conceitual entre os dois princípios. Para ele, o Princípio da Precaução antecede o Princípio da Prevenção, pois seu alcance projeta-se para evitar não o dano ambiental, mas sim os riscos ambientais. Se os riscos são conhecidos, trata-se de preveni-los. Se os riscos não são conhecidos — a incerteza científica — trata-se de evitá-los. Ou seja, prevenção no primeiro caso, precaução no segundo:

O princípio da precaução, portanto, tem uma finalidade ainda mais nobre do que a própria prevenção, já que em última análise este último estaria contido naquele. Enquanto a prevenção relaciona-se com a adoção de medidas que corrijam ou evitem danos previsíveis, a precaução também age prevenindo, mas antes disso, evita-se o próprio risco ainda imprevisto (ABELHA, 2005, p. 207).

Pelo exposto, nota-se que os dois princípios estudados visam proporcionar medidas para impedir que ocorra a degradação ambiental, de forma que eventual distinção conceitual entre os mesmos chega a ser irrelevante para a sua observância, mas sim a finalidade dos mesmos, sendo correto afirmar que ambos assumem um importante papel no estudo da responsabilidade da Administração Pública em face de danos ambientais, consoante se demonstrará a seguir.

1.3 AS MODALIDADES DE RESPONSABILIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, consagra o direito difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso do povo e essencial à sadia qualidade de vida, ao mesmo tempo em que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A disposição acima impõe a assunção de uma série de obrigações, cujo descumprimento enseja a responsabilização de quem der causa a danos ao meio ambiente.

Para o estudo pretendido por esse capítulo, mostra-se interessante a realização de algumas considerações sobre as modalidades de responsabilidade utilizadas para averiguação do dano.

É possível vislumbrar três espécies de responsabilidade a partir do art.225, §3º da Constituição da República: penal, administrativa e civil. Em razão da importância do bem tutelado, não há que se falar em *bis in idem*, ou dupla valoração, tampouco na hipótese de tripla valoração, já que as três espécies devem ser analisadas de acordo com a situação e o seu posterior cabimento — podendo se falar em cumulatividade de responsabilidades, portanto (FIORILLO, 2011).

Entretanto, quando o assunto é a responsabilidade do Estado enquanto pessoa jurídica de direito público, deve-se observar, principalmente, as responsabilidades administrativa e civil, não havendo que se falar em responsabilidade penal, inaplicável à hipótese.

No âmbito da responsabilidade administrativa, fala-se em *poder de polícia* ligado à questão das sanções administrativas, que para Celso Fiorillo:

É atividade da Administração Pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato em razão de interesse público vinculado à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina de produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou mesmo respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos (FIORILLO, 2011, p.133)

Paulo Affonso Leme Machado (2002, p.51) preceitua que o poder de polícia se fundamenta no Princípio da Precaução, o que, de certo, não deixa de ser verdade. Porém, atribui-se à Administração Pública caráter mais denso quando da prática deste princípio, tendo em vista a função essencial do Estado Democrático em se perpetuar a proteção dos direitos que foram outrora positivados no Texto Maior. “Ao aplicar o princípio da precaução, ‘os governos encarregam-se de organizar a repartição da carga dos riscos tecnológicos, tanto no espaço como no tempo. Numa sociedade moderna, o Estado será julgado pela sua capacidade de gerir os riscos’” (Ibidem, p.51).

Essa linha de raciocínio leva à conclusão de que é dever do Estado a fiscalização da iniciativa privada quanto à utilização dos bens naturais, pois, do contrário, responde este por negligência ou omissão em relação à cobrança de estudos para a instalação de

empresas ou outras formas jurídicas que venham a desfrutar do meio ambiente natural ou cultural. O autor citado finaliza argumentando que “deixa de buscar eficiência a Administração Pública que, não procurando prever danos para o ser humano e o meio ambiente, omite-se no exigir e no praticar medidas de precaução, ocasionando prejuízos pelos quais será corresponsável” (Ibidem, p. 51).

O poder de polícia, por meio do qual o Estado exerce a proteção do direito difuso (ambiental), tem que ser efetivo e contínuo, na qualidade de política pública ambiental. É, assim, evidente a conexão entre a responsabilidade civil e administrativa do Estado. Enquanto esta última figura como poder-dever público da Administração Pública, aquela se relaciona tanto com a teoria objetiva da responsabilidade civil como com a averiguação da omissão em cobrar da iniciativa privada, e através de políticas, a não intervenção prejudicial no meio ambiente.

Nas palavras de Rui Stoco:

A noção da responsabilidade pode ser haurida da própria origem da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que existe de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através dos integrantes da sociedade humana, de impor a todos o dever de responder por seus atos, traduz a própria noção de justiça existente no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo inarredável da natureza humana (STOCO, 2007, p.114).

A responsabilidade civil do Estado representa mecanismo indispensável de amparo ao indivíduo ante o Poder Público.

1.3.1 Teorias da responsabilidade civil do estado

No âmbito da responsabilidade civil do Estado, inúmeras são as teorias surgidas em sua evolução doutrinária e jurisprudencial. As que denotam maior relevância são: a Teoria da Irresponsabilidade, a Teoria Civilista, a Teoria da Responsabilidade Sem Culpa, e, dentro das Teorias Publicistas, a Teoria da Culpa Administrativa, a Teoria do Risco Administrativo e, por fim, a Teoria do Risco Integral, as quais se passam a descrever.

1.3.1.1 Teoria da Irresponsabilidade

Nem sempre o Poder Público arcou com a obrigação de reparar os danos causados por seus agentes. Conforme explanado por Nelson de Freitas Porfírio Júnior, “desde tempos imemoriais, vigorou o regime da irresponsabilidade do Estado. Na época do absolutismo, em que preponderava a ideia do poder Divino dos reis, era o Estado irresponsável pelos seus atos. Se o rei era a personificação divina na terra, não poderia ele agir de forma errada ou ilegítima (*the king can do no wrong*), e se não erra, impossível sua responsabilização (PORFÍRIO JÚNIOR, 2002, p.17).

A Teoria da Irresponsabilidade é também conhecida como “irresponsabilidade feudal, regalista ou regaliana” (OLIVEIRA, 1995, p. 30), e trata da completa isenção do ente estatal diante da obrigação de reparação de danos (SOARES, 1999, p. 433).

Segundo José Carlos Oliveira (1995, p.30), por essa teoria, “os atos ilícitos praticados pelos funcionários públicos, em pleno exercício de função, jamais eram considerados atos do Estado, e sim atos praticados em nome próprio, respondendo, então, os funcionários de forma pessoal por tais danos”. Para o mesmo autor, esta teoria não perdurou por muito tempo, pois representava evidente injustiça, “não tendo nenhum sentido a impunidade do Poder Público em razão de uma ação ou omissão, a que estava obrigado, e que acarrete injustificado dano ao patrimônio do administrado” (Ibidem, p. 30)

1.3.1.2 Teoria Civilista

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, passado esse período, com o afloramento do Estado de Direito, admitiu-se a responsabilidade estatal lastreada nos princípios do Direito Civil. Assim, distinguiam-se, inicialmente, os atos administrativos em atos de império e atos de gestão: aqueles perpetrados com todas as prerrogativas inerentes ao regime jurídico público, estes em situação de paridade com os particulares, admitindo-se a responsabilidade civil decorrente dos últimos. Após, abandonada essa distinção, acolheu-se a obrigação estatal de reparação dos danos causados independentemente da qualificação dos atos administrativos, todavia, era exigida a demonstração da culpa do agente público, dando guarida à Teoria da Responsabilidade Subjetiva (DI PIETRO, 2002).

1.3.1.3 Teoria da Responsabilidade Sem Culpa

Conforme mencionado acima, a distinção entre os atos de império e os atos de gestão contidos na teoria anterior foi abandonada. José Carlos de Oliveira (1995, p.32) esclarece que: “[...] o pressuposto da culpa, como condição da responsabilidade civil do Estado, acabou-se definindo como injustificável pela melhor doutrina”. Por essa nova teoria, a da responsabilidade sem culpa, o lesado não precisava identificar o agente estatal que causara o dano (CARVALHO FILHO, 2001).

Hely Lopes Meirelles (2008, p.657) é categórico ao enfatizar que seria a Teoria da Responsabilidade Sem Culpa a única compatível com a posição do Poder Público perante os administrados: “realmente, não se pode equiparar o Estado, com seu poder e seus privilégios administrativos, ao particular despido de autoridade e de prerrogativas públicas”. O autor ressalta ainda que, em razão do desfavor do administrado ante o Poder Público, são os princípios de direito público que devem guiar a fixação da responsabilização do Estado, denotando menor disparidade entre administrado e Administração Pública. Aparece, portanto, a figura da responsabilidade objetiva do Estado, norteando as próximas teorias acerca do tema, que serão aqui analisadas em ordem cronológica, até a teoria que se aplica atualmente.

1.3.1.4 Teorias Publicistas

Desvinculando-se da concepção civilista sobre a responsabilização do Estado pelos danos causados aos administrados, nesta última fase da evolução do instituto percebe-se a necessidade de que aquela se desenvolva de forma mais adequada aos administrados dentro do direito.

Nesse contexto, tem-se que as Teorias Publicistas aparecem primeiramente na jurisprudência francesa, com o caso Blanco⁴, e partem do pressuposto de que “a responsabilidade do Estado não pode reger-se pelos princípios do Código Civil, porque

⁴Em 3 de novembro de 1871, Agnès Blanco, 5 anos, ao passar em frente a uma fábrica de processamento de tabaco, foi atropelada e ferida gravemente por um vagonete que saiu subitamente de dentro do estabelecimento, tendo uma perna amputada. O vagonete pertencia a uma empresa estatal de manufatura de tabaco de Bourdeax e era conduzido por quatro empregados. Inconformado, o pai da menina, Jean Blanco, ingressou, em 24 de janeiro de 1872, no tribunal de justiça (civil) com uma ação de indenização (reparação de danos) contra o Estado, alegando a responsabilidade civil (patrimonial) pela falta cometida por seus quatro empregados — a chamada *faut du service*. Surgiu, então, um conflito entre a jurisdição judicial (causas entre particulares — civil) e a jurisdição administrativa (causas em que o Estado é parte), sendo o Tribunal de Conflitos responsável por decidir de quem era a competência para julgar a causa. Nessa oportunidade, decidiu-se conceder uma pensão vitalícia à vítima, lançando-se, assim, as bases da **Teoria do Risco Administrativo** que estabelece a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados pelos seus agentes (DI PIETRO, 2002, p. 526).

se sujeita a regras especiais” (DI PIETRO, 2002, p. 526). São duas as principais Teorias Publicistas: a Teoria da Culpa do Serviço Público, ou da Culpa Administrativa, e a Teoria do Risco.

Para José Carlos de Oliveira (1995), a Teoria da Culpa Administrativa aparece como a primeira fase da transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a doutrina publicista da responsabilidade estatal. Nesta teoria, o que se apresenta é que o direito à indenização é somente devido se provada a imprudência ou negligência por parte do ente estatal, e que, entre o ato culposo do funcionário e os prejuízos causados, exista relação direta de causalidade (Ibidem, 1995). O lesado, assim, não precisaria identificar qual agente estatal teria causado o dano, restando apenas ao ofendido a comprovação do mau funcionamento do serviço público, ou seja, a atuação culposa do Estado (CARVALHO FILHO, 2001).

Hely Lopes Meirelles (2008, p.658) ressalta que:

Aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Exige-se, também, uma culpa, mas uma culpa especial da Administração, a que se convencionou chamar de *culpa administrativa*.

Conclui-se, dessa feita, que o administrado deve se concentrar na demonstração de falta de serviço do Estado para que possa obter indenização. Essa falta de serviço, como Hely Lopes Meirelles cita, pode se apresentar de formas distintas: inexistência do serviço, mau funcionamento do serviço ou retardamento do serviço. Desde que ocorra qualquer dessas hipóteses, presume-se a culpa da administração pública, e surge, portanto, a obrigação de indenizar (MEIRELLES, 2008).

A Teoria do Risco Administrativo, por sua vez, aparece na doutrina como a que faz decorrer a obrigação de indenizar o dano em razão de ato lesivo e injusto causado a terceiro por parte do Poder Público, não sendo necessário que tenha havido falta de serviço por parte do Estado, menos ainda culpa de seus agentes (OLIVEIRA, 1995).

Conforme palavras de Hely Lopes Meirelles, a Teoria do Risco

[...] baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhe um ônus não suportado pelos demais. Para compensar essa desigualdade individual, criada pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem

concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública. O risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva, razão pela qual tem merecido o acolhimento dos Estados modernos, inclusive o Brasil, que a consagrou pela primeira vez no art. 194 da CF de 1946 (MEIRELLES, 2002, p. 530).

Para o autor, a Teoria do Risco compreende duas modalidades: a do Risco Administrativo e a do Risco Integral, sendo que, para a primeira, são admissíveis as situações excludentes de responsabilidade (culpa exclusiva da vítima e força maior); e, para a segunda, o Estado mantém seu dever de reparar, não importando se houve responsabilidade da vítima (MEIRELLES, 2002).

1.3.2 A responsabilidade civil estatal na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente a responsabilidade objetiva do Estado, baseada na Teoria Risco Administrativo, conforme se extrai do seu art. 37, § 6º, *in verbis*:

Art. 37. 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: (*Redação da EC nº 19/98*)

[...]

§ 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.

Na lição de Alexandre de Moraes, a responsabilidade prevista no dispositivo constitucional acima transcrito exige a presença dos seguintes requisitos: “ocorrência do dano; ação ou omissão administrativa; existência denexo causal entre o dano e a ação ou omissão administrativa e ausência de causa excludente da responsabilidade estatal” (MORAES, 2003, p. 904). É o que também diz o Supremo Tribunal Federal:

A teoria do risco administrativo, consagrada em sucessivos documentos constitucionais brasileiros desde a Carta Política de 1946, confere fundamento doutrinário à responsabilidade civil objetiva do Poder Público pelos danos a que os agentes públicos houverem dado causa, por ação ou por omissão. Essa concepção teórica, que informa o princípio constitucional da responsabilidade civil objetiva do Poder

Público, faz emergir, da mera ocorrência de ato lesivo causado à vítima pelo Estado, o dever de indenizá-la pelo dano pessoal e/ou patrimonial sofrido, independentemente de caracterização de culpa dos agentes estatais ou de demonstração de falta do serviço público. Os elementos que compõem a estrutura e delineiam o perfil da responsabilidade civil objetiva do Poder Público compreendem (a) a alteridade do dano, (b) a causalidade material entre o *eventos damni* e o comportamento positivo (ação) ou negativo (omissão) do agente público, (c) a oficialidade da atividade causal e lesiva, imputável a agente do Poder Público, que tenha, nessa condição funcional, incidido em conduta comissiva ou omissiva, independentemente da licitude, ou não, do comportamento funcional (RTJ 140/636) e (d) a ausência de causa excludente da responsabilidade estatal (BRASIL, 1996).

Ainda, para Celso Antônio Bandeira de Mello, nos casos de danos decorrentes de omissão do Poder Público, entende-se que a obrigação de reparação do dano depende da existência de culpa ou dolo do agente, pois:

Se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo caso esteja obrigado a impedir o dano. Isto é: só faz sentido responsabilizá-lo se descumprir dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo (...). Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de imprudência, negligência ou imperícia (culpa) ou então deliberado propósito de violar a norma que constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade objetiva (MELLO, 2006, p. 957).

O entendimento acima exposto parte da noção de que o ônus patrimonial imposto à Administração Pública é derivado, sempre, de um ato ilícito, consubstanciado na negligência, imprudência ou imperícia. Também se inclui nessa noção basilar e inicial o fato de que a omissão administrativa não é causa direta do dano, mas sua condição, pois, caso o ente estatal tivesse agido oportunamente para evitá-lo, o prejuízo patrimonial ou extrapatrimonial provocado pela ação de um terceiro não teria se concretizado.

Ocorre que o delineamento jurídico aqui exposto adota contornos diversos quando em face do dano ambiental, o qual exige uma tutela diversa dos demais bens juridicamente protegidos, em razão de sua essencialidade à vida.

1.4 A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL

No âmbito do Direito Ambiental, o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, ao afirmar que “é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”, claramente elege a responsabilidade objetiva como forma de tutelar o meio ambiente nas hipóteses de condutas lesivas comissivas.

Porém, em relação às condutas omissivas, a mencionada norma não esclarece quanto à natureza da responsabilidade, o que faz surgir várias contendas quanto ao regime de responsabilidade aplicável, especialmente quando essa omissão é atribuída à Administração Pública.

A responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, entretanto, não merece ser tratada como um todo indivisível cuja solução jurídica possua aplicação uniforme a todos os casos. Há que se analisar e distinguir os fatos ensejadores da responsabilidade Estatal para delimitar sua responsabilidade.

Visando uma melhor análise da responsabilidade civil do Estado por dano ambiental, impõe-se esclarecer o objeto de estudo, dividindo-se a responsabilidade estatal por dano provocado por seu próprio agente e dano provocado por terceiro.

No tocante à responsabilidade civil decorrente de dano ambiental provocado por um agente estatal, não se encontram maiores divergências, pois ela estaria diretamente vinculada à identificação da ação ou inação do agente público, que, no desempenho de suas funções institucionais, não procedeu conforme os interesses ambientais e as disposições de lei.

Ocorre que a responsabilidade civil do Estado não se limita a ações regidas pela imprudência, imperícia ou negligência de seus agentes, cabendo indagar o tratamento dado às omissões administrativas que autorizam a ação lesiva de terceiros ao meio ambiente, bem como questionar a inclusão indiscriminada do Estado no polo passivo de ações reparatórias ambientais sob o argumento de que é dever do mesmo zelar pela preservação ambiental.

José Afonso da Silva analisa com reservas a responsabilidade objetiva e solidária do Estado por dano ambiental provocado por terceiros, tanto sob o aspecto político

quando pelo temor de socialização do dano. Entretanto, o autor considera de difícil sustentação a responsabilidade civil subjetiva do Estado por dano decorrente de terceiro, posto que implicaria em restrição do dever imposto pela Constituição ao Estado de zelar pelo meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (SILVA, 2010). Esse paralelo bem ilustra problemática que envolve o tema.

Mostra-se importante pontuar os diversos cenários capazes de ensejar a responsabilidade estatal, de modo a conferir a cada uma delas tratamento condizente, considerando-se, para tanto: **a)** a corresponsabilidade do Estado por ação ou omissão de agente público que contribui indiretamente para a ocorrência do dano provocado por terceiro; **b)** a corresponsabilidade do Estado decorrente do descumprimento do dever de agir, ainda que não haja concretamente o conhecimento pelo agente estatal da atuação danosa de terceiro, feita na clandestinidade; **c)** a corresponsabilidade do Estado nos casos em que tenha agido estritamente conforme a legislação e, ainda assim, não tenha impedido a ocorrência do dano.

Na primeira hipótese, a responsabilidade administrativa deriva de um ato ou omissão de um agente que deixando de proceder conforme as determinações legais, ou, agindo de forma contrária às mesmas, acaba com permitir a ocorrência do dano ambiental.

Um exemplo da hipótese acima é a concessão de licença ambiental por parte do agente público à empresa cujo estudo de impacto ambiental não recomendava a exploração da atividade, em razão da inexistência de condições mínimas de operação sem danos ao meio ambiente. Nessa situação, compreende-se ser possível corresponsabilizar o Estado, não havendo maiores discussões quanto ao tema.

Quanto às outras duas hipóteses, o cenário é bem adverso, pois a responsabilização do Estado, nessas situações, clama pela aplicação do princípio do segurador universal, configurando tema de difícil delineamento jurídico.

Ocorre que a responsabilidade do Estado decorrente da falha no dever de fiscalizar, ainda que o ato danoso provocado por terceiro não tenha chegado ao conhecimento do agente público, é de suma importância para o presente trabalho, uma vez que os refugiados ambientais internos (nacionais) são, muitas vezes, aqueles que se colocam ilegalmente em situações de risco em razão de possível omissão administrativa quanto ao seu poder de polícia.

Pertinente se faz um questionamento: poderia o Estado ser obrigado a responder solidariamente por todo e qualquer dano com fundamento no descumprimento do dever constitucional de agir, sendo responsabilizado objetivamente, inclusive pelo dano ambiental praticado na clandestinidade? Ou seja, poderia o Estado ser responsabilizado mesmo quando não há identidade de condutas ante o desconhecimento da existência de ação danosa por parte do agente público (PRADO; BATISTA, 2008).

Na situação sob análise, a responsabilidade do Estado advém de evento danoso intentado na clandestinidade. Entende-se por dano cometido na clandestinidade aquele que o Estado, atuando diligentemente com os contingentes de fiscalização disponíveis, não possa identificar — ante a vastidão da área territorial sob guarda, por exemplo. Sem dúvida, o estudo dos elementos do conceito de clandestinidade abrange certa dose de subjetividade, devendo-se pautar sua interpretação pela própria razoabilidade que deve ser inerente ao administrador, bem como aos órgãos de controle, pois a diligência que deve ser adotada pela Poder Público não pode ser considerada por meio de critérios absolutos.

A adoção da Teoria da Culpa Grave ou da Teoria do Risco Integral é determinante para o afastamento ou não da responsabilidade solidária do Estado no caso. Pela Teoria da Culpa Grave, ter-se-ia a não responsabilização do Estado no caso do dano provocado na clandestinidade, por ausência de culpa grave. Pela aplicação da Teoria do Risco Integral, inclui-se o Estado no polo passivo da ação com fundamento na responsabilidade objetiva e solidária (PRADO; BATISTA, 2008).

Do posicionamento acima se depreende que, segundo a Teoria da Culpa Grave, a omissão diante de um fato conhecido ou esperado guarda, ao menos no aspecto da responsabilidade civil, mesmo tratamento jurídico que a ausência de atuação escusável, ante a insuficiência de recursos para a promoção da proteção adequada, por exemplo. Já pela Teoria do Risco Integral, mesmo diante da impossibilidade justificada do Poder Público atuar na defesa do meio ambiente e, conseqüentemente, em determinadas situações das populações de risco, deve a Administração ser responsabilizada.

Ora, deve-se indagar qual seria o efeito positivo de se condenar determinado ente estatal, que já não possui recursos suficientes para a defesa do meio ambiente, a repará-lo. Essa, sem sombra de dúvidas, é a medida mais fácil, mas não aparece ser a mais adequada. Deve-se indagar, sim, a razão pela qual esse ente não possui os recursos

necessários para proceder à mencionada fiscalização, bem como quem detém esses recursos.

Apenas se fazendo as indagações acima será possível exigir uma atuação preventiva eficaz da Administração Pública, ou a reparação, nas situações em que os danos já estão concretizados. De nada adianta esperar o impossível, ou seja, não se pode esperar que aquele que não detém condições para evitar o dano seja responsável por sua indenização.

1.5 O ATUAL POSICIONAMENTO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA QUANTO À RESPONSABILIDADE ESTATAL POR DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE CONDUTAS OMISSIVAS

O ordenamento jurídico pátrio é marcado pela normatividade da Constituição Federal e pela retomada de valores morais através dos princípios — dando especial relevo aos papéis assumidos pelos três Poderes, onde o controle da atividade dos Poderes Executivo e Legislativo pelo Poder Judiciário passou a ser exercido mais amplamente. Assim, a dimensão da atuação da atividade judicial desenhou contornos inéditos à competência dos tribunais.

Essa ampla atuação do Poder Judiciário, entretanto, por vezes conflita com funções típicas dos outros dois Poderes, denotando-se, assim, o fenômeno do ativismo, rótulo cujo fim é o de abarcar todos os eventos que exprimem essa nova realidade judicial, que ainda caminha por uma zona de incerteza quanto a sua legitimidade e seu alcance. Barroso sintetiza a noção de ativismo judicial nas seguintes palavras:

A ideia de *ativismo judicial* está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critério menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas (BARROSO, 2010, pp. 284-285)

Segundo também coloca este autor, o ativismo pauta-se por uma postura mais proativa na interpretação das normas jurídicas, de forma a potencializar, ao máximo, seu sentido e alcance (Ibidem, 2010). Comumente, o ativismo encontra maior espaço onde a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo mostra-se mais acanhada, ou, até mesmo, inócua ou inexistente, assumindo o Judiciário o papel de criação de regras específicas voltadas para o caso concreto em julgamento, cuja gênese, na maioria das vezes, provém de princípios, conceitos jurídicos indeterminados e expressões abertas encontradas nos enunciados normativos.

Nos temas afetos à Administração Pública, Barroso (Ibidem, 2010) também destaca que o ativismo judicial foi capaz de produzir repercussões extremamente positivas, como a supremacia do interesse público primário (interesse da sociedade) sobre o interesse público secundário (interesse exclusivo da Fazenda Pública), a vinculação do administrador à Constituição e não apenas à lei ordinária e a possibilidade de controle judicial do mérito do ato administrativo.

Por outro lado, em diversas outras situações, a abrangência de expressões abertas e indeterminadas dos textos legais e o largo uso dos princípios em detrimento da lei costumam ensejar um avanço ilegítimo do Judiciário sobre a esfera de competência dos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse passo, aponta Barroso (2010) que as críticas voltadas ao ativismo incontido são representadas, precipuamente, pela ausência de representatividade democrática dos juízes para formularem novas proposições jurídicas (mormente porque o processo de escolha dos magistrados se dá pela meritocracia — concurso público —, e não por eleição direta pelo povo, tal como ocorre com os membros dos Parlamentos), pela judicialização exacerbada das questões cotidianas da sociedade e pela limitação técnica dos juízes para decidirem casos que requeiram maior conhecimento técnico de outros ramos científicos.

Na doutrina americana — berço da expressão e teorização do ativismo judicial —, a concepção de Dworkin sobre o ativismo judicial é construída sob a associação entre o Direito e a moral. Para o autor (2010), a moralidade não é elemento alheio ao poder normativo oficial, pois entende que ela confere a todos os homens direitos sobre os quais o Estado não pode ignorar ou transigir. São direitos morais, que se manifestam através dos princípios e se diferenciam dos direitos jurídicos, encartados na regra:

Nosso sistema constitucional baseia-se em uma teoria moral específica, a saber, a de que os homens têm direitos morais contra o Estado. As cláusulas difíceis da Bill of Rights, como cláusulas do processo legal justo e da igual proteção, devem ser entendidas como um apelo a conceitos morais, e não como uma formulação de concepções específicas. Portanto, um tribunal que assume o ônus de aplicar especificamente tais cláusulas como lei deve ser um tribunal ativista, no sentido de que ele deve estar preparado para formular questões de moralidade política e dar-lhes uma resposta (Ibidem, p. 231).

Outrossim, a moral, ao contrário das regras jurídicas, é volátil, no sentido de que comporta frequentes variações no tempo e no espaço, cabendo aos tribunais fazê-la presente na regência das relações sociais, relendo-a e atualizando-a conforme os padrões de comportamento esperados em determinada sociedade.

A utilização dos princípios como instrumento de aplicação da moral vigente é viabilizada pelo caráter elástico de suas disposições. Essa característica peculiar dos princípios torna seu método de aplicação muito diferente daquele adotado para as regras jurídicas. Dworkin destaca que as regras, ao contrário dos princípios, garantem direitos ou impõem deveres definitivos, cuja aplicação segue o padrão “tudo ou nada”:

A diferença entre princípios jurídicos e regras jurídicas é de natureza lógica. Os dois conjuntos de padrões apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis à maneira do tudo-ou-nada. Dados os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida, e neste caso a resposta que ela fornece deve ser aceita, ou não é válida, e neste caso em nada contribui para a decisão (DWORKIN, 2010, p. 39).

Assim sendo, ao serem aplicadas ao caso concreto, as regras não admitem relativização, porque somente estarão aptas a irradiar alguma eficácia se consideradas em sua integralidade. Os princípios, de outro lado, permitem que os operadores do direito os moldem, a fim de melhor adequá-los ao caso concreto em que sua aplicação é demandada. Aqui, o padrão “tudo ou nada” é substituído pela técnica da ponderação, que, por sua vez, encontra suporte nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Dworkin traça as principais diferenças entre o ativismo e a contenção judicial, dando a seguinte definição para essa segunda modalidade de comportamento judicial:

[...] o programa da moderação judicial afirma que os tribunais deveriam permitir a manutenção das decisões de outros setores do governo, mesmo quando elas ofendam a própria percepção que os juízes têm dos princípios exigidos pelas doutrinas constitucionais amplas, excetuando-se, contudo, os casos nos quais essas decisões sejam tão ofensivas à moralidade política a ponto de violar as estipulações da qualquer interpretação plausível, ou, talvez, nos casos em que uma decisão contrária for exigida por um precedente inequívoco (DWORKIN, 2010, p.215).

Pelas lições acima, talvez o mais relevante legado deixado pela teoria moral de Dworkin seja a superação da visão da Constituição enquanto um texto impositivo e insuscetível a mudanças operadas através da interpretação.

Pois bem. Feita uma breve síntese sobre o ativismo judicial e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro, passa-se à análise do tema tratado especificamente nesse tópico.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em matéria ambiental, interpretando conjuntamente os arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, produziu alguns precedentes no sentido de que, mesmo em se tratando de omissão, cabe ao Estado responder objetivamente por danos ao meio ambiente gerados por particulares, quando constatada a ocorrência de falhas no poder-dever de fiscalização. Ilustrando um desses pronunciamentos, consignou o STJ no Recurso Especial 1071741/SP, relatado pelo Ministro Herman Benjamin, que:

Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção ao meio ambiente (Lei 6.938/81, art. 3º, IV, c/c art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante construção doutrinária e jurisprudência, do texto constitucional.

O poder-dever de controle e fiscalização ambiental (=poder-dever de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo, da Lei de Política Nacional do

Meio Ambiente (Lei 6.938/81, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente). (STJ,2011).

Nos termos da decisão acima, se a responsabilização tratar de uma ação por parte do Estado, será sem dúvidas na modalidade objetiva. Já ao tratar-se de omissão, via de regra, a responsabilidade do Estado dá-se de forma subjetiva. Segundo o Ministro, essa regra comporta duas exceções: quando a responsabilização do Estado decorrer de expressa determinação legal e quando houver um dever de ação estatal advindo da Constituição Federal. Como a proteção do meio ambiente está prevista legalmente, entende o Ministro que a responsabilidade do Poder Público por omissão relacionada a dano ambiental também comporta a modalidade objetiva.

Em que se pese o julgado supracitado ter concluído pela aplicação da responsabilidade subjetiva do Estado por danos ambientais decorrentes de atos omissivos, o mesmo é omissivo quanto à aplicação das Teorias do Risco, deixando de identificar sua modalidade — ou seja, se utilizou a Teoria do Risco Administrativo (que admitiria as excludentes de responsabilidade) ou a do Risco Integral.

O julgado acima ilustrado diz respeito à corresponsabilização do Estado quando, em consequência de sua omissão no exercício do dever-poder de controle e fiscalização ambiental, danos ao meio ambiente foram causados por um particular que invadiu Unidade de Conservação de Proteção Integral, parque estadual de propriedade pública, tendo nela levantado construção e iniciado exploração agrícola.

Diversos aspectos da responsabilidade civil ambiental por omissão do Estado foram abordados pelo Ministro Relator Herman Benjamin nesse acórdão. O primeiro deles é a importância do papel do Poder Público na proteção ao meio ambiente, deixando claro que a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

Em relação ao poder-dever estatal de controle e fiscalização urbanístico-ambiental, o Ministro conclui que:

Se está no terreno de um inequívoco, indisponível, irrenunciável e imprescritível dever-poder do Estado.

[...]

Por imposição constitucional, portanto, o Estado brasileiro, em todas suas facetas e níveis, figura como guardião-garantidor do direito

fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O caput e os parágrafos do art. 225 da Constituição elencam diversas incumbências concretas relacionadas a esse amplo poder de polícia, que, nos termos do art. 23, VI (—proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas) e VII (—preservar as florestas, a fauna e a floral), insere-se no âmbito da competência comum da União, Estados e Distrito Federal e, naquilo que for interesse local, também dos Municípios (com especial relevo para o controle e fiscalização da regularidade urbanística). Nessa mesma linha de raciocínio, nos termos do art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação —os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, além de outros a que se confira tal atribuição. (STJ, 2011).

Nessa esteira, se o Poder Público não cumprir com seu dever, resultando na omissão, poderá ser responsabilizado civilmente.

Outro ponto abordado é a própria responsabilidade do Estado por omissão no exercício do dever-poder de controle e fiscalização urbanístico-ambiental, *in verbis*:

No Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.

[...]

O ente público é solidaria, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos ambientais e urbanísticos que venha, — direta ou indiretamente, causar. A situação é mais singela quando o próprio Poder Público, por atuação comissiva, causa materialmente a degradação, p. ex., ao desmatar ilegalmente Área de Preservação Permanente. É imputação por ato próprio.

Embora menos comum, não difere muito, no essencial, a corresponsabilidade do Estado decorrente da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, [...], na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis, inclusive no que se refere à improbidade administrativa. (STJ, 2011).

Menciona o Ministro, ainda, que a solidariedade passiva ambiental não exige que o comportamento causal de cada um dos responsáveis seja da mesma natureza, grau

ou nocividade. É irrelevante, portanto, que a responsabilidade do particular se impute por degradação material comissiva (desmatamento) e a do Estado por omissão em controlar e fiscalizar o bem material.

Por fim, o julgado aborda a questão da solidariedade entre o Estado e o terceiro causador do dano:

Nesse contexto, forçoso reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, devendo agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia. Ocorre aí inexecução de uma obrigação de agir por quem tinha o dever de atuar. Agir no sentido de prevenir (e, cada vez mais, se fala em precaução), mitigar o dano, cobrar sua restauração e punir exemplarmente os infratores. A responsabilização estatal decorre de omissão que desrespeita estipulação ex vi legis, expressa ou implícita, fazendo tábula rasa do dever legal de controle e fiscalização da degradação ambiental, prerrogativa essa em que o Estado detém quase um monopólio. Ao omitir-se contribui, mesmo que indiretamente, para a ocorrência, consolidação ou agravamento do dano. (STJ,2011).

Vale mencionar ainda a questão previamente abordada sobre ser mais benéfico à sociedade acionar o degradador primeiramente e, apenas na impossibilidade de este promover a reparação, chamar o Estado para fazer parte da relação jurídica.

No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência).

A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, 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 (art. 50 do Código Civil).

Ao acautelarem a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado –sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas –substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. (STJ, 2011).

O julgado em referência foi um marco na jurisprudência do STJ. Em que se pese permanecer acesa a polêmica acerca do modelo de responsabilidade incidente quando se fala em danos ambientais derivados de omissões do Poder Público, é possível a responsabilização objetiva do Estado pela omissão em seu dever-poder de fiscalização ambiental. Responsabilização esta que, via regra, deverá ocorrer sob a modalidade objetiva, tratando-se de exceção à regra geral da responsabilidade subjetiva do Estado por omissão. Além disso, o Estado poderá figurar em polo passivo solidário ao terceiro, contudo, sua execução terá caráter subsidiário, havendo sempre o direito de Ação de regresso contra os poluidores diretos.

Ocorre que, no que tange aos refugiados ambientais, muitas vezes o papel da vítima se confunde com o do causador direto do dano, mormente quando esse se amolda à definição de “população de risco”, o que altera, de forma significativa, a dinâmica jurídica quanto à reparação desses danos, sendo de suma importância, para o presente estudo, a análise dos conceitos de desastres e refugiados ambientais, conforme se fará a seguir.

2 CONCEITOS, CLASSIFICAÇÕES E TERMINOLOGIAS APLICÁVEIS AOS DESASTRES E REFUGIADOS AMBIENTAIS

Considerando o objeto da presente dissertação, a qual aborda a responsabilidade civil em face dos refugiados ambientais brasileiros, em razão de eventos tidos como desastres ambientais, mostra-se de suma importância proceder à análise dos próprios conceitos aplicáveis a esses eventos e suas vítimas.

2.1 OS DESASTRES AMBIENTAIS

É de conhecimento geral que os desastres naturais podem ser provocados por diversos fenômenos, tais como inundações, escorregamentos, erosão, terremotos, tornados, furacões, tempestades, estiagem, entre outros. Por certo, o acelerado processo de urbanização verificado nas últimas décadas, de forma universal, inclusive no Brasil, levou ao crescimento das cidades, muitas vezes em áreas impróprias à ocupação, aumentando as situações de perigo e de risco a desastres naturais.

Quando os fenômenos naturais atingem áreas ou regiões habitadas pelo homem, causando-lhe danos, passam a se chamar desastres naturais. A conceituação firmada pela *International Strategy for Disaster Reduction* (UN-ISDR) (2009) considera como desastre “uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou de uma sociedade envolvendo perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais de grande extensão, cujos impactos excedem a capacidade da comunidade ou da sociedade afetada de arcar com seus próprios recursos”.

O Relatório Estatístico Anual do EM-DAT de 2007 (SCHEUREN *et al.*, 2008), considera a ocorrência de pelo menos um dos seguintes critérios para a caracterização de desastre: **a)** 10 ou mais óbitos; **b)** 100 ou mais pessoas afetadas; **c)** declaração de estado de emergência; **d)** pedido de auxílio internacional.

No Glossário da Defesa Civil Nacional, desastre é tratado como sendo “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem, sobre um ecossistema (vulnerável), causando danos humanos, materiais e/ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais. A intensidade de um desastre depende da

interação entre a magnitude do evento adverso e o grau de vulnerabilidade do sistema receptor afetado” (CASTRO,1999, p.283).

Estudos sobre a construção de modelos e definições conceituais de desastres registram que, originalmente,

[...] as diferentes abordagens sobre o conceito de desastre poderiam ser agrupadas em três principais paradigmas, quais sejam: o desastre como um agente externo ameaçador; o desastre como expressão social da vulnerabilidade; e, por fim, o desastre como um estado de incertezas geradas pelas próprias instituições (MARCHEZIN,2009, p. 49).

Na evolução histórica da construção do conceito de desastre, primeiramente se propôs a reflexão conceitual adotando como modelo as situações de guerra, nas quais os impactos sobre as comunidades humanas se processam a partir de agentes agressores externos (MARCHEZIN, 2009; GILBERT, 1998).

A importância assumida pela externalidade das causas do evento gerou, na sociedade, a consolidação da percepção de que os fenômenos externos são determinantes para a configuração do evento.

Percebe-se, entretanto, certa resistência de determinados agentes em reconhecer esses fatores externos. No Brasil, por exemplo, essa percepção é revelada quando das inundações, deslizamentos e soterramentos, em que, de acordo com o senso comum, são sempre as chuvas que matam, que deixam desabrigados (GILBERT, 1998), isentando a participação dos aspectos sociais, relativos, sobretudo, à ocupação e ao uso do espaço territorial.

Para Enrico Quarantelli (1998), há uma ausência de consenso na Sociologia sobre o que é nomeado como desastre, sendo possível entendê-lo como um misto de construção social e acontecimento físico; trata-se, portanto, de uma elaboração cultural para lidar com ações e omissões humanas causadoras de danos intensos, que têm concentração espaço-temporal.

A abordagem acima citada abrandou as causas externas dos agentes destrutivos na configuração dos desastres e trouxe para a discussão conceitual a participação e o reconhecimento do campo das Ciências Sociais, legitimando-o para as análises dos fatores de risco que desencadeiam os desastres e, por conseguinte, para a prevenção dos mesmos.

As classificações mais utilizadas distinguem os desastres quanto à origem e à intensidade (ALCÂNTARA-AYALA, 2002; MARCELINO, 2007).

Quanto à origem ou causa primária do agente causador, os desastres podem ser classificados como naturais ou humanos (antropogênicos). Desastres Naturais são aqueles causados por fenômenos e desequilíbrios da natureza que ocorrem independentemente da ação humana. Em geral, considera-se como desastre natural todo aquele que tem como gênese um fenômeno natural de grande intensidade, agravado ou não pela atividade humana. São exemplos desta categoria inundações, erosões e escorregamentos provocados por chuvas intensas; os efeitos da passagem de vendavais, tornados e furacões; etc. Desastres Humanos ou Antropogênicos são aqueles resultantes de ações ou omissões humanas, e estão relacionados com as atividades do homem, como agente ou autor. Como exemplo, podemos citar acidentes de trânsito, incêndios urbanos, contaminação de rios, rompimento de barragens, etc. (ALCÂNTARA-AYALA, 2002; CASTRO, 1999; KOBİYAMA et al., 2006; MARCELINO, 2007).

Os desastres naturais ainda poderiam ser originados pelas dinâmicas interna e externada Terra. Os decorrentes da dinâmica interna são terremotos, maremotos, vulcanismo e tsunamis. Já os fenômenos derivados de dinâmica externa envolvem tempestades, tornados, inundações, escorregamentos, entre outros.

A avaliação da intensidade dos desastres é muito importante para facilitar o planejamento da resposta e da recuperação da área atingida. As ações e os recursos necessários para socorro às vítimas dependem da intensidade dos danos e prejuízos provocados, a qual pode assumir a seguinte classificação:

- I. Desastres de pequeno porte, também chamados de acidentes, onde os impactos causados são pouco importantes e os prejuízos pouco vultosos. (Prejuízo menor que 5% PIB municipal). Facilmente superável com os recursos do município.
- II. De média intensidade, onde os impactos são de alguma importância e os prejuízos são significativos, embora não sejam vultosos. (Prejuízos entre 5% e 10% PIB municipal). Superável pelo município, desde que envolva uma mobilização e administração especial.
- III. De grande intensidade, com danos importantes e prejuízos vultosos. (Prejuízos entre 10% e 30% PIB municipal). A situação de normalidade pode ser restabelecida com recursos locais, desde que complementados com recursos estaduais e federais. (Situação de Emergência – SE).
- IV. De muito grande intensidade, com impactos muito significativos e prejuízos muito vultosos. (Prejuízos maiores que 30%

PIB municipal). Não é superável pelo município, sem que receba ajuda externa. Eventualmente necessita de ajuda internacional. (Estado de Calamidade Pública – ECP) (KOBAYAMA et al., 2006)

A Organização das Nações Unidas (ONU) declarou a década de 1990 como a Década Internacional para Redução de Desastres Naturais (*International Decade for Natural Disaster Reduction – IDNDR*), devendo ser dedicada à promoção de soluções para redução do risco decorrente de perigos naturais, fortalecimento dos programas de prevenção e redução de acidentes naturais. Um dos atos derivado da *IDNDR* foi a implantação da Estratégia Internacional para Redução de Desastres (*International Strategy for Disaster Reduction – UN-ISDR*), voltada para promover maiores envolvimento e comprometimentos públicos, disseminação de conhecimentos e parcerias para implementar medidas de redução de riscos (UN-ISDR, 2004).

É certo que há um crescente reconhecimento de que, enquanto esforços humanitários ainda são importantes e necessitam de atenção continuada, a avaliação e a mitigação dos riscos e das vulnerabilidades são fatores fundamentais a serem considerados na redução dos impactos negativos dos perigos e, desta maneira, são essenciais para a implantação do desenvolvimento sustentável (UN-ISDR, 2004).

Uma das explicações para o grande desequilíbrio entre prevenção e resposta de urgência, conforme observado por Veyret (2007), é que as ações de redução de riscos não oferecem a mesma visibilidade às políticas de organismos oficiais nacionais e internacionais, arrecadadores de fundos, em relação aos programas de atendimentos emergenciais, os quais normalmente têm grande exposição na mídia. Ou seja, remediar é mais midiático que prevenir.

Atualmente, por meio da UN-ISDR, a atuação da ONU está focada sobretudo na vulnerabilidade, que é um estado determinado pelas condições físicas, sociais, econômicas e ambientais, as quais podem aumentar a suscetibilidade de uma comunidade ao impacto de eventos perigosos. Uma vez que o perigo de ocorrer um determinado desastre natural, em geral, já é conhecido e, muitas vezes inevitável, o objetivo é minimizar a exposição ao perigo por meio do desenvolvimento de capacidades individuais, institucionais e coletivas que possam contrapor-se aos perigos e aos danos. O papel da comunidade e da capacidade de enfrentamento da população são considerados elementos-chave no entendimento do risco de desastre (UN-ISDR, 2004).

No Brasil, os principais fenômenos relacionados a desastres naturais são derivados da dinâmica externa da Terra, tais como inundações e enchentes, escorregamentos de solo e/ou rochas e tempestades. Estes fenômenos estão comumente associados a eventos pluviométricos intensos e prolongados, nos períodos chuvosos que correspondem ao verão nas regiões sul e sudeste e ao inverno na região nordeste.

Como informado pelo EM-DAT, o Brasil está entre os países do mundo mais atingidos por inundações e enchentes, tendo registrado 94 desastres no período de 1960 a 2008, com 5.720 mortes e mais de 15 milhões de pessoas afetadas (desabrigados/desalojados). Considerando somente os desastres hidrológicos que englobam inundações, enchentes e movimentos de massa, em 2008 o Brasil esteve em 10º lugar entre os países do mundo em número de vítimas de desastres naturais, com 1,8 milhões de pessoas afetadas (OFDA/CRED, 2009).

Seguindo a tendência mundial, constata-se também no Brasil um crescimento significativo das ocorrências de desastres naturais a partir de 1960: do total de 289 ocorrências registradas pelo EM-DAT no período de 1900 ao primeiro trimestre de 2009, cerca de 70% são posteriores a 1960. Entretanto, os dados do EM-DAT para o Brasil estão longe da realidade, como já haviam observado Marcelino et al. (2006).

Segundo o autor supracitado, nos registros do EM-DAT constam 89 eventos para o Brasil, no período de 1980 a 2003, enquanto somente no estado de Santa Catarina foram computados 3.373 desastres naturais no mesmo período. No banco de dados da Defesa Civil de Santa Catarina são registradas apenas as ocorrências que levaram os municípios a decretarem Situação de Emergência (SE) ou Estado de Calamidade Pública (ECP), os quais são compatíveis com os critérios do EM-DAT. Portanto, se forem considerados também os acidentes que envolvem danos menores, estes números podem ser muito maiores.

Esse aumento na incidência de desastres naturais pode ser considerado como consequência do intenso processo de urbanização verificado no país nas últimas décadas, que levou ao crescimento desordenado das cidades em áreas impróprias à ocupação, devido às suas características geológicas e geomorfológicas desfavoráveis. As intervenções humanas nesses terrenos — tais como desmatamentos, construção de aterros, alterações nas drenagens, lançamento de lixo e construção de moradias —, efetuadas, quase sempre, sem a implantação de infraestrutura adequada, aumentam os riscos de instabilidade dos mesmos. Quando há um adensamento de moradias precárias

nessas áreas, os desastres associados aos escorregamentos e inundações assumem proporções catastróficas, atingindo um número elevado de famílias e causando grandes perdas econômicas e sociais (FERNANDES et al., 2001; CARVALHO & GALVÃO, 2006; TOMINAGA, 2007).

Este fato é também corroborado por Maffra e Mazzola (2007) que observaram que no Brasil há uma estreita relação entre o avanço da degradação ambiental, a intensidade do impacto dos desastres e o aumento da vulnerabilidade humana.

Os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Paraná, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Paraíba e Ceará possuem os municípios mais atingidos por desastres naturais (KOBİYAMAN et al., 2006; CARVALHO & GALVÃO, 2006).

Um importante item a ser observado é necessidade de respeitar e fazer respeitar, por meio da fiscalização, a legislação ambiental, uma vez que as áreas de preservação permanente (APPs), que abrangem as margens de corpos d'água (rios, lagos, lagoas), as encostas íngremes e os topos de morros, são naturalmente suscetíveis à inundação e aos escorregamentos, com potencial de se tornarem áreas de risco em caso de ocupação.

A tarefa de fazer respeitar a legislação vigente não pode ser simplesmente delegada, de forma indiscriminada, aos municípios brasileiros, muitos carecedores de recursos de todos os gêneros (financeiros, técnicos, e, até mesmo, legais). As dificuldades enfrentadas por esses municípios são especialmente sentidas nos interiores dos estados das regiões norte e nordeste, podendo esse cenário ser facilmente replicado em todo município de pequeno porte econômico do Brasil. É preciso adotar uma gestão centralizada para a prevenção desses desastres.

O Sistema de Defesa Civil é responsável pela coordenação e execução das ações emergenciais de enfrentamento aos riscos decorrentes dos desastres naturais, estruturando-as em nível federal, estadual e municipal. Desta forma, há uma estrutura organizacional com diretrizes e planos de ação para os atendimentos emergenciais em todo território nacional.

Entretanto, as ações de prevenção aos desastres naturais não têm o mesmo tratamento, ficando em segundo plano. Como bem pontuaram Carvalho & Galvão (2006), no Brasil, apesar de já se dispor de informações fornecidas por universidades e institutos de pesquisa para dar suporte técnico às ações de prevenção de riscos urbanos,

ainda é reduzido o número de municípios que contempla a gestão de riscos em seus planos de desenvolvimento urbano.

Em relação aos dados de ocorrência de desastres naturais no Brasil, a ausência de um banco de dados nacional, dificulta a compreensão do comportamento dos desastres naturais e suas consequências, conforme já apontado por Marcelino et al. (2006). As falhas verificadas por esses autores nos dados brasileiros registrados pelo EM-DAT são bastante significativas. Isso mostra a cogente necessidade de se organizar os dados referentes aos desastres naturais em âmbito estadual e nacional, para que se tenha um quadro da realidade brasileira e as informações necessárias para a prevenção e gestão destes desastres.

A observação da cobertura midiática sobre os desastres ambientais ocorridos em território nacional revela que, apesar desses eventos atingirem a todos, e não apenas os mais pobres, esses últimos, por ocuparem áreas de risco, são, em regra, os mais afetados. Diante desse cenário, mostra-se imperativo reconhecer as ocupações irregulares que existem nas cidades brasileiras, classificando-as como danosas não só ao meio ambiente, mas a seus próprios agentes.

As medidas a serem adotadas pelas Defesas Civas podem ser classificadas em ações de prevenção, resposta e reconstrução. As ações de prevenção são imprescindíveis para minimizar a ocorrência e os danos provocados por desastres. Mostra-se essencial a redução do tempo de resposta aos possíveis desastres para a garantia de sucesso das ações de Defesa Civil, o que não pode ser feito sem um adequado monitoramento para implantação de sistemas eficientes de alerta e alarme.

Deve-se ter em mente que, no que concerne aos desastres naturais, a rápida reparação dos danos causados é capaz de prevenir desastres secundários. Cita-se, como exemplo, os moradores afetados por deslizamentos de terras, que perderam suas casas. Na hipótese de não adoção de céleres medidas reparatórias, as quais devem incluir uma regular realocação desses moradores em local seguro, os mesmos irão, fatalmente, procurar habitação em uma nova zona de risco, o que poderá ocasionar um desastre secundário, derivado do primeiro.

A segurança almejada pela população só será alcançada por meio do fortalecimento das instituições de Defesa Civil e gerenciamento de riscos. Ocorre que isso não acontecerá sem uma necessária mudança nos comportamentos das pessoas e, principalmente, dos gestores públicos em todos os níveis e esferas de governo, de modo

que todas as ações do sistema de Defesa Civil possam prevenir desastres; além de aparelhar os órgãos competentes para a resposta e para a reconstrução das áreas atingidas por eles.

Um exemplo da omissão flagrante da Administração Pública brasileira quanto à adoção de medidas de prevenção reside no próprio fato de que a Defesa Civil é financiada, essencialmente, por meio de medidas provisórias, de forma que a liberação de verbas é, em regra, posterior à ocorrência do desastre, apenas em situações de emergência, liberação essa que, por vezes, sequer acontece, uma vez que o orçamento previsto para fazer frente à despesa foi contingenciado.

Segue-se a linha de que, não sendo possível antever um evento catastrófico, não seria factível reservar-lhe fundos financeiros. É essencial de se altere essa lógica, pois a própria previsão de um desastre ambiental demanda investimento público, e, com o devido investimento, mostra-se plenamente possível fazer essa previsão e antecipar eventuais medidas preventivas, protetivas e reparatórias.

Entretanto, essa antevisão depende de dotação orçamentária segura e contínua para os setores da Defesa Civil. A previsão da dotação orçamentária citada, bem como os seus regulares repasses para os devidos legitimados, são elementos que devem ser considerados quando da responsabilização dos danos causados por desastres ambientais, tema este que será abordado no próximo capítulo.

2.2 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS

No atual cenário mundial, ganha relevância a questão das migrações humanas forçadas, tema que vem gerando amplas discussões. Dentre os grupos que migram forçadamente encontram-se os refugiados. Estes são, normalmente, levados a fugir de seu país de origem por terem sofrido perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a determinado grupo social ou opiniões políticas.

O instituto do refúgio, na atual concepção, teve sua consolidação no âmbito internacional em virtude dos resultados penosos da Primeira Guerra Mundial. Nesse sentido, ponderam Ivanilson Raiol e Liliana Jubilut que o refúgio está relacionado a uma situação bem específica, que seria a Revolução Bolchevique (1917) e da Fome (1921), pois, em decorrência destes eventos, muitas pessoas foram obrigadas a se

deslocar dentro do território russo e várias outras obrigadas a abandonar o país. Essas pessoas tiveram sua nacionalidade cassada pelo Estado, ficando, portanto, sem a proteção de um Estado nacional. Diante esse cenário, a Liga das Nações, criada ao final da Primeira Guerra Mundial, começou a auxiliar os fugitivos da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (RAIOL, 2010; JUBILUT, 2007).

O Conselho da Liga das Nações instituiu, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, que objetivava definir a situação jurídica dos refugiados, prestar socorro, dar assistência e, também, organizar e providenciar seu reassentamento fora do território soviético (JUBILUT, 2007). Tais esforços resultaram na emissão do Certificado de Identidade para Refugiados Russos, conhecido como o passaporte Nansen, criado pelo norueguês Fridtjof Nansen, premiado com o Nobel da Paz em 1925, e que delineava a situação jurídica dos refugiados. O Alto Comissariado encerrou suas atividades em 1931, sendo estas então atribuídas a um órgão descentralizado chamado Escritório Nansen Soviéticas (RAIOL, 2010).

Em 1933, com o governo de Adolf Hitler, tomou forma mais uma classe de refugiados, *in casu*, os judeus. Nessa época, a Alemanha era membro da Ligadas Nações, e os judeus, por conta disso, tiveram sua proteção reduzida. A criação de um programa de auxílio aos judeus apenas se iniciou com a saída da Alemanha da Liga, em outubro de 1933), sob a liderança do Alto Comissariado para Alemanha. Tal medida resultou no refúgio de pessoas em outros países, como Estados Unidos e Brasil, embora não tenha sido suficiente para evitar milhões de mortes nos campos de concentração (RAIOL, 2010).

Em 1938 foi instituído o Alto Comissariado da Ligadas Nações para os Refugiados, como substitutivo aos órgãos anteriores, quais sejam, o Escritório Nansen e o Alto Comissariado para Alemanha. Esse novo órgão, em virtude da Segunda Grande Guerra, tornou-se aos poucos ineficaz, sendo encerrado em 1946. No ano de 1947, foi criada, no âmbito da Organização das Nações Unidas, a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), de caráter temporário. Suas atribuições residiam na identificação, classificação e assistência aos refugiados, visando sua repatriação e proteção jurídica e política. Sua extinção se deu em fevereiro de 1952. A OIR contribuiu, também, para a formulação de um novo conceito de refugiado, que passou a incluir os deslocados internos (JUBILUT, 2007).

Somente em 1950 foi criado, pela Assembléia Geral da ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), com a finalidade de prestar auxílio às vítimas, sendo esse o órgão que, até hoje, é encarregado da proteção aos refugiados. A incumbência do ACNUR é coordenar e promover ações, em âmbito internacional, para proteger e buscar soluções duradouras para a problemática dos refugiados. Não se pode deixar de pontuar que a ONU, por meio de autorização do seu Comitê Executivo e da Assembléia Geral das Nações Unidas, presta auxílio, ainda, aos apátridas e aos deslocados internos (ACNUR, 2015). A conceituação e abrangência deste último termo (deslocados internos) será oportunamente analisada no tópico seguinte.

Ultrapassando-se a evolução histórica da tutela dos refugiados, deve-se pontuar o atual debate sobre uma nova categoria de refugiados, objeto do presente estudo: os refugiados ambientais.

Segundo o relatado pelo *The State of Environmental Migration 2010*, os deslocamentos populacionais ligados a desastres climáticos e ambientais já superaram os provocados por conflitos armados (IOM, 2010). O que parecia uma ficção reservada a filmes de catástrofes tornou-se realidade.

O mais alarmante é que as mudanças ambientais tendem a se potencializar, aumentando os índices de mortalidade e morbidade e provocando situações que implicam a necessidade de realocação de grupos populacionais, com reflexos na redistribuição espacial da população. Esta redistribuição, feita de forma desordenada, acaba por gerar, às vezes, mais prejuízos que o próprio desastre em si.

As mudanças ambientais globais contribuem para que se acentue a vulnerabilidade social dos grupos populacionais em piores condições econômicas, em função da majoração de situações de risco pré-existentes. Nas últimas décadas, essas mudanças têm gerado nos países a preocupação em se contornar os problemas existentes e evitar problemas futuros decorrentes da alteração do clima, buscando-se desenvolver mecanismos de proteção ao meio ambiente e, concomitantemente, salvaguardar os Direitos Humanos.

A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados⁵, de 1951, define, em seu artigo 1.A.2, o termo “refugiado” como aplicável a qualquer pessoa que,

⁵ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia Geral das

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951, e devido a fundados temores de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, encontre-se fora do país de sua nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção desse país; ou que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa, em consequência de tais acontecimentos, ou não queira, devido a tal temor, regressar a ele [...](ONU, 1951).

A mesma Convenção impõe regras mínimas para o tratamento dos refugiados, além de estabelecer seus direitos fundamentais. Após a entrada em vigor da mencionada convenção, em 1954, logo se mostrou uma realidade onde o problema dos refugiados extrapola o âmbito dos esforços empreendidos em face do período pós-guerra.

Conforme bem mencionado no tópico anterior, tem-se percebido, nas últimas décadas, um sensível aumento no número de pessoas que foram levadas a sair de suas casas, regiões, ou até mesmo a mudar de país por razões ambientais ou climáticas, como desastres naturais, mudanças climáticas ou alterações no meio ambiente.

Trata-se de indivíduos em busca de refúgio e proteção, dada a impossibilidade de regressarem, de forma temporária ou definitiva, a sua anterior morada pela destruição de sua terra, em casos como terremotos, tsunamis, enchentes ou até mesmo pela elevação do nível do mar.

É claro que o deslocamento forçado devido à degradação do meio ambiente não é um fato recente. A modificação na atualidade se dá, provavelmente, em termos quantitativos.

Nas palavras de Fernando Malta (2011, p. 163), “a grande diferenciação dos refugiados como fenômeno da modernidade é justamente a concepção estatal da homogeneidade de sua população, quase um pressuposto à efetivação do imaginário coletivo da nação”.

Ao versar sobre o tema, Susana Borràs Pentinat afirma que:

Nos últimos anos, os desastres naturais produziram, pela primeira vez na história, mais movimentos de população do que as guerras e os conflitos armados de vários tipos. Segundo a Federação Internacional da Cruz Vermelha e a Sociedade do Crescente Vermelho, uma média de 211 milhões de pessoas foram afetadas anualmente durante a última

década por desastres naturais, triplicando a média da década anterior e sendo cinco vezes o número de pessoas afetadas por conflitos armados. (PENTINAT, 2011, p. 12)

Cecilia Tacoli, por sua vez, afirma que:

São os grupos mais pobres, aqueles que muitas vezes são forçados a viverem locais perigosos, como encostas íngremes ou assentamentos “informais” com pouca ou nenhuma disposição para drenagem de águas pluviais, acesso limitado dos serviços de emergência, como ambulâncias e caminhões de bombeiros, distantes de centros de saúde e com habitações cheias e inadequadas, que mais sofrem. Eventos extremos, quando afetam as pessoas com altos níveis de vulnerabilidade, se tornam desastres. Com relação à mobilidade, na maioria dos casos as pessoas voltam o mais rápido possível para reconstruir suas casas e meios de subsistência. “Se” e “o quão rapidamente” eles são capazes de fazê-lo depende muito do nível de apoio que recebem dos governos e da sociedade civil. (TACOLI, 2011, pp. 114-115)

A despeito da constatação da existência desta “emergência humanitária” crescente e suas possíveis consequências devastadoras, não há nenhum meio de proteção internacional para estas populações vulneráveis posto que, formalmente, não há uma proteção internacional específica para essa categoria de pessoas.

Não é incomum ver na televisão ou ler em revistas sobre a morte de deslocados, tanto migrantes quanto refugiados que, sem outra opção visível, buscam cruzar fronteiras e passar por rotas migratórias, sendo, porém, atingidos pela militarização ou por políticas restritivas a respeito da migração em diversos países.

O deslocamento forçado de uma pessoa implica em muito mais do que apenas mudança do local de residência. O juiz A. A. Cançado Trindade, em voto na audiência pública perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 08 de agosto de 2000, referente ao caso dos haitianos e dos dominicanos de origem haitiana na República Dominicana, afirma que:

Com o desenraizamento, uma pessoa perde, por exemplo, a familiaridade do cotidiano, o idioma materno como forma espontânea de expressão das idéias e sentimentos, e o trabalho que dá a cada um o sentido da vida e a utilidade aos demais na comunidade em que vive. A pessoa perde seus meios genuínos de comunicação com o mundo exterior, assim como a possibilidade de desenvolver um projeto de

vida. É, então, um problema que concerne todo o gênero humano, que envolve a totalidade dos direitos humanos e, sobretudo, que tem uma dimensão espiritual que não pode ser esquecida, especialmente no mundo desumanizado de nossos dias.

O problema do desenraizamento deve ser considerado em um marco da ação orientada a erradicação da exclusão social e pobreza extrema - se é que se deseja chegar a suas causas e não somente combater seus sintomas. Impõe-se o desenvolvimento de respostas a novas demandas de proteção, ainda que não estejam literalmente contempladas nos instrumentos internacionais de proteção do ser humano vigentes. O problema só pode ser enfrentado adequadamente tendo sempre presença a indivisibilidade de todos os direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais)⁶ (TRINDADE, 2001).

A expressão “refugiado ambiental” foi primeiramente utilizada em 1985, em um informe do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), elaborado por Essam El-Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre, do Cairo, e popularizado por Wangari Maathai, ganhadora do prêmio Nobel da Paz. Nos termos do informe, Essam El-Hinnawi (1985, p. 4) definiu, originalmente, “refugiados ambientais” como:

Pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporariamente ou permanentemente, por uma destruição ambiental, natural ou acionada por pessoas, que botou em xeque sua existência e/ou seriamente afetou a qualidade de sua vida. Por “destruição ambiental”, entende-se qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou na fonte de recursos) que o torna, temporária ou permanentemente, incapaz de manter a vida humana⁷.

Em uma visão crítica ao conceito de “refugiado ambiental”, Diane Bates (2002, p. 465) conclui que ele é um pouco vago. Segundo Bates, a definição de Essam El-Hinnawi generalizou o termo criado, deixando de lado as distinções entre refugiados ambientais e outros tipos de migrantes, e a especificação das diferenças entre os

⁶Original: “Con el desarraigo, uno pierde, por ejemplo, la familiaridad de lo cotidiano, el idioma materno como forma espontánea de la expresión de las ideas y los sentimientos, y el trabajo que da a cada uno el sentido de la vida y de la utilidad a los demás, en la comunidad en que vive. Uno pierde sus medios genuinos de comunicación con el mundo exterior, así como la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida. Es, pues, un problema que concierne a todo el género humano, que involucra la totalidad de los derechos humanos, y, sobre todo, que tiene una dimensión espiritual que no puede ser olvidada, aún más en el mundo deshumanizado de nuestros días”.

⁷ Original: “Those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption, natural or triggered by people, that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”.

próprios tipos de refugiados ambientais. Para a autora, diante de um termo tão abrangente, a proteção dos refugiados ambientais não terá muito valor prático.

Embora haja várias opiniões no sentido de ampliar a convenção de 1951 para incluir os refugiados ambientais, outros autores e organismos internacionais não partilham da mesma opinião, conforme citado a seguir.

Para Menezes (2010), a ampliação do conceito deve ser realizada por verificar a patente responsabilidade do Estado ao falhar diretamente na proteção dos seus cidadãos em face dos impactos ambientais, bem como a responsabilidade dos Estados mais poluidores, por contribuírem diretamente para as mudanças climáticas.

Aqueles que defendem a ampliação do conceito de refugiado para incluir também os migrantes ambientais pretendem que seja dada a estes a mesma assistência humanitária e estrutura internacional de proteção conferida aos refugiados de um modo geral (BRONEN, 2009).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), por exemplo, considera que é possível que qualquer iniciativa para modificar esta definição ocasione o risco de uma renegociação da convenção de 1951, o que, no momento atual, pode dar lugar a uma redução das normas de proteção do refugiado ou ainda apagar todo o regime de proteção internacional do refugiado (CASTLES, 2002).

O posicionamento da ACNUR ganha endosso de outros autores, como CASTLES (Ibidem), que acredita que a expansão da definição irá afetar e tornar mais dificultosa a proteção dos refugiados que buscam abrigo fugindo de situações de violência. No mesmo sentido, Maria Oliveira (2010, p.125) afirma, também, que o reconhecimento da categoria de refugiados ambientais poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados, bem como uma necessária intervenção na soberania interna dos Estados, pois a maioria dos deslocamentos populacionais ocasionados por mudanças climáticas ocorre dentro dos limites estatais.

Seguindo a linha acima, para Pentinat (2011, p.29), é possível perceber duas restrições para criar a figura jurídica do refugiado ambiental. A primeira se concentra na desvalorização que teria esta nova denominação, posto que os asilados, na grande maioria dos casos, são assim considerados pelas distintas opressões políticas, ao passo que o termo refugiado também cabe às pessoas vítimas de pobreza ou outras questões culturais ou sociais. A segunda razão se dá pelo fato de a maior parte das pessoas deslocadas o serem dentro do seu próprio país, sem cruzar fronteiras nacionais. Por isso,

uma nova definição do termo refugiado não iria abranger estas pessoas, ocasionando, ainda, uma alteração jurídica com pouca aplicação prática.

Dois importantes novos entendimentos do termo refugiado foram adotados em documentos regionais de proteção. O primeiro em 1969, no texto da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (ACNUR, 1969), e o segundo em 1984, disposto na Declaração de Cartagena das Índias (ACNUR, 1984). Ambos acrescentaram outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

Assim, tem-se que tanto a Convenção da Organização da Unidade Africana como a Declaração de Cartagena preveem a violação maciça dos Direitos Humanos como condição caracterizadora da situação de refugiado, incluindo, dessa forma, o tema no âmbito conceitual dos Direitos Humanos.

Talvez a mais importante das inovações seja o deslocamento do foco da proteção de uma perspectiva individual para a coletiva, transformando o reconhecimento do status de refugiado “em um ato de caráter humanitário”, dando-se destaque à análise da situação política (interna ou internacional) do Estado de origem do solicitante de refúgio, bem como de seus fatores e índices econômicos e de sua estabilidade institucional (JUBILUT, 2007).

Considerando, entretanto, a limitação conceitual do termo refugiado, seja para abranger as vítimas de desastres ambientais, seja para abranger os deslocados internos, passa-se à análise da conjugação desses dois últimos conceitos, cuja tutela é objeto do presente trabalho, ao menos sob o âmbito patrimonial.

2.3 OS DESLOCADOS INTERNOS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS

Passando-se à análise específica dos deslocados internos, tem-se que, embora o Direito Internacional lhes conceda certa proteção, não há instrumento internacional vinculante, nem agência das Nações Unidas com mandato específico para assisti-los, como confirmamos dados estatísticos oficiais.

David Turton (2003, p.03) condena a postura de estudiosos do tema dos refugiados pela falta ou pouco interesse sobre a categoria mais numerosa de migrantes

forçados, os deslocados internos, dando como exemplo os desalojados em razão de projetos de desenvolvimento, que são forçosamente deslocados e reassentados.

No relatório *Tendências Globais 2008*, o ACNUR contabilizou 42 milhões de pessoas forçadamente deslocadas, das quais 15,2 milhões são refugiados, 827 mil solicitantes de asilo e 26 milhões deslocados internos; estima-se que 25 milhões receberam proteção ou assistência pelo ACNUR, dos quais 10,5 milhões de refugiados e 14,4 milhões de deslocados internos. Em face desses números, pode-se concluir que a quantidade de deslocados internos e a demanda humanitária daí decorrente são significativamente maiores que as dos refugiados (UNHCR, 2009)⁸.

Considerando que os deslocados internos permanecem no território do próprio Estado, a responsabilidade por eles é primeiramente atribuída aos governos nacionais, o que se mostra extremamente ineficiente. Não se pode afastar a necessidade de uma disciplina internacional para a proteção efetiva dos direitos dos deslocados internos, pois nem sempre será possível ao Estado garantir sua segurança e seu bem-estar, mormente em situações de crise e conflito, ou mesmo de precariedade administrativa e financeira, ocasionadas, quiçá, pelos próprios distúrbios ambientais, que dificultam e podem inviabilizar a prestação de assistência internamente pelo Estado.

Em que pesem os argumentos acima, a proteção aos deslocados internos no plano internacional ainda é insuficiente, carecendo de um instrumento internacional de alcance geral com força vinculante, já que os princípios orientadores não constituem um documento obrigatório, sendo insuficientes para garantir a proteção e a assistência às pessoas e grupos nessa condição.

Nas palavras do então Subsecretário Geral das Nações Unidas para Assuntos Humanitários, o embaixador brasileiro Sérgio Vieira de Mello, no prefácio à 1ª edição da publicação dos princípios orientadores relativos aos deslocados internos: “Estes princípios que são baseados no direito humano internacional e instrumentos dos direitos humanos, devem servir de padrão internacional para orientar os governos existentes,

⁸Essa tendência tem se agravado, especialmente em razão da degradação do ambiente global, com a frequência cada vez maior de desastres ambientais provocados por causas naturais e/ou humanas, pelas mudanças climáticas e pelos processos de desenvolvimento, levando um número cada vez maior de pessoas a deixarem seus lares como único meio de garantir a sua sobrevivência, deparando-se com o despreparo do Estado em ampará-las e com as lacunas nos instrumentos internacionais existentes. Nesse sentido, é absolutamente necessária e urgente a busca de caminhos para uma resposta jurídica adequada e eficiente para esse problema, o que motivou a escolha e despertou o interesse no aprofundamento do tema, que ainda não conquistou o merecido espaço na agenda política da grande maioria dos membros da comunidade internacional.

bem como as agências humanitárias e de desenvolvimento internacionais na prestação de assistência e proteção aos deslocados internos” (MELLO in OCHA, 2009).

Sobre a matéria, é relevante o posicionamento de Liliana Lyra Jubilut de que não seria possível enquadrar um sistema internacional de proteção aos deslocados internos, ainda em fase de construção, em qualquer das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, quais sejam: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Para a autora, a questão dos deslocados internos, assim como o aparecimento dos “refugiados ambientais”, impõem uma discussão relevante sobre a abrangência do sistema internacional de proteção aos refugiados e apresentam-se como desafios e possibilidades de aperfeiçoamento do referido sistema (JUBILUT, 2007, p.167).

Ocorre que a criação de um sistema de proteção específico para os migrantes ambientais tendo como base exclusivamente a proteção e a assistência humanitária, medida imediatista, não se mostra adequada ou duradoura.

Ao contrário das demais agências da Organização das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se mantém por meio de contribuições voluntárias dos países e de campanhas de arrecadação junto ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. As demandas dos solicitantes de refúgio são atendidas pelos países de acolhida. Quando os recursos são insuficientes, o ACNUR proporciona assistência emergencial aos refugiados que não podem satisfazer suas necessidades básicas (ACNUR, 2015).

Assim, além da questão de limitação conceitual, existem outros obstáculos, como a estrutura organizacional limitada do ACNUR e suas restrições orçamentárias. Os Estados não são obrigados a financiá-lo, sua captação de fundos é feita de forma voluntária, o que cria um óbice à proteção dos refugiados ambientais.

Assim, é certo que há diversos obstáculos, principalmente financeiros, para a tutela dos refugiados ambientais. Ocorre que essas contrariedades não podem ser utilizadas como desculpas para evitar a tomada de ações e programa hábeis à solução do problema. A proteção aos Direitos Humanos dos migrantes ambientais deve ser uma das maiores preocupações da comunidade internacional, pois, como afirma Kliot (2004, P.69), “o meio ambiente saudável é apenas uma das condições necessárias para o ser humano, mas o único que fornece o fundamento para muitos outros direitos”.

Sob a mesma ótica, Laura Westra (2009) assinala a responsabilidade dos Estados na proteção dos seres humanos, pois:

O respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional “*erga omnes*” e nenhum estado individualmente pode impor condições e clamar legalidade quando migrantes aparecem em seus limites fronteiriços. [...]. No entanto, o respeito pela dignidade humana é pouco provido quando o auxílio ao migrante é dado.

As pessoas deslocadas devido a desastres ou riscos ambientais constituem uma categoria que requer atenção e proteção especiais, conferindo uma nova e mais ampla dimensão ao Direito Internacional dos Refugiados, segundo Cançado Trindade

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido genérico, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de proporcionar a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”⁵, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis “visando a eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes”. (TRINDADE, 1993, p. 137).

Resumindo, a proteção do ser humano deve sempre ser privilegiada, evitando-se situações de constrangimento e privação de direitos, sobretudo em se tratando de indivíduos em situação de risco e fragilidade.

Analisando o tema, Érika Pires Ramos (2011), em sua tese de doutoramento intitulada *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*, assim conclui:

Nesse sentido, procurou-se analisar sob o aspecto conceitual e normativo as diversas abordagens existentes voltadas a uma adequada compreensão do processo que caminha no sentido do reconhecimento formal da categoria dos “refugiados ambientais”, ressaltando-se as estratégias possíveis para atingir tal escopo.

A partir do debate terminológico e conceitual, a solução que se mostrou mais adequada foi a de “unificar para melhor proteger”.

Somente uma definição jurídica ampla da expressão “refugiados ambientais”, que abranja o desenraizamento forçado interno e externo, poderá garantir padrões mínimos e unificados de proteção em nível global às pessoas e grupos gravemente afetados por eventos ambientais cuja sobrevivência e segurança demandam igualmente a

proteção internacional, independentemente de estarem dentro ou fora dos limites de seu Estado de origem ou residência habitual.

A responsabilidade pela proteção e assistência deve ser então compartilhada entre os Estados afetados e toda a comunidade internacional, a partir da adoção de um compromisso global alicerçado em normas de coexistência, cooperação e solidariedade.

[...]

A cooperação internacional e a participação dos chamados “novos atores” também se fazem imprescindíveis nesse processo, especialmente em relação aos Estados mais sensíveis e vulneráveis às mudanças ambientais globais, geralmente aqueles com menos capacidade de resposta a tais mudanças, seja sob o aspecto preventivo, seja no tocante à adaptação aos eventos ambientais.

Conforme pontuado neste trabalho, os custos econômicos das medidas de prevenção sempre irão existir, e dependerão de um grande esforço global nesse sentido, mas é certo também que tais custos são infinitamente menores que os custos das perdas humanas e das perdas materiais das vítimas, assim como da assistência material e jurídica às vítimas e da reconstrução ambiental. A falta de preparação e controle representa uma ameaça muito maior à segurança global, diante da ausência de reação internacional rápida e minimamente organizada para lidar com esses novos desafios.

O reconhecimento do vínculo entre degradação ambiental global, migrações forçadas e instabilidade é importante para o desenvolvimento de instrumentos e políticas adequadas para evitar o surgimento de conflitos e guerras, aperfeiçoar as ações de promoção da paz e segurança internacionais e prevenir cenários mais graves no futuro.

A adoção de sistema específico de proteção defendida na presente tese não visa apenas ao reconhecimento formal de uma nova categoria de refugiados e sim a um compromisso global de proteção das pessoas nessa condição, favorecendo assim a internalização futura de tais compromissos na legislação interna nos Estados e estimulando a ação coordenada dos atores envolvidos nos temas dos refugiados, das migrações, do meio ambiente e dos direitos humanos, inclusive sob o aspecto preventivo (RAMOS, 2011, p.131).

Em face da lacuna jurídica existente no Direito Internacional dos Refugiados aqui pontuada, a aplicação da teoria dos Direitos Humanos e dos princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente poderia representar uma possível via de proteção jurídica ao refugiado ambiental. Embora não seja possível responsabilizar os Estados por desastres como furacões e terremotos, o direito à vida e outros importantes direitos humanos criam obrigações positivas para os Estados, que devem tomar as medidas adequadas para proteger a vida, a integridade física e os bens de quem se encontra abrangido pela sua jurisdição.

Neste sentido, vale ressaltar que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece em seu artigo 25 que “toda pessoa tem direito a um nível de vida

adequado que lhe assegure, assim como a sua família, saúde e bem-estar”. Em seu artigo 13, reconhece o “direito de todas as pessoas de circular livremente e escolher sua residência em um território do Estado”. De acordo com esta disposição, a pessoa deslocada ou que se encontra em risco de deslocamento por razões ambientais goza de liberdade de circulação, incluindo o direito de optar livremente por regressar a sua casa, fixar-se em qualquer outro lugar do país ou integrar-se localmente no lugar em que tiver sido deslocada (ONU, 1948).

Assim, se for possível prever um desastre e o Estado puder prevenir as possíveis ameaças para a vida e a propriedade das pessoas, devem ser adotadas todas as medidas necessárias, tendo em vista suas obrigações perante o direito à vida de seus cidadãos.

3 O GERENCIAMENTO DO RISCO DE DESASTRES AMBIENTAIS E O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

Os primeiros estudos conhecidos sobre perigos naturais foram realizados na década de 1960 por Gilbert White e seus auxiliares, cujos trabalhos envolveram a avaliação de risco de um evento natural, por meio da identificação dos processos socioeconômicos, físicos (perigos) e seus parâmetros de análise: magnitude, frequência, duração, extensão em área, velocidade, disposição espacial e intervalo de tempo de recorrência (GARES et al., 1994).

Um fenômeno geológico pode ser definido como um acidente, quando gera consequências sociais e econômicas (perdas e danos), ou ser apenas considerado um evento, quando não há registro de danos relacionados a ele. Desta forma, a suscetibilidade de uma área a um determinado fenômeno geológico corresponde à possibilidade de sua ocorrência como um evento sem danos, enquanto o risco está relacionado à possibilidade de que a ocorrência do fenômeno tenha consequências sociais e econômicas (CERRI & AMARAL, 1998, p.301).

O UN-ISDR, estabelecido pela ONU após a Década Internacional de Redução dos Desastres Naturais (1990-1999), tem por finalidade o desenvolvimento de estratégias de redução dos riscos de desastres no mundo, objetivando, em primeiro lugar, a redução das vulnerabilidades das comunidades como forma de reduzir o risco de desastres (UN-ISDR, 2004).

Ocorre que a redução dos riscos é obtida primordialmente pela adoção de medidas preventivas adequadas. Essas ações impõem estudos prévios sobre os fatores condicionantes e os mecanismos dos fenômenos envolvidos, bem como uma avaliação do perigo e do risco. Nesse contexto, apresentam-se a seguir os principais conceitos e terminologias relacionadas a perigos e riscos geoambientais.

3.1 O GERENCIAMENTO DE DESASTRES AMBIENTAIS

A publicação da UN-ISDR (2004), tratando das iniciativas globais de redução de desastres, conceitua risco “como a probabilidade de consequências prejudiciais, ou danos esperados (morte, ferimentos a pessoas, prejuízos econômicos etc.) resultantes da

interação entre perigos naturais ou induzidos pela ação humana e as condições de vulnerabilidade”. A versão atualizada (UN-ISDR, 2009) considera risco como “A combinação da probabilidade de um evento e suas consequências negativas”.

Conforme relatado pelo UN-ISDR (2004), a compreensão dos perigos ambientais envolve a consideração de quase todos os fenômenos físicos da Terra, contemplando uma ampla gama de perigos, a exemplo dos geofísicos, meteorológicos, hidrológicos, geológicos, tecnológicos, biológicos e até mesmo sociopolíticos, considerados individualmente ou em suas complexas interações. O impacto do desastre, por sua vez, dependerá das características, probabilidade e intensidade do perigo, bem como da vulnerabilidade das condições físicas, sociais, econômicas e ambientais dos elementos expostos.

Em que pese o fato da maior parte dos perigos naturais ser inevitável (como uma tempestade ou a erupção de um vulcão, por exemplo), os desastres não o são. Ou seja, por meio de uma acurada e adequada análise de riscos, seria plenamente possível repelir um desastre ambiental. A investigação dos perigos que ocorreram no passado e o monitoramento da situação do presente possibilitam entender e prever a ocorrência de futuros perigos, permitindo a minimização do risco de um desastre (UN-ISDR, 2004).

Assim, tem-se que o risco é um perigo calculável, pois um processo potencialmente perigoso torna-se um risco para a população afetada a partir do momento em que sua ocorrência passa a ser previsível, seja por emitir sinais prévios ou pela repetição, permitindo estabelecer uma frequência. Por isso, a estatística tem um papel importante na definição do risco (VEYRET, 2007).

O gerenciamento de desastres é um dos principais instrumentos de gestão urbana, o qual, associado a outras políticas públicas, objetiva reduzir, prevenir e controlar de forma permanente o risco de desastres na sociedade (NOGUEIRA, 2002; LAVELL, 2003).

Cardona (1996) define oito fases que compõem o gerenciamento de desastres, salientando a existência de uma sequência cíclica onde essas etapas se entrelaçam de forma simbiótica e devem ser tratadas coerentemente. As etapas são: Prevenção, Mitigação, Preparação, Alerta, Resposta, Reabilitação, Reconstrução e Desenvolvimento.

Essas etapas correspondem ao esforço de prevenir a ocorrência do desastre, mitigar as perdas, preparar-se para as consequências, alertar sobre os riscos, responder

às emergências e recuperar-se dos efeitos dos desastres. Estão presentes em três momentos do desastre:

- **Prevenção:** objetiva evitar que ocorra o evento. Atividades de resposta ao desastre: são aquelas que se desenvolvem no período de emergência ou imediatamente após de ocorrido o evento. Podem envolver ações de evacuação, busca e resgate, de assistência e alívio à população afetada e ações que se realizam durante o período em que a comunidade encontra desorganizada e os serviços básicos de infraestrutura não funcionam.
- **Reabilitação:** período de transição que se inicia ao final da emergência e no qual se restabelecem serviços vitais indispensáveis e os sistemas de abastecimento da comunidade afetada.
- **Mitigação:** pretende minimizar o impacto do mesmo, reconhecendo que muitas vezes não é possível evitar sua ocorrência.
- **Preparação:** estrutura a resposta **Reconstrução:** caracteriza-se pelos esforços para reparar a infraestrutura danificada e restaurar o sistema de produção, revitalizar a economia, buscando alcançar ou superar o nível de desenvolvimento prévio ao desastre.
- **Alerta:** corresponde à notificação formal de um perigo iminente (CARDONA, 1996).

No Brasil, as ações de redução de Desastres adotadas pela Defesa Civil Nacional compõem-se de: Prevenção; Preparação para Emergências e Desastres; Resposta e Reconstrução. Para melhor compreensão de seu funcionamento, mostra-se oportuna a análise do Sistema Nacional de Defesa Civil Brasileiro.

3.2 O SISTEMA NACIONAL DE DEFESA CIVIL

As primeiras ações voltadas à proteção e segurança da população foram realizadas nos países envolvidos na Segunda Guerra Mundial. A Inglaterra foi pioneira na preocupação com a segurança de sua população, instituindo a *Civil Defense* (Defesa Civil) após os ataques sofridos entre 1940 e 1941, quando foram lançadas, milhares de bombas sobre as principais cidades e centros industriais ingleses, causando a morte de inúmeros civis, conforme relatado pelo Ministério da Integração Nacional (MI, 2012).

O Brasil voltou seu interesse ao tema em 1942, após o naufrágio dos navios militares Baependi, Araraquara e Aníbal Benévolo, no litoral de Sergipe, e do ataque a torpedos ao vapor Itagiba pelo submarino alemão U-507, no litoral do estado da Bahia.

Com a morte de 36 passageiros civis, dentre os quais se encontravam mulheres e crianças, além de 20 tripulantes, a população brasileira foi às ruas exigindo do governo uma resposta imediata aos ataques (MI, 2012).

Pelo relato do Ministério da Integração (Ibidem), “seguindo o exemplo da Inglaterra, o governo federal preocupado com a segurança da população cria em 1942, o Serviço de Defesa Passiva Antiaérea, a obrigatoriedade do ensino da defesa passiva em todos estabelecimentos de ensino, oficiais ou particulares, existentes no país, entre outras”.

Após um ano, em 1943, a Defesa Passiva Antiaérea foi transformada em Serviço de Defesa Civil, sob a supervisão da Diretoria Nacional do Serviço da Defesa Civil, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores. Este órgão foi extinto em 1946, bem como suas Diretorias Regionais, criadas nos estados, territórios e no Distrito Federal (Ibidem).

O Brasil só começou a se estruturar para atender a situações de desastres naturais em função das fortes chuvas que assolaram a região Sudeste, entre 1966 e 1967, provocando enchentes no estado da Guanabara e deslizamentos na Serra das Araras, no Rio de Janeiro, e em Caraguatubá, em São Paulo. Em dezembro de 1966, foi organizada, no estado da Guanabara, a primeira Defesa Civil Estadual do Brasil. Ainda em resposta a esses eventos, em 1967 foi criado o Ministério do Interior, com a competência de assistir as populações atingidas por calamidade pública em todo território nacional, entre outras (Ibidem).

No final da década de 1960, foram instituídos no Ministério do Interior o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) e o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), embrião da Secretaria Nacional de Defesa Civil, com a incumbência de prestar assistência à defesa permanente contra as calamidades públicas.

Feito esse breve relato do nascedouro da Defesa Civil no Brasil, passa-se a analisar a legislação correspondente à matéria.

Inúmeras são as normas e atos regulamentares que compõem o registro histórico da Defesa Civil brasileira, sendo prudente, assim, o estudo dos atos normativos mais recentes e relevantes, que transcendam o aspecto estritamente relacionado à organização administrativa. Mesmo pontuando somente as normativas de maior relevo para o trabalho, logo se verificará que a Defesa Civil brasileira é regulamentada por uma verdadeira “colcha de retalhos”.

Pois bem. Como acima mencionado, com o Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1970, foi instituído o Grupo Especial para Assuntos de Calamidades Públicas (GEACAP), com uma equipe preparada para enfrentar situações extraordinárias decorrentes de desastres (BRASIL, 1970). O GEACAP foi o início do que seria, nove anos depois, a Secretaria Especial de Defesa Civil (SEDEC), criada, por sua vez, pelo Decreto-Lei nº 83.839, de 13 de dezembro de 1979, sendo subordinada ao Ministério do Interior (FURTADO, 2012).

A SEDEC tinha a finalidade de exercer, em todo o território nacional, com o apoio de coordenadorias regionais de Defesa Civil, a coordenação das atividades relativas às medidas preventivas, assistenciais e de recuperação dos efeitos produzidos por fenômenos adversos de quaisquer origens, bem como aquelas destinadas a preservar amoral da população e o restabelecimento da normalidade da vida comunitária (BRASIL, 1979).

Corroborando o preceito acima, a atual Constituição Federal garante, em seu artigo 5º, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade. Em seu artigo 21, determina planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações. No artigo 22, afirma que compete privativamente à União legislar sobre defesa territorial, aeroespacial, marítima, defesa civil e mobilização nacional. Já o artigo 148, §3º, prevê a abertura de crédito extraordinário somente para as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública (BRASIL, 1988).

Ainda em 1988, a proposta de pensar a Defesa Civil como instituição estratégica para a redução de riscos de desastres surgiu com a organização do Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), por meio do Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988, que também fala do reconhecimento de situação de emergência ou estado de calamidade pública por portaria do Ministro de Estado do Interior, à vista de decreto baixado por ente federado (FURTADO, 2012).

A Medida Provisória nº1.911-8, de 28 de julho de 1999, convertida na Lei nº10.683, de 28 de maio de 2003, criou o Ministério da Integração Nacional e definiu Defesa Civil como de sua competência (BRASIL, 2003).

Ainda, em 2004, a Lei nº10.954, de 29 de setembro de 2004, converteu a Medida Provisória nº190, de 31 de maio de 2004, e instituiu, no Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro por desastres (BRASIL, 2004).

A Medida Provisória nº494, de 2 de julho de 2010, regulamentou a transferência de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, bem como sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas (BRASIL, 2010d).

O Decreto nº7.257, de 4 de agosto de 2010, regulamentou a Medida Provisória nº494/2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), e sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, além de dar outras providências (BRASIL, 2010a).

A Lei nº12.340, de 1º de dezembro de 2010, converteu a Medida Provisória nº494, de 2 de julho de 2010, e dispôs sobre o SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas (FUNCAP) (BRASIL, 2010c).

A Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, converteu a Medida Provisória nº547, de 11 de outubro de 2011, e instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispôs sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), autorizou a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; alterou a Lei nº12.340, de 1º de dezembro de 2010, Lei nº10.257, de 10 de julho de 2001 (Lei do Estatuto da Cidade), Lei nº6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei do Parcelamento do solo urbano), Lei nº8.239, de 4 de outubro de 1991 (regulamenta o artigo 143, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que dispõem sobre a prestação do Serviço Alternativo ao Serviço Militar Obrigatório), Lei nº9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e deu outras providências (BRASIL, 2012c).

A Lei nº 12.608 é composta por duas partes bem definidas: a primeira, do artigo 1º ao artigo 21, trata da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC), e autoriza a criação de sistema de informações de monitoramento de desastres; e a segunda, a partir do artigo 22, acrescenta à Lei nº12.340, de 1º de dezembro de 2010, a instituição “[...] do cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto,

inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento [...]”, com base na Medida Provisória nº547, de 11 de outubro de 2011.

Conforme o texto, o enfoque dado às questões de proteção ao meio ambiente e ao indivíduo deve ser ampliado com as seguintes diretrizes:

I – atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; II – abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; III – a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; IV – adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água; V – planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; VI – participação da sociedade civil (BRASIL, 2012c, art. 4º).

São objetivos da PNPDEC:

I – reduzir os riscos de desastres; II – prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres; III – recuperar as áreas afetadas por desastres; IV – incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais; V – promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil; VI – estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização; VII – promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência; VIII – monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres; IX – produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais; X – estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana; XI – combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas; XII – estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro; XIII – desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastres; XIV – orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a auto proteção; e XV – integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente (BRASIL, 2012c, art. 5º).

Da breve análise da legislação afeta à Defesa Civil no Brasil, verifica-se que esta está organizada sob a forma de sistema, denominado de Sistema Nacional de Proteção e

Defesa Civil (SINPDEC), composto por vários órgãos. A Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), inserida no âmbito do Ministério da Integração Nacional, é o centro desse sistema, responsável por coordenar as ações de proteção e defesa civil em todo o território nacional.

A atuação do SINPDEC objetiva a redução dos riscos de desastres, compreendendo ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, em caráter multissetorial e nos três níveis de governo — federal, estadual e municipal —, bem como ampla participação da comunidade.

Todos os órgãos do SINPDEC têm atribuições, mas a atuação do órgão municipal de proteção e Defesa Civil possui grande relevo, uma vez que é nos municípios que ocorrem os desastres. Assim, os municípios deveriam estar preparados para atender imediatamente a população atingida, reduzindo perdas materiais e humanas. Por isso a importância de cada cidade criar um órgão que trate da redução dos riscos e da eficácia na resposta imediata aos desastres (MI, 2011).

Ocorre que a Lei n° 12.608/12, ao não revogar os artigos 7° a 14° da Lei n° 12.340/10, manteve a sistemática de capitalização dos recursos do Fundo de Calamidades Públicas (FUNCAP), instituída pela Medida Provisória n° 494, de 2 de julho de 2010, convertida na Lei n°12.340, de 1° de dezembro de 2010. Por essa política, para cada parte integralizada por estados e municípios, a União integralizará três partes.

A idéia dessa sistemática era louvável, mas ineficiente. Como a integralização de cotas era voluntária e os recursos disponíveis são sempre escassos, nenhum estado ou município se apresentava para fazê-lo. Ademais, ainda que essa integralização ocorresse, os recursos da União somente poderiam ser integralizados no exercício seguinte, se previstos no orçamento, pois outra fonte de receita não foi indicada. O FUNCAP, desde que foi instituído pelo Decreto-Lei n°950, em 1969, e de seis outros instrumentos legais que o abordaram desde então, jamais foi ativado, e a abertura de sua conta corrente sequer foi providenciada (FURTADO, 2012, p.15).

Considerando que a Constituição Federal prevê a abertura de crédito extraordinário para atender as despesas imprevisíveis e urgentes (artigo 167, § 3°), como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, acaba-se por adotar a prática de emitir medidas provisórias para consignar recursos destinados à cobertura de gastos não previstos, ao exemplo daqueles destinados a fazer frente aos desastres

ambientais. E, por certo, essa prática continuaria, o que, conforme explanado no capítulo anterior, mostra-se prejudicial ao sistema de prevenção, pois apenas se destina a reparar o dano primário, prevenindo, talvez, só os secundários.

Por meio da Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014, significativas alterações e aperfeiçoamentos foram feitos na referida Lei nº 12.340, de 2010, e esta passou a reger, de forma definitiva, o FUNCAP (BRASIL, 2014, art. 7º).

O governo federal transformou a Medida Provisória nº 631/2013, que facilitava a transferência de recursos para áreas atingidas por desastres, na Lei nº 12.983/14. A nova legislação dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, Distrito Federal e municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco, e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres naturais, além de alterar o funcionamento do Fundo Especial para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil (FUNCAP).

Nos termos dessa norma, os repasses do Ministério da Integração Nacional deverão ser depositados em conta específica mantida pelo ente federado em instituição financeira oficial federal ou no FUNCAP.

Os recursos serão mantidos em conta única do Tesouro Nacional e geridos por um Conselho Diretor, que estabelecerá critérios de periodização e aprovação de planos de trabalho, acompanhamento, fiscalização e prestação de contas de ações de defesa civil.

O novo texto prevê ainda que a transferência dos recursos de prevenção passe de voluntária para obrigatória. Outra alteração destacada na lei é que, agora, a seleção de obras de enfrentamento a desastres será feita por meio do Regime Diferenciado de Contratação (RDC).

Sem sombra de dúvidas, resta inaugurada uma nova etapa da Defesa Civil brasileira com as últimas alterações normativas.

4 A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS E A REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIA AFETA À DEFESA CIVIL

Conforme delineado no primeiro capítulo desta dissertação, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em matéria ambiental, corroborando entendimento doutrinário predominante entre doutrinadores dedicados ao Direito Ambiental, e interpretando conjuntamente os arts. 3º, IV, e 14º, § 1º, da Lei nº 6.938/81, produziu alguns precedentes no sentido de que, mesmo em se tratando de omissão, cabe ao Estado responder objetivamente por danos ao meio ambiente, até quando gerados por particulares, desde que constatada a ocorrência de falhas no poder-dever de fiscalização.

Entretanto, não há uma definição sobre a utilização da Teoria do Risco Integral ou do Risco Administrativo, ou seja, não se determinasse a responsabilidade objetiva aplicada à espécie admitiria excludentes de responsabilidade, o que assume especial importância em casos de desastres ambientais — os quais estão comumente associados a eventos classificados como “força maior” ou “caso fortuito”, e cujos danos patrimoniais contam, muitas vezes, com a culpa (ao menos concorrente) das vítimas, como se percebe quando estas são prejudicadas por residirem ilegalmente em áreas de risco. Sendo assim, mostra-se oportuno proceder a uma análise sobre a proibição da insuficiência na tutela ambiental.

De igual forma, não se encontram precedentes que definam a responsabilidade estatal sob a ótica de um sistema de competências predefinido relacionado à Defesa Civil brasileira. Em suma, deixa-se de indagar qual ente estatal possuía a obrigação, ou mesmo condições, de realizar ações preventivas ou repressivas. Ora, conforme já mencionado, a responsabilidade civil possui dupla finalidade, quais sejam, a reparação do dano, por meio da devolução ao estado anterior ou pela indenização dos prejuízos, e o desestímulo a reincidência, pois, “quem paga, cuida”.

Dessa feita, ao se punir aquele que nada poderia ter feito, restarão esvaziados, provavelmente, os dois objetivos da responsabilidade civil, uma vez que o ente que se encontrou impossibilitado de evitar o dano dificilmente terá condições de repará-lo, e, de outro lado, o ente que possuía condições de fazê-lo continuará nada fazendo por não ter suportado o ônus da punição.

As considerações acima serão melhor abordadas no presente capítulo.

4.1A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM FACE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS INTERNOS EM RAZÃO DE OMISSÃO ADMINISTRATIVA: ENFOQUE SOBRE A PROIBIÇÃO DE INSUFICIÊNCIA NA TUTELA AMBIENTAL

Os deslocados ambientais internos coincidem, muitas vezes, com aqueles classificados como em “situação de risco”, ou seja, pessoas que residem, estudam, laboram, ou praticam qualquer outro ato de sua vida civil, em lugares considerados como áreas de risco, sensíveis a desastres ambientais.

Essas pessoas, quase sempre, são inseridas nessas áreas por ato próprio, concorrendo para o risco, em que pese o fato de raramente possuírem uma opção melhor ou mais digna, como já delineado no segundo capítulo desse estudo.

Percebe-se, nesse contexto, ser comum a grave omissão estatal na fiscalização da irregular ocupação dessas áreas. Por vezes, não há nenhuma omissão quanto à fiscalização, mas sim quanto ao poder de polícia da Administração em executar ou fazer cumprir as medidas necessárias ao ordenamento urbano. Cabe, assim, analisar a natureza dessas omissões, indagando se compete ao Estado assumir a figura de segurador universal ao se tratar de danos ambientais.

Para Freitas (2005, p.193), com base no Princípio da Prevenção, “quando o mal for conhecido, devem-se tomar as medidas aptas a evitá-lo, sob pena de omissão objetivamente causadora (não mera condição) de dano injusto, à vista da inoperância estatal (insuficiência do agir exigível)”. Para o mesmo autor, orientando-se pelo Princípio da Proporcionalidade, cabe ao Estado, no que tange aos seus deveres de proteção ambiental, atuar na margem normativa que se estabelece entre a proibição de excesso e a proibição de insuficiência: se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, de outro lado, também não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção do direito fundamental, sob pena de sua ação — no primeiro caso — ou omissão — no segundo — acarretar em prática antijurídica e inconstitucional (Ibidem, pp. 36-48).

Tomando como exemplo o aquecimento global, e considerando os deveres de proteção ambiental delineados em nossa Constituição, a não-atuação (quando lhe é

imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de forma adequada e suficiente, através da adoção de medidas voltadas ao combate das causas geradoras e agravadoras do aquecimento global) pode ensejar a responsabilidade do Estado, inclusive no sentido de reparar os danos causados a indivíduos e grupos sociais afetados pelos efeitos negativos das mudanças climáticas (por exemplo, enchentes, desabamentos de terra, secas, etc.).

Nessa esteira, ao se analisar as excludentes de ilicitude caracterizadas por *força maior*, *caso fortuito*, ou *fato de terceiro*, prevalece o entendimento doutrinário de não aceitar para a exclusão da responsabilidade quando estiver em pauta a tutela de interesses difusos, como é o caso do direito ao ambiente, já que, como destaca José Rubens Morato Leite (2000b, p.207), tais direitos “fogem da concepção clássica de direito intersubjetivo”. Trata-se, em verdade, da aplicação da Teoria do Risco Integral à responsabilidade civil por dano ambiental, o que ocasiona a inaplicabilidade das excludentes arroladas acima (MILARÉ, 2009, p.906).

Em sendo um defensor da adoção da Teoria do Risco Integral no âmbito do Direito Ambiental, por força da aplicação dos Princípios do Poluidor-Pagador, da Precaução e da Reparabilidade Integral do Dano Ambiental, Antônio Herman Benjamin (1998, p.19) entende que “são vedadas todas as formas de exclusão, modificação ou limitação da reparação ambiental, que deve ser sempre integral, assegurando proteção efetiva ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.

Nessa linha de raciocínio, seria igualmente pertinente afastar as excludentes da responsabilidade estatal, mormente em um contexto político onde o “privado” prevalece sobre o “público”, situação comum em nosso ordenamento jurídico.

Rodolfo Mancuso (1994, p.176) é enfático ao afirmar que:

Se nos afastarmos da responsabilidade objetiva, ou se permitirmos brechas nesse sistema, os interesses relevantes pertinentes à ecologia e ao patrimônio cultural correrão alto risco de não restarem tutelados ou reparados, porque a força e a malícia dos grandes grupos financeiros, cujas atividades atentam contra aqueles interesses, logo encontrarão maneiras de safar-se à responsabilidade.

Assim, em que pese o fato do Superior Tribunal de Justiça não ter adotado de forma explícita a Teoria do Risco Integral, é certo que a utilização dessa encontra eco na doutrina brasileira, quando se trata da reparação do dano ambiental. Entretanto, deve-se

distinguir o dano ao meio ambiente do dano a terceiro ocasionado por desastres ambientais, como é o caso dos deslocados ambientais internos.

A Constituição Federal não traz nenhuma tutela específica aos cidadãos vítimas de desastres ambientais, o que, em uma análise preliminar, poderia afastar a incidência da responsabilidade objetiva da Administração Pública quanto a esses. Entretanto, deve-se pontuar que a exposição de determinados indivíduos e grupos sociais aos efeitos negativos de possíveis desastres ambientais é potencializada não apenas pela omissão do ente estatal em adotar políticas públicas necessárias ao enfrentamento e prevenção dessas tragédias, mas porque, em um momento anterior, também o Estado foi omissor em garantir o acesso aos direitos sociais básicos da população carente, aumentando seu grau de vulnerabilidade aos episódios climáticos.

Para Tiago Fensterseifer:

É certo que, a falta de acesso a uma moradia simples e segura pode fazer com que determinados indivíduos e grupos sociais venham a ocupar áreas de risco ambiental por absoluta falta de opção, já que não dispõem de recursos financeiros para se instalarem em outra localidade, sendo, em decorrência disso, vitimados por enchentes e desabamentos de terra. Em outras palavras, o problema social que antecede a questão climática configura-se como fator determinante para a vulnerabilidade existencial e jurídica de tais pessoas em situações de desastre natural. A “dupla omissão” do Estado verificada no exemplo em questão resulta da sua conduta omissiva ou insuficiente em assegurar a tais pessoas tanto o acesso às prestações sociais básicas indispensáveis a uma vida digna quanto à qualidade (e segurança) do ambiente. O Estado, no caso, omitiu-se não apenas em relação aos seus deveres de proteção para com os direitos fundamentais sociais, mas também em relação ao direito fundamental de tais pessoas a viverem em um ambiente sadio, equilibrado e seguro. (FENSTERSEIFER, 2010, p.100)

Ante o acima delineado, tem-se que a tutela dos deslocados ambientais deve ser analisada sob a ótica do direito fundamental à dignidade da pessoa humana, garantido no art. 1º, III, da Constituição Federal, não podendo o Estado se furtar a cumprir esse mínimo existencial.

Certamente, em provando a Administração ter adotado todas as medidas necessárias a essa garantia, tornando inescusável a assunção do risco pelo particular, nenhuma indenização lhe será devida. Um exemplo disso seria a comprovação, pela Administração, do fornecimento de moradia digna e segura àquele que antes se

encontrava residindo em área de risco e, que, visando lucro e enriquecimento pessoal, aluga ou vende essa casa, voltando a residir em área de risco.

Os cenários são inúmeros, competindo às autoridades competentes, sejam administrativas ou judiciais, analisar coerentemente o caso concreto.

Em havendo certeza da omissão estatal, a responsabilidade do Estado deve recair sobre o ente que detém a obrigação de prevenir, bem como possui, legal e financeiramente, o poder de ressarcir o dano, ambiental ou o individual, relativo aos deslocados internos.

4.2 O FEDERALISMO E SUA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Adotado no Brasil, o federalismo caracteriza-se pela distribuição do poder entre os entes federados (Estados-membros), dotados de autonomia. No texto constitucional, é cláusula pétrea, e sua alteração demandaria a instituição de novo Poder Constituinte, conforme prescreve o art. 60, §4º, *in verbis*:

Art.60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

[...]

§ 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado; [...].

Segundo Celso Ribeiro Bastos:

É a forma mais sofisticada de se organizar o poder dentro do Estado. Ela implica uma repartição delicada de competências entre o órgão do poder central, denominado “União”, e as expressões das organizações regionais, mais frequentemente conhecidas por “Estados-membros”, embora, por vezes, seja usado, por igual forma, o nome província e, até mesmo, cantão. Essa partilha de competências entre a União e os Estados é bastante rígida, visto que se apresenta esculpida na própria Constituição Federal, razão pela qual só por intermédio de emenda à Constituição pode ser alterada. Outrossim, os Estados-membros participam na formação da União através dos senadores que compõem uma das Casas do Congresso Nacional. (BASTOS, 2010, p. 415).

No Estado federal, reúnem-se vários Estados-membros, os quais não são dotados de soberania externa ou interna, pois adstritos a um único poder, que é o federal.

Todavia, conservam parcialmente sua independência, podendo alinhar as diretrizes das suas constituições com o objetivo de auto-organização.

Segundo leciona Paulo Bonavides,

[...] a soberania interna significa o *imperium* que o Estado tem sobre o território e a população, bem como a superioridade do poder político frente aos demais poderes sociais, que lhe ficam sujeitos, de forma mediata ou imediata. A soberania externa é a manifestação independente do poder do Estado perante outros Estados. (BONAVIDES, 2009, p. 119)

Diferentemente do Estado federal, os Estados-membros são entes autônomos, não reconhecidos pela Ordem Jurídica Internacional, com jurisdição limitada a uma porção do território nacional, e atuam dentro dos limites que a Constituição da República Federativa do Brasil lhes outorga, de acordo com o que dispõe o seu art. 18⁹.

Desta forma, como norte para caracterização do federalismo, tem-se a existência de uma Constituição Federal que delimita competências e a participação dos Estados-membros na vontade federal, com quem é dividido o poder político para a tomada de decisões.

4.2.1 Federalismo de segregação e tripartite

O federalismo brasileiro é resultado de um fenômeno de aglutinação, um ato união dos Estados, em direção a um centro comum. Por essa razão, Moraes (2008) classifica-o como federalismo centrípeto.

No Brasil, um único Estado independente, até então unitário, transforma-se em um Estado composto, com a criação de Estados-membros. Aqui, o federalismo resulta de um fenômeno de segregação, de repartição, segmentação do poder. O Estado unitário promove a distribuição do seu poder aos Estados-membros recém-criados.

Por isso, é classificado como federalismo centrífugo. A União passa a ter um papel preponderante, pois representa os interesses do antigo Estado unitário. Consequentemente, na partilha de competências, o poder fica demasiadamente concentrado nas mãos da União.

⁹“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

Essa consequência não é exclusiva do federalismo brasileiro. Tende a ocorrer em todos Estados em que o federalismo surge por um movimento de segregação. Silva (2010) observa justamente esse ponto ao concluir que, em países onde a formação da federação se deu por um movimento de agregação, o processo de descentralização política ocorreu de forma mais efetiva. Já em federações marcadas pelo movimento de segregação, o poder é mais concentrado.

Para Clève (1993), a Constituição de 1988, a cada afirmação da autonomia do Estado-membro, traz outras que limitam, restringem o seu poder. Isso é reflexo direto do federalismo de segregação.

Desde a promulgação da Constituição de 1891, muito se discutiu na doutrina e jurisprudência acerca da natureza jurídica dos municípios. Tinham previsão constitucional e até certa autonomia, porém, não faziam parte do pacto federativo. Por isso, até então, o federalismo formalmente adotado no país era o bipartite (GIFFONI, 2010).

A nova ordem constitucional mudou esse panorama. Em seu artigo 18, previu expressamente a Carta Magna os municípios como entes federativos, pessoas jurídicas de direito público interno, com autonomia administrativa, governamental e organizacional (BRASIL, 1988). Passaram a ter receitas próprias, competências constitucionais e até mesmo lei orgânica, dotada de certo grau de rigidez.

Parte-se para um modelo único de federalismo no mundo: o tripartite. Bonavides (2009, p. 347) destaca que “nunca esteve o município numa organização federativa tão perto de configurar aquela realidade de poder — o chamado *pouvoir municipal*”.

Ocorre que a mera inclusão dos municípios no pacto federativo não foi, na prática, uma boa escolha, isso porque a descentralização política impõe a todos o recebimento de competências constitucionais mínimas. E, para executá-las, é preciso uma considerável receita pública. No âmbito federal e estadual, há faticamente como se estabelecer uma equivalência entre receitas e despesas públicas. Porém, no âmbito municipal, a insuficiência de receitas tem sido a regra (GIFFONI, 2010). Em municípios de menor porte administrativo, praticamente não há receita própria, sendo esses dependentes de repasses estaduais e federais.

Foi equivocada a convalidação imediata de milhares de municípios brasileiros pela Constituição Federal de 1988, sem que, no entanto, fossem feitos estudos de viabilidade municipal. Grande parte desses municípios mostra-se hoje deficitária, sem

qualquer viabilidade econômica. Somente com a edição da Emenda Constitucional nº 15/96 é que o Estudo de Viabilidade Municipal passou a ser obrigatório (BRASIL, 1988).

Na verdade, o constituinte originário, tentando equilibrar a distribuição de poder, criou um terceiro ente, dando-lhe tarefas constitucionais, porém sem garantir-lhe meios suficientes para assim proceder. Tornou o sistema de partilha de competências mais complexo e confuso sem necessidade, pois a descentralização política, em um primeiro momento, certamente não precisava passar pela criação de um terceiro ente federativo, e sim pela concretude de uma partilha constitucional mais equilibrada entre União e estados.

É nesse conturbado contexto federativo que se insere o estudo e prática da Defesa Civil brasileira, que designa importante papel aos municípios afetados por desastres ambientais, sem, contudo, aparelhá-los eficazmente para esse mister.

4.2.2 A repartição de competências

A repartição de competências é um ponto fundamental na configuração do sistema federalista. A divisão segue o “princípio da predominância do interesse” (SILVA, 2010), segundo o qual competem à União as matérias de caráter mais geral, aos estados, as de interesse mais regional e, por fim, aos municípios, os assuntos mais restritos, de cunho local. O Brasil adota uma divisão vertical de competências (HOLTHER, 2008), ou seja, a Constituição não determina todas as atribuições de forma exclusiva a um ente, havendo partilha de certas funções entre todos os envolvidos.

4.2.2.1 Competências administrativas

Competências administrativas se referem às matérias sobre as quais certo ente terá força governamental. Podem ser exclusivas de um membro da federação (ou seja, excludente dos demais aos quais não são atribuídas essas funções) ou comuns a todos os entes (GIFFONI, 2010).

As competências exclusivas da União são assim definidas por não haver a possibilidade de delegação. José Afonso da Silva (2010) assim as distingue:

[...] a diferença que se faz entre competência exclusiva e competência privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável [...]. Mas a Constituição não é rigorosamente técnica neste assunto. Veja-se, por

exemplo, que nos arts. 51 e 52 traz matérias de competência exclusiva, respectivamente da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas diz que se trata de competência privativa. Não é deste último tipo, porque são atribuições indelegáveis.

Dessa feita, adotando tal técnica, o constituinte originário estabeleceu, no art. 21 da Constituição Federal, competências materiais ou administrativas que serão exercidas de modo exclusivo pela União, não podendo haver o exercício de qualquer dos outros entes políticos, ou seja, é impossível a delegação para eles. Dentre essas competências, pode-se citar atividades como planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações, bem como manter serviços oficiais de geografia, geologia e cartografia (BRASIL, 1988).

As competências administrativas designadas aos municípios se encontram descritas em alguns incisos do artigo 30 da CF, tais como o previsto no inciso VIII: “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988).

Aos estados-membros, são destinadas as chamadas competências residuais: é atribuído aos estados, segundo o artigo constitucional 25, § 1º, aquilo que não lhe é vedado pela Constituição, ou seja, aquilo que já está estabelecido como função da União ou dos municípios. Já ao Distrito Federal competem as tarefas tais quais as dos estados-membros e dos municípios, com exceção das matérias referentes a esse e determinadas como competências da União, segundo o artigo 21 da CF.

A Constituição ainda dita competências comuns a todos os componentes da federação. Nestes casos, não há concorrências de administração, todos podem atuar de forma simultânea sobre essas matérias, que se encontram elencadas no artigo 23 da CF:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

[...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...]

(BRASIL, 1988).

O Texto Maior não utiliza o termo “Defesa Civil” dentre as competências administrativas, mas prevê como competência exclusiva da União a ação de “planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações” (art.21, XVIII), que traduz, ainda que de forma pouco precisa, o próprio objetivo da Defesa Civil.

Quanto aos demais entes federados, as ações relacionadas à Defesa Civil acabam decorrendo das competências comuns enumeradas no art. 23, incisos I, VI, VII, IX e X da CF, ou seja, consistem em ações auxiliares.

Conclui-se, assim, que compete precipuamente à União o planejamento e promoção da Defesa Civil, sendo essa uma competência exclusiva

4.2.2.2 Competências legislativas.

As competências legislativas são aquelas referentes à produção e edição de leis. A Constituição determina quais matérias podem ser alvo da legislação a ser produzida por determinado ente federativo. Primeiramente, o artigo 22 da CF fala das matérias privativas da União, dentre as quais se encontra legislar sobre defesa territorial, aeroespacial, marítima e civil.

Tem-se, assim, que não só compete exclusivamente à União planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas (competência administrativa), como compete à mesma legislar privativamente sobre Defesa Civil (competência legislativa).

O artigo 24 da Constituição versa sobre as competências legislativas concorrentes entre União, Estados-membros e Distrito Federal, incluindo-se nessa espécie a legislação afeta ao Direito Urbanístico; à proteção do meio ambiente e ao controle da poluição (incluindo caça e pesca); e à responsabilidade por danos ambientais,

Essas competências são repartidas verticalmente, isto é, as normas mais gerais são de responsabilidade da União e as mais particulares cabem aos estados-membros e ao Distrito Federal. Além desse caráter complementar, a competência dos estados e do DF também pode ser suplementar, quando for omissa a atuação da União (artigo 24, inciso 2º).

Existem competências legislativas que são exclusivas dos estados-membros, mas essas não guardam pertinência com o tema abordado nesse trabalho.

Todas as competências privativas da União (artigo 22 da CF) podem ser delegadas aos estados-membros, por meio de lei complementar e apenas para questões específicas (art.22, parágrafo único). Por fim, ainda são atribuídas aos estados-membros aquelas competências que não forem por lei destinadas à União e aos municípios— como também ocorre no caso das competências administrativas. Aos municípios cabem as funções legislativas descritas nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição. O inciso I fala que cabe aos municípios “legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988), caracterizando uma atribuição exclusiva a esse ente e coerente com sua função no sistema federalista. Já o inciso II versa sobre a possibilidade de os municípios “suplementar[em] a legislação federal e a estadual no que couber” (BRASIL, 1988), configurando uma atribuição de caráter suplementar.

4.3 NECESSIDADE DE REORGANIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS AFETAS À DEFESA CIVIL

Conforme foi bem evidenciado no terceiro capítulo deste trabalho, a temática da Defesa Civil nunca mereceu a devida atenção do legislador constitucional no Brasil. De forma ainda mais descuidada vem se portando a Administração Pública Federal quanto a sua competência legislativa, como ocorreu com o envio da MP nº 492/2010, convertida na Lei nº 12.340/10 (BRASIL, 2010), que, ao contrário de melhorar o que existia através de uma lei ordinária, acabou por dismantelar o que antes norteava o SINDEC, com a revogação do Decreto 5.376/05 (BRASIL, 2005).

Como demonstrado anteriormente, a matéria sempre foi disciplinada no plano infraconstitucional por meio de decretos, os quais deveriam apenas regulamentar leis preexistentes. Porém, quando editados de forma autônoma, eles *apenas vinculam a Administração Pública do ente federativo que o expediu*. Reside aqui, provavelmente, o maior empecilho à eficaz atuação do SINDEC. Ora, se um decreto apenas vincula a estrutura governamental do ente que o editou e, portanto, não obriga os demais sobre o seu objeto, e somente à Constituição Federal incumbe a repartição de competências, conclui-se que os diversos conflitos envolvendo os limites de competência de cada um dos entes federativos acabam enfraquecendo o conjunto e promovendo os conflitos verificados em cenários de desastres, especialmente entre órgãos executores de estados e municípios.

Essa situação assume maior relevo quando verificada sob a ótica da responsabilidade civil, pois, senão existem competências predefinidas, deve-se indagar a quem será imposta a responsabilização pela omissão administrativa.

Mostra-se imperioso o reconhecimento de tais fragilidades jurídicas, considerando que o legislador constitucional de 1988 disse muito menos do que teve oportunidade de dizer sobre o tema. Deve-se reconhecer, contudo, que foram lançadas as bases constitucionais mínimas para melhor estruturação do atual Sistema de Defesa Civil no âmbito da legislação ordinária, mesmo que essa realidade ainda não reflita os maiores anseios da comunidade nacional. Para tanto, basta haver vontade política por parte de nossas autoridades.

Considerando que a União detém competência constitucional administrativa e legislativa relativa à Defesa Civil, devem ser a ela imputadas eventuais falhas na concretização desse mister. Essa responsabilização deve ser concretizada até mesmo como forma de incentivo ao estabelecimento de uma divisão de competências, definindo-se o papel sistemático e orgânico de cada ente federativo.

Note-se que não se está aqui falando de delegação de uma competência administrativa exclusiva, a qual é vedada por nosso ordenamento jurídico. A União continuaria responsável pelo planejamento e pela promoção da defesa permanente contra as calamidades públicas, mas essa responsabilidade incluí o repasse de atividades e orçamento para a execução de medidas preventivas pelos estados e municípios, as quais, no caso destes últimos, estarão diretamente relacionadas, por exemplo, a medidas urbanísticas.

A necessidade de um sistema central de distribuição de competências, ainda que auxiliares, justifica-se pelo fato de que, em se tratando de Defesa Civil, suas causas e efeitos extrapolam, muitas vezes, os limites geográficos de um município, impondo a adoção conjunta de vários programas sociais e urbanos, principalmente quanto às populações localizadas em áreas de risco, principais vítimas de desastres ambientais.

A retirada de pessoas de áreas de risco impõe ao município muito mais do que regular o planejamento do espaço urbanos e a efetivação do Plano Diretor, sendo necessária também a própria efetivação do Sistema Nacional de Habitação.

Assim, tem-se que, atualmente, no que toca à Defesa Civil, a despeito do protagonismo utopicamente direcionado às municipalidades, nenhuma competência é constitucionalmente direcionada a estas últimas. Há verdadeiro descaso legal por parte

da União Federal em assim fazê-lo, pois tal ação impõe uma necessária adoção de medidas preventivas e melhoramentos do Sistema Nacional de Habitação, definindo-se as competências suplementares inerentes aos demais entes federados, bem como seus requisitos.

4.4 O PLANEJAMENTO URBANO E A ADOÇÃO DE UMA POLÍTICA HABITACIONAL VOLTADA ÀS POPULAÇÕES LOCALIZADAS EM ÁREA DE RISCO

É certo que, para melhorar sua atuação na gestão de riscos urbanos, os municípios brasileiros devem implantar uma política habitacional voltada à demanda das camadas mais pobres por moradia, por meio da adoção de planos municipais de habitação de interesse social.

Para a coordenadora de Estudos Setoriais Urbanos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Maria da Piedade Moraes,

[...]os desastres não se devem apenas a causas naturais, mas são em grande medida provocados pela ausência de um planejamento urbano adequado para as cidades. Grande parte das ocupações irregulares em áreas de morros e baixadas alagáveis, e de proteção permanente, tem sido causada pela falta de alternativa habitacionais que estejam ao alcance do bolso das camadas mais pobres da população, que em geral buscam uma localização próximas aos centros de emprego (IPEA, 2016).

Entretanto, a pesquisadora salienta que não só as camadas mais pobres da população habitam áreas suscetíveis a desastres: os “casos de Santa Catarina, Angra dos Reis e Itaipava, na região serrana do Rio, mostram que as classes média e alta também são vulneráveis a esse tipo de risco” (Ibidem).

Ocorre que os municípios precisariam elaborar o mapeamento de riscos do seu território, criar um plano de intervenções estruturais, bem como organizar seu sistema de Defesa Civil e planejar ações de remoção e abrigo para reforçar sua capacidade de resposta durante e após desastres. Contudo, à exceção do mapeamento das áreas de risco, talvez todas as demais ações sejam praticamente inviáveis para a maioria dos municípios brasileiros, seja pelo pequeno porte dos mesmos, como pela escassez total

de recursos, já que a maioria desses municípios sobrevivem quase que exclusivamente de repasses de outros entes (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).

Ademais, no que toca à Defesa Civil, pouco ou quase nada fez a União para auxiliar os municípios quanto à prevenção desses desastres, conforme já exaustivamente explanado, não se podendo exigir dos mesmos uma reparação às vítimas dos desastres ambientais, quando foram eles próprios igualmente vitimados. Deve-se ter em mente que desastres ambientais não se limitam a vitimar pessoas, mas também economias, ocasionando, via de regra, paralização de comércios, obstrução na circulação de mercadorias e queda de arrecadação tributária.

Outra forma de prevenir os efeitos sociais negativos de desastres ambientais seria

[...]um adequado Planejamento Urbano pelos municípios, que deve comportar duas vertentes principais, sendo a primeira uma ampliação da oferta de terrenos bem localizados, urbanizados e regularizados para a produção habitacional de interesse social em áreas centrais, próximas de fontes de emprego e renda.

Por meio do seu plano diretor, o município deve instituir Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em terrenos vazios no interior de regiões urbanizadas, o que permite reduzir os preços dos terrenos para habitação popular, pois limita o tipo de uso possível. Ao articular as ZEIS com outros instrumentos, como Edificação Compulsória e IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) progressivo, o município combate a retenção especulativa dos terrenos nas áreas centrais, aumentando mais ainda a oferta de lotes para habitação popular. O aumento da oferta de terrenos, combinada com um grande programa de investimento habitacional, contribuem para a prevenção da formação de novas áreas de risco ao diminuir a pressão pela ocupação irregular das encostas e várzeas (IPEA, 2016).

Analisando a informação acima, verifica-se que a falta de um regular zoneamento urbano é, sem sombra de dúvida, uma falha administrativa municipal. Contudo, a possibilidade de implantar “um grande programa de investimento habitacional” foge à realidade da maioria dos municípios pelos mesmos motivos que tornam proibitiva a eficaz atuação das defesas civis municipais, quais sejam: **i)** falta de articulação com os demais entes federados; e **ii)** ausência de recursos.

4.4.1 A competência comum da União, estados e municípios para promover programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais

A Constituição Federal estabelece, em seu art.23, inciso IX, ser competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios a promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (BRASIL, 1988). Dessa feita, compete a todos os entes a garantia de moradia digna para seus cidadãos.

Entretanto, quando se verificam situações de construções irregulares em áreas de risco, notavelmente em Áreas de Preservação Permanente (APP) —encostas de morros, margem de rios e igarapés e etc. —, o pleito quanto ao reassentamento e indenização da população a ser retirada do local é quase sempre direcionado à municipalidade. Assim, não basta ao município fiscalizar a ocupação e retirar as pessoas da área de risco, sendo o mesmo compelido, inclusive judicialmente, a garantir regular moradia a essas pessoas. Por essa razão, certas vezes a municipalidade chega até mesmo a se omitir quanto ao seu dever de polícia, uma vez que não possui condições de arcar com as despesas de eventual indenização ou reassentamento, fomentando-se, assim, a indústria de invasões em áreas de risco e o número de pessoas afetadas por desastres ambientais.

Cita-se como exemplo o delineado no Recurso Especial nº1249683/CE (BRASIL, 2011), onde o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública em face do município de Caucaia (CE) e do IBAMA para remoção de pessoas irregularmente instaladas na margem do Rio Ceará, cuja fiscalização, por se tratar de APP federal, competia ao IBAMA. Apesar da área invadida ser federal, e da omissão quanto à fiscalização ser do IBAMA, o reassentamento e as despesas dele decorrentes ficaram a cargo do município de Caucaia, como se esse fosse o único responsável pela implementação de programas de habitação em sua circunscrição, competindo à autarquia federal tão somente a obrigação de fiscalizar a área, não tendo sido incluído no polo passivo nem a União nem o estado do Ceará.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA. REFORMATIO IN PEJUS. JULGAMENTO EXTRA PETITA. OFENSA AOS ARTS. 128, 459, CAPUT, 460 E 515, CAPUT, DO CPC. AUSÊNCIA.

1. Na origem, o Ministério Público Federal ajuizou ação civil pública, com pedido de liminar, em face do IBAMA e do Município de Caucaia/CE, requerendo: a) a remoção das pessoas que se instalaram

em área de preservação permanente na margem esquerda do Rio Ceará, em Caucaia, e o assentamento dessas pessoas em área disponível do município; b) a demolição das edificações irregulares; c) a condenação do IBAMA na obrigação de fazer consistente em fiscalizar e proteger a área, evitando novas invasões e o agravamento da degradação ambiental, além de indenizar ou reparar os danos ali verificados.

2. Não se pode conhecer da violação ao art. 535 do CPC, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação dos pontos efetivamente omissos, contraditórios ou obscuros. Incide, no caso, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

3. Sobre a afronta aos arts. 128, 459, caput, 460 e 515, caput, do CPC, em face da determinação para que a autarquia promovesse com o município o despejo das famílias invasoras, em verdade, o aresto impugnado não agravou a situação da ora recorrente, porquanto a corte a quo, ao determinar o reassentamento dos ocupantes em área disponível do Município, com a efetiva participação do IBAMA, nada mais fez que confirmar a sentença que além de ter condenado o Município de Caucaia a (i) remover as pessoas indevidamente instaladas na área de preservação permanente da margem esquerda do Rio Ceará, (ii) reassentá-las em área disponível do Município onde pudessem ter adequada moradia e (iii) demolir as edificações irregulares, condenou o IBAMA a impedir a efetivação de novas invasões e a fazer cessar o agravamento da degradação ambiental local, até mesmo em razão do dever de fiscalização ambiental dessa autarquia (art. 2º da Lei n. 7.735/89).

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (BRASIL, 2011).

No caso acima, a condenação do IBAMA se restringiu ao cumprimento de uma obrigação de fazer, *in casu*, de fiscalizar e proteger a área invadida.

Em outras situações, demanda-se o município e o correspondente estado, mas deixa-se de demandar a União. Um exemplo disso é a Ação Civil Pública nº 0247302-31.2015.8.04.0001, proposta pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas em face do Município de Manaus e do Estado do Amazonas, na defesa dos moradores de invasão denominada Cidade das Luzes, localizada em Área de Preservação Permanente (APP) e Área de Preservação Ambiental no Tarumã, onde foi pleiteada a condenação de ambos os entes (AMAZONAS, 2016):

i) Ao pagamento de indenização a título de danos sociais em valor não inferior a R\$ 9.168.000,00, por conta do que classifica como “leniência com o planejamento de políticas de moradia e resguardo aos direitos humanos”;

ii) Ao pagamento de indenização por danos morais coletivos em razão da remoção dos moradores da comunidade Cidade das Luzes;

iii) Ao fornecimento, à escolha das famílias: 1. De moradia adequada, ou 2. De alocação em loteamento com os mínimos equipamentos urbanos; tão somente para aquelas identificadas no levantamento social da Cáritas Diocesana de Manaus (2.000 famílias); e as que, por não terem sido identificadas, comprovem moradia na Cidade das Luzes à época da remoção coletiva.

Na mencionada ação, o estado do Amazonas, por não possuir moradias disponíveis de pronto para atender aos invasores da Cidade das Luzes, oficiou o INCRA para verificar se a União dispunha de terras para alocar os ocupantes que seriam retirados da área reintegrada. No entanto, o órgão federal respondeu negativamente, afirmando, ainda, que tem demanda reprimida de centenas de outras famílias que já aguardam por lotes para reforma agrária (AMAZONAS, 2016).

Por certo que a ação, da forma como foi proposta, não alcançará o resultado almejado, pois, além de intentar onerar os réus, que já possuem poucas condições, com indenização milionária a título de “danos sociais”, não foi corretamente ajuizada.

4.4.2 Da solidariedade passiva das três esferas de governo quanto à obrigação de fornecimento de moradia digna

A Constituição Federal prevê, em seu art.6º, *caput*, como um dos direitos sociais garantidos a todos o direito à moradia, assim como o direito à saúde (BRASIL, 1988). Tanto o direito à saúde como o direito à moradia são considerados competências comuns às três esferas de governo.

Entretanto, já há algum tempo as demandas visando a tutela do direito à saúde recebem diferente tratamento, isso porque — utilizando-se da forma federativa do Brasil e do conceito de solidariedade trazido pelo Código Civil, onde o credor pode cobrar a prestação de qualquer dos devedores solidários, ou de todos eles simultaneamente — o Poder Judiciário tem aplicado condenações solidárias, nos casos em que os três entes federativos atuam no polo passivo, e condenações específicas aos integrantes da lide, nos casos em que os indivíduos não ingressam com ação em face de todos os entes. Tais decisões são passíveis de críticas do ponto de vista econômico, mas também podem ser benéficas, sob o viés de quem delas necessita.

As críticas econômicas referem-se essencialmente ao alto custo dos tratamentos almejados, fator esse que pode onerar demasiadamente o Sistema Único de Saúde

(SUS) e acabar por prejudicar a todos os seus usuários, sendo esse um outro ponto de discussão.

O Supremo Tribunal Federal reafirmou recentemente, em sede de repercussão geral, jurisprudência sobre a responsabilidade solidária dos entes federados no dever de prestar assistência à saúde. A decisão foi tomada na análise do Recurso Extraordinário nº 855178, de relatoria do ministro Luiz Fux, abaixo ementada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente (BRASIL, 2016)

Igual tratamento merece ser dado ao direito à moradia, pois, ao impelirem os demandantes que os três entes federados arquem com as despesas desse direito social, estar-se-á estimulando a concretização de uma divisão de competências, com uma ação eficaz de todos, além de garantir maior sucesso às ações reparatorias, pois demandar de quem nada ou pouco pode fazer implicará em possível descumprimento ou mitigação de eventual decisão judicial favorável, por absoluta impossibilidade jurídica ou financeira.

5 O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS, MINISTÉRIOS PÚBLICOS, DEFENSORIAS PÚBLICAS E ADVOCACIAS PÚBLICAS NA PREVENÇÃO DE DESASTRES AMBIENTAIS E REPARAÇÃO DE SUAS VÍTIMAS

Conforme já visto, o *caput* do art. 225 da Constituição Federal estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na mesma esteira, o art. 23 da CF estabelece as competências comuns da União, estados, Distrito Federal e municípios, dentre elas, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, à preservação das florestas, fauna e flora.

Desses dispositivos, conclui-se que a União e os demais entes federativos devem defender e preservar o meio ambiente, que constitui patrimônio público. Entretanto, essa incumbência não compete somente à Administração Pública, mas também aos seus Órgãos de Controle, ao Poder Judiciário, e às Funções Essenciais à Justiça, motivo pelo qual todas essas instituições possuem núcleos próprios destinados à defesa e tutela do meio ambiente.

Conforme já se viu, em termos de políticas públicas ambientais, há ainda muito por fazer, e as ações necessárias não serão realizadas sem a adoção de medidas de fiscalização e controle. É nesse contexto que as instituições supracitadas assumem importante relevo.

5.1 A ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A organização política brasileira preconiza que o Poder Público é constituído por três distintas vertentes: a Legislativa, com a função de produção das normas legais; a Judiciária, cujo objetivo é a aplicação da lei aos casos concretos; e a Executiva, que tem por finalidade o desempenho de atividades administrativas que promovam benefícios coletivos. Todos os três poderes têm responsabilidade com o meio ambiente, de acordo com a competência conferida pela divisão.

No cumprimento de sua obrigação, o Poder Executivo se utiliza dos instrumentos colocados a seus dispor para desempenhar as funções administrativas. Não

apenas as leis e regras fundamentam suas ações, mas, em papel de destaque, as políticas públicas surgem como norte do caminho a ser seguido. No tocante a essas políticas, tem-se que o ente público deve ser eficiente, pois lhe foi conferida a gestão, em primeiro lugar, do patrimônio público. A eficiência pretendida deve ser cobrada, testada e comprovada por todos os cidadãos, e, principalmente, pelo órgão auxiliar do Poder Legislativo cuja competência conferida constitucionalmente foi a de controlar e fiscalizar as ações do Poder Executivo: os Tribunais de Contas (ACHKAR, 2011).

Por meio da Portaria nº 383, de 5 de agosto de 1998 (BRASIL, 1998), que “aprova a estratégia de atuação para o controle da gestão ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental – PDFA”, foi definida a estratégia de atuação do Tribunal de Contas da União (TCU) na área ambiental, e cada vez mais essa Corte de Contas vem desempenhando um importante papel na avaliação das políticas públicas do governo federal voltadas para essa área.

De acordo com o documento que delimita “A atuação do Tribunal de Contas da União na área ambiental” (BRASIL, 2015b), o objetivo dessa estratégia seria “suprir a carência de um adequado controle externo da gestão ambiental em nível de governo”. O documento considera a gestão ambiental como “o conjunto das ações que visem à adequada utilização do meio ambiente”; e versa sobre o ambiente natural e aquele transformado pela ação humana, as ações de controle e proteção do meio ambiente, bem como aquelas relacionadas a atividades que potencial ou efetivamente causem impacto ambiental negativo (Ibidem).

A Portaria citada traz importantes definições em seu art.1º, tais como: **i)** a forma de atuação adequada; **ii)** as áreas da gestão governamental a serem priorizadas; **iii)** a sistemática e as diretrizes a serem observadas para o planejamento tático; **iv)** a estrutura operacional adequada; e **v)** a sistemática a ser adotada para a obtenção e o desenvolvimento de recursos (Brasil, 1998).

Já o artigo 3º do mesmo ato normativo delinea as formas de controle da gestão ambiental pelo TCU, nos seguintes termos:

I — Pela fiscalização ambiental de:

- a) ações executadas por órgãos e entidades do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama);
- b) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental.

II — Pela inclusão do aspecto ambiental na fiscalização de:

- a) políticas e programas de desenvolvimento que potencial ou efetivamente causem degradação ambiental;
- b) projetos e atividades que potencial ou efetivamente causem impacto negativo direto ao meio ambiente.

III — Pela inclusão do aspecto ambiental no processo de prestação de contas de órgãos e entidades:

- a) integrantes do Sisnama;
- b) responsáveis pelas políticas, programas, projetos e atividades a que se refere o inciso anterior (Ibidem).

Insta observar que o conceito de fiscalização ambiental abrange auditorias, inspeções, levantamentos e acompanhamentos que tenham por objeto a análise da gestão ambiental (BRASIL, 2015b). Nos termos da referida Portaria, a missão institucional do TCU com respeito ao meio ambiente foi assim definida:

Exercer, em auxílio ao Congresso Nacional, o controle externo da gestão ambiental de responsabilidade do Governo Federal e dos recursos públicos federais aplicados em atividades relacionadas à proteção do meio ambiente. No exercício de suas atribuições, o Tribunal deve zelar pela legalidade e legitimidade dos atos praticados pelo Governo, bem como pela eficiência, eficácia e economicidade no uso desses recursos e de recursos ambientais (BRASIL, 1998).

Bastante relevante é a inclusão, prevista no artigo 3º e enfatizada no anexo, da avaliação do aspecto ambiental, mesmo em atividades de fiscalização com finalidades mais abrangentes, ou seja, que não sejam afetas somente a entidades e programas diretamente relacionados ao meio ambiente (Ibidem).

O artigo 5º da Portaria define como prioritárias as seguintes ações e atividades relacionadas à gestão ambiental:

- I — ações que visem induzir comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável;
- II — fiscalização ambiental;
- III — elaboração e aplicação de políticas setoriais relacionadas à proteção ou utilização do meio ambiente;
- IV — ações que visem à coleta e ao fornecimento de informações sobre o meio ambiente;
- V — educação ambiental;
- VI — coordenação das ações relacionadas à proteção ambiental;
- VII — ações implementadas com recursos externos (Ibidem).

Para realizar as ações acima elencadas, é previsto planejamento anual que contemple a fiscalização, o treinamento e outras ações relacionadas ao controle da

gestão ambiental, respeitadas as normas estabelecidas para o planejamento das ações a serem executadas pelo tribunal (artigo 6º). Deve-se observar que, na enumeração constante do artigo 5º, as ações indutoras de comportamentos compatíveis com o modelo de desenvolvimento sustentável tiveram precedência sobre a fiscalização ambiental. Conclui-se, assim, que ganha destaque uma atuação de caráter preventivo.

De outro lado, é responsabilidade do TCU responder às solicitações que lhe forem formuladas pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados e pela Comissão Técnica ou de Inquérito do Congresso, e ainda receber denúncias que lhe forem enviadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essas solicitações ou denúncias em muito contribuíram para a atuação do Tribunal de Contas da União quanto à fiscalização da gestão ambiental, originando importantes trabalhos na área, a exemplo da solicitação formulada pelo Senado Federal (Requerimento nº 49/2010), visando a realização de auditoria operacional na Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), com o intuito de identificar os principais gargalos que dificultam a atuação célere e eficiente da secretaria nas ações de resposta aos desastres e reconstrução (BRASIL, 2015b). Também foram agregadas análises sobre aspectos das ações preventivas financiadas pela SEDEC (BRASIL, 2015b).

Como já bem explanado anteriormente, a Defesa Civil no Brasil está organizada sob a forma de sistema, denominado Sistema Nacional de Defesa Civil (SINDEC), composto pelos órgãos e entidades da Administração Pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, as entidades privadas e a comunidade, responsáveis pelas ações de defesa civil em todo o território nacional.

Vale lembrar que a Secretaria Nacional de Defesa Civil, pertencente ao Ministério da Integração Nacional (SEDEC/MI), é o órgão central do sistema, sendo responsável pela execução de dois programas orçamentários relativos à Defesa Civil, quais sejam:

- Programa Prevenção e Preparação para Desastres, cujo objetivo é prevenir danos e prejuízos provocados por desastres naturais e antropogênicos. É implementado por meio de termos de compromisso firmados entre a Secretaria e os entes da Federação, mediante transferência obrigatória de recursos, quando da ocorrência de desastres.
- Programa Resposta aos Desastres e Reconstrução objetiva promover o socorro e a assistência às pessoas afetadas por desastres, o restabelecimento das atividades essenciais e a recuperação dos danos causados, especialmente nos casos de situação de emergência (SE) e

estado de calamidade pública (ECP), reconhecidos pelo Governo Federal. É executado por meio de convênios firmados entre a SEDEC e, na maioria dos casos, municípios, sendo classificada como uma transferência voluntária (BRASIL, 2015b).

Conforme apurado pelo Tribunal de Contas da União, os recursos federais destinados à SEDEC passaram de cerca de R\$ 259 milhões, em 2004, para R\$ 2,1 bilhões, em 2009. Essa majoração de quase 800% no orçamento da SEDEC deveu-se em grande parte aos desastres ocorridos em Santa Catarina, em novembro de 2008, e nas Regiões Norte e Nordeste, em abril de 2009. Entretanto, outras regiões do país foram devastadas por desastres de grande porte sem que tenha havido o necessário investimento na Defesa Civil, criando disparidades que desencadearam o requerimento formulado pelo Senado Federal, aqui citado.

A solicitação mencionada originou auditoria que culminou no Acórdão nº 927/2010— Plenário (BRASIL, 2010f), sendo nela avaliada a estrutura física e gerencial da SEDEC, à época, para condução dos processos de transferência obrigatória de recursos, os mecanismos de alocação e distribuição de recursos orçamentários referentes ao Programa de Resposta, bem como a adequação e tempestividade no encaminhamento da documentação exigida pela legislação.

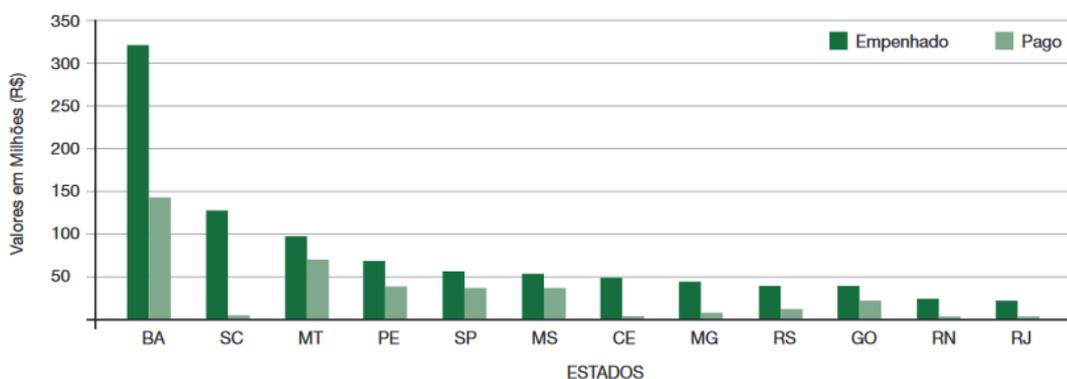
As análises contemplaram os processos de termos de compromisso firmados até o dia 6 de agosto de 2009. Além disso, avaliou-se quais os critérios utilizados pela SEDEC na distribuição de recursos para o financiamento de ações preventivas. As análises da Corte de Contas foram feitas utilizando como base os exercícios de 2004 a 2009 (BRASIL, 2010f).

Na auditoria, constatou-se como causa importante para grande parte dos problemas identificados na atuação da SEDEC a baixa institucionalização dos órgãos que compõem o SINDEC, principalmente os órgãos estaduais e municipais de Defesa Civil. Esse fator é evidenciado pela falta de articulação dos órgãos responsáveis por ações de prevenção e de resposta aos desastres. Também foi verificada uma total ausência de critérios objetivos e de transparência na execução das ações da Secretaria Nacional de Defesa Civil (BRASIL, 2010f).

Segundo a avaliação feita pelo TCU no Acórdão nº 927/2010 —Plenário, não existe nem mesmo relação consistente entre os recursos destinados à resposta a desastres e aqueles destinados à prevenção, como forma de mitigar possíveis efeitos de novas catástrofes.

Quanto às ações de prevenção, o Tribunal de Contas verificou, igualmente, que a ausência de critérios objetivos para transferência de recursos admitiu sua concentração em poucas unidades da federação ao longo dos anos, tendo esse quadro se acentuado no exercício de 2009, quando 45% dos recursos foram destinados a municípios da Bahia, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

Figura1– Montante de recursos relativos a obras preventivas de desastres empenhados e pagos entre os exercícios de 2004 e 2009

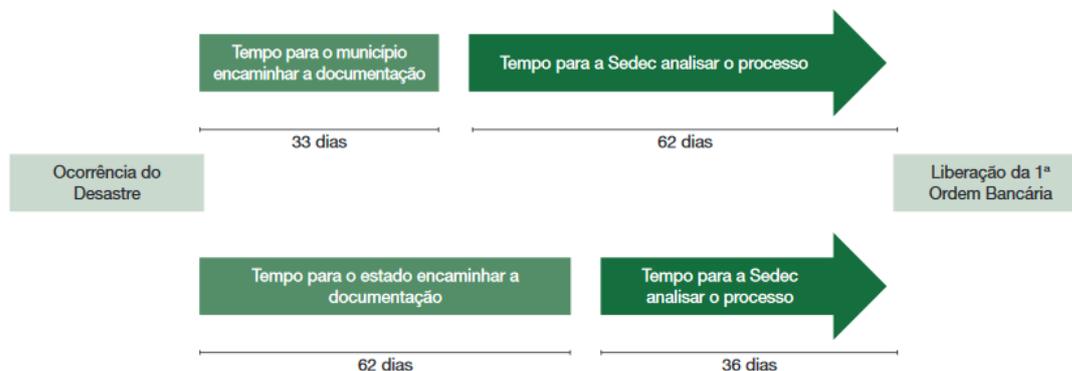


Fonte: BRASIL, 2010f.

Um importante fator levantado pela Corte de Contas foi que a SEDEC não registra todas as solicitações por recursos relacionadas ao programa de resposta e reconstrução, registrando tão somente aquelas que são atendidas, possuem um processo físico e são inseridas no sistema da Secretaria Nacional (BRASIL, 2010f). Essa omissão fere o princípio da transparência, inerente à publicidade administrativa, pois desconhece-se o número de solicitações não atendidas, e, conseqüentemente, a demanda reprimida na área da Defesa Civil.

Como se não bastassem as omissões acima mencionadas, foi detectada uma grave insuficiência de recursos humanos e materiais necessários para a conclusão tempestiva das atividades a cargo da Secretaria. Essa insuficiência afeta negativamente tanto as ações preventivas como as ações de recuperação, prejudicando o tempo de resposta da União aos pedidos advindos de estados e municípios, conforme demonstrado pelo TCU em esquema abaixo retratado:

Figura1– Processo de transferência obrigatória para os temas de compromisso municipais e estaduais.



Fonte: Equipe de auditoria. Tribunal de Contas da União, 2015

Já no que tange aos órgãos estaduais e municipais, o Tribunal de Contas da União concluiu que os mesmos são afetados por dificuldades como o desconhecimento sobre a legislação relativa à transferência de recursos para ações de resposta aos desastres e a pouca capacidade técnica para elaborar planos de trabalho em conformidade com as exigências legais, fatores que acabam atrasando a liberação dos recursos federais e afetando a eficácia dessas intervenções (BRASIL, 2010f). Essa deficiência advém, principalmente, da ausência de treinamento prévio fornecido pela SEDEC aos demais entes.

Assim, objetivando tornar a atuação da Secretaria Nacional de Defesa Civil mais eficiente e compatível com a gravidade dos desastres ocorridos em várias regiões do país provocados por mudanças climáticas, o Acórdão nº 927/2010 — Plenário acabou por sugerir a adoção de diversas medidas, dentre as quais destacam-se:

[...]adoção de mecanismos que garantam o registro de todas as solicitações por recursos feitas à SEDEC, atendidas ou não, bem como o motivo de sua negativa; divulgação, no sítio do ministério, das informações relativas às solicitações de recursos, de modo a dar transparência ao processo; adoção e divulgação de critérios objetivos para a distribuição de recursos para obras preventivas, de forma a garantir que sejam alocados nas áreas que apresentem maior risco e contribuam para mitigar os prejuízos humanos e materiais resultantes de eventos naturais adversos; identificação de programas federais que possam potencializar as ações de prevenção e elaboração de estratégia de articulação institucional com vistas a elaboração de carteira de projetos (BRASIL, 2010f).

O papel do Tribunal de Contas da União não se limita a exarar recomendações gerais, mas também compreende a fiscalização concreta das medidas. Como os recursos da Defesa Civil são, em regra, federais, há atuação direta do TCU nessa fiscalização, podendo-se citar como exemplo da Tomada de Contas nº 037.696/2011-4, originada de solicitação do Congresso Nacional, para se proceder à fiscalização dos repasses de recursos federais aos município da região serrana do Estado do Rio de Janeiro, sendo exarado o Acórdão nº 1178/2012 – TCU – Plenário, o qual informou diversas medidas já adotadas pelo Tribunal de Contas quanto à fiscalização desses recursos (BRASIL, 2012d).

Diante dos exemplos citados neste tópico quanto à atuação do Tribunal de Contas da União, seja no diagnóstico das falhas do Sistema Nacional de Defesa Civil, seja na atuante fiscalização dos recursos destinados às ações de prevenção e reparação dos desastres ambientais, resta demonstrada a importância de seu papel na garantia do bem-estar às vítimas desses desastres.

Entretanto, as Cortes de Contas não são as únicas responsáveis pelo papel fiscalizador e garantidor, sendo igualmente relevante a atuação dos Ministérios Públicos (estaduais e da União) e das Defensorias Públicas na defesa do meio ambiente e, principalmente, das vítimas de desastres ambientais, tantona esfera administrativa quanto junto ao Poder Judiciário, conforme se passa demonstrar.

5.2 O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO E DEFESA DAS VÍTIMAS DE DESASTRES AMBIENTAIS

Desde meados do século passado, os registros de desastres ambientais tornaram-se cada vez mais frequentes. Cita-se como exemplo o ocorrido no Japão, onde cidadãos de Minamata começaram a morrer envenenadas por mercúrio, ou, ainda, o desastre de Bophal, na Índia, em que um acidente industrial em uma fábrica de pesticida matou mais de duas mil pessoas e deixou duzentas mil afetadas (MACHADO, 2006). Mais recentemente, ocorreu o pior derramamento de óleo no mar da história dos Estados Unidos, com a explosão da plataforma Deepwater Horizon, em 20 de abril de 2010, no Golfo do México (GREENPEACE, 2015).

O atual estado de crise ambiental evoca uma proteção realmente efetiva do meio ambiente. É nesse contexto que surgiram na legislação ambiental brasileira importantes marcos normativos, destacando-se dentre eles a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplinadora da Ação Civil Pública, como instrumento processual específico para a defesa do ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Em um segundo momento, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a proteção do meio ambiente finalmente ganhou identidade própria, conforme já antes delineado.

Nessa esteira, o Ministério Público surge no ordenamento jurídico como uma instituição totalmente reconstruída, caracterizada como defensora dos direitos indisponíveis em sociedade, associada à promoção da defesa de novos direitos, e, para tanto, surgem diversos instrumentos processuais de atuação. Ao discorrer sobre o novo Ministério Público, após a Constituição de 1988, Vianna aponta:

Segundo a Constituição de 1988, o Ministério Público é instituição de máximo valor: compete-lhe defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis por seus titulares. Tais incumbências fundamentam sua explícita qualificação como permanente — indicando vinculação íntima com o Estado Democrático de Direito que se busca instituir (de modo até a vedar sua eventual supressão numa reforma constitucional) e vital para a própria atividade jurisdicional — à medida que os sujeitos, cujos direitos se presumem irrenunciáveis (para compensar deficiências prováveis em seu exercício...), tenderiam a depender do Ministério Público para sua postulação e conseqüente instauração do litígio indispensável à atuação do Judiciário. (VIANA, 2000, p. 35).

Percebe-se, assim, que o órgão ministerial assume uma responsabilidade cada vez maior na proteção dos interesses tidos como difusos e coletivos, nos quais se enquadra o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Com isso, transforma-se em uma nova figura judicial de solução de conflitos.

Esse importante papel do *parquet* não se limita à proteção do meio ambiente, mas também compreende o amparo às vítimas de desastres ambientais, uma vez que estariam elas incluídas, via de regra, no conceito de interesses sociais ou individuais indisponíveis.

Mostra-se oportuna a citação o seu papel no recente e maior desastre ambiental já ocorrido em solo pátrio, qual seja o rompimento das barragens de Mariana, em novembro de 2015.

5.2.1 O rompimento das barragens em Mariana (MG)

Na histórica cidade de Mariana, no estado de Minas Gerais, a mineração é intensamente explorada, consistindo na principal fonte de renda do local. Isso porque o município recebe vultosos recursos, oriundos de *royalties* devidos pela exploração das minas, gerando empregos à população. Mas tudo isso cobra um alto preço, como a poluição dos rios por metais pesados, poeira, barulho, tráfego intenso de caminhões e rachadura nas casas (FREITAS, 2015).

Nesse contexto, no dia 5 de novembro de 2015, romperam-se dois reservatórios de rejeitos de minério da empresa Samarco, o que provocou uma enxurrada de lama contendo produtos químicos, que devastou o distrito de Bento Rodrigues e deixou um rastro de destruição à medida que avançava pelo Rio Doce. Várias pessoas ficaram desabrigadas, com pouca água disponível, além daqueles que perderam a vida na tragédia. Isso tudo sem comentar os incalculáveis impactos ambientais, provavelmente, irreversíveis (SANTOS, s/d).

Não restam dúvidas de que a mineração é necessária, pois a partir dela são produzidos muitos itens essenciais à vida moderna. Todavia, ela gera resíduos e, para armazená-los, constroem-se reservatórios de rejeitos, impropriamente chamados de barragens. Esses reservatórios, evidentemente, são áreas de risco que, em caso de rompimento, podem causar danos ambientais de elevada gravidade. O Brasil possui 663 áreas de rejeitos, sendo que 32 delas são de alto risco, 90 de risco médio e 535 de baixo risco (FREITAS, 2015).

Em nota sobre a catástrofe, o Tribunal de Contas da União considerou tratar-se,

provavelmente, da maior tragédia ambiental do Estado de Minas Gerais, e uma das maiores do país, pois mais de 62 milhões de metros cúbicos de rejeitos foram liberados no meio ambiente, o que seria suficiente para encher 24.800 piscinas olímpicas. Acidentes dessa natureza têm ocorrido com certa frequência no Brasil fazendo inúmeras vítimas fatais e trazendo prejuízos irreparáveis ao meio ambiente. Apenas a título de exemplo, cito que, em 2001, uma barragem de rejeitos da Mineração Rio Verde se rompeu em Nova Lima, região metropolitana de Belo Horizonte. Em 2007, a barragem da Mineradora Rio Pomba Cataguases rompeu depois de uma forte chuva na cidade de Miraf, na zona da mata mineira (BRASIL, 2015c).

Em 2010, a Lei 12.334 estabeleceu a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB). Referida norma criou, também, o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens, e determinou que o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) deve fiscalizar a implementação dos Planos de Segurança das Barragens de mineração a serem elaborados pelos empreendedores.

Em 2012, o DNPM, por meio da Portaria nº 416, criou o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração, dispondo sobre o Plano de Segurança das Barragens de Mineração. Em 2013, por meio da Portaria nº 526, o DNPM estabeleceu, entre outros, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Ação de Emergência das Barragens de Mineração.

Os termos do informe do TCU (BRASIL, 2015c) e das regulamentações supracitadas, resultaram, entre outras definições, em uma classificação das barragens inseridas na Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), de acordo com categorias de risco e dano potencial associados, em uma escala que varia de “A” (alto risco e alto dano potencial associado) a “E” (baixo risco e baixo potencial associado). Segundo os critérios dessa escala, as barragens do Fundão e de Santarém, que se romperam no município de Mariana (MG), foram classificadas na categoria “C” por terem sido consideradas de baixo risco, embora apresentassem, pela mesma classificação, alto dano potencial associado. Salienta-se que, no referido sistema (PNSB), que reúne informações de 386 barragens, consta que 36 barragens estão classificadas na categoria A (alto risco e alto dano potencial associado). Por esse motivo, o Tribunal de Contas da União concluiu pela necessidade de se realizar uma auditoria no DNPM, em relação a sua atuação na fiscalização das mencionadas barragens.

A previsão dos prejuízos causados ao meio ambiente pelo desastre em Mariana ainda é incerta. A recuperação do Rio Doce pode até ser possível, mas seu custo e tempo ainda são incalculáveis. Como bem menciona Wladimir Passos de Freitas (2015),

Em Epecuén, Argentina, em 1995, estruturas de contenção não suportaram o excesso de chuvas e se romperam, inundando a cidade de lama com resíduos químicos. As águas baixaram há cinco anos e a cidade hoje exhibe suas ruínas, destroços e gramíneas, pois a vegetação não voltou.

Em Mariana e nas cidades atingidas, a morte de peixes, a contaminação da água, os impactos na agricultura da região, tudo isso aliado a prejuízos econômicos (por exemplo, queda no pagamento de tributos aos municípios) e sociais (grande quantidade de desabrigados), fazem parte do cenário de destruição (FREITAS, 2015). Perícias com profissionais de diversas áreas poderão estimar o alcance do dano e o seu valor.

A par das multas administrativas aplicadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e pela Secretaria do Meio Ambiente de Minas Gerais, ambos órgãos licenciadores, a Samarco já teve bloqueados R\$ 300 milhões por ordem judicial da Comarca de Mariana e fez acordo preliminar com o MPF e o MPE no valor de R\$ 1 bilhão para o custeio de medidas preventivas de contenção de danos e também para o pagamento de indenizações em decorrência do rompimento das duas barragens (VEJA, 2015).

Inúmeras demandas judiciais começaram a ser propostas¹⁰. A União e os estados de Minas Gerais e do Espírito Santo articularam-se e propuseram juntos uma Ação Civil Pública em face da Samarco Mineração S/A, Vale (S/A) e BHP Billiton Ltda¹¹, distribuída para a 12ª Vara Federal, da Justiça Federal de 1º Grau em Minas Gerais (Processo nº 0069758-61.2015.4.01.3400) (AGU, 2015). A Ação visa a adoção de uma série de medidas cautelares, e, ao final, requer a adoção de medidas voltadas à reparação e à recuperação dos danos socioambientais decorrentes do rompimento das barragens do Fundão e de Santarém, no complexo Minerário de Germano.

A existência de múltiplas ações pode ter resultados negativos. O mesmo fato pode ensejar indenizações diferentes, antecipações de tutela dadas e negadas, conforme o juízo, havendo agilidade em uns e demora em outros. Face ao previsível aumento dos desastres ambientais em razão das constantes mudanças climáticas, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação 40/2012, para que os tribunais de Justiça criassem plano de enfrentamento de situações de desastre ambiental (BRASIL, 2012a). Os tribunais de Justiça de Minas Gerais e do Espírito Santo não tinham plano especial de atendimento para o caso (FREITAS, 2015).

Ainda são ignoradas as causas exatas do acidente ocorrido em Mariana, especulando-se sobre a possibilidade de ocorrência de um abalo sísmico. Mas, em

¹⁰Há pedidos na comarca de Mariana (MG), na Justiça Federal de Belo Horizonte (ação popular proposta pelo advogado Arthur Guerra), na Vara dos Feitos da Fazenda de Colatina (ES) e na 3ª. Vara Cível de Vitória (ES) (FREITAS, 2015).

¹¹ A Vale (S/A) e BHP Billiton Ltda. detêm as ações da Samarco S/A.

quaisquer hipóteses, é certo que o descaso da empresa na manutenção e a falta de vigilância do Poder Público foram decisivos para a ocorrência do maior desastre ambiental brasileiro.

Nesse contexto, que mais parece uma babel jurídica, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 23863-07.2016.4.01.3800, a qual está sendo processada na 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, em face das empresas Samarco Mineração S.A, Vale S/A e BHP Billiton Brasil Ltda, e contra a União e os Estados de Minas Gerais e do Espírito Santo para que sejam obrigados a reparar integralmente os danos sociais, econômicos e ambientais causados pelo rompimento (MPF, 2016).

Na mencionada ação, o MPF estima, em uma avaliação preliminar, o montante de R\$ 155 bilhões para reparação dos danos. Essa quantia foi baseada nos gastos realizados para custeio da reparação dos danos provocados pelo desastre da Deepwater Horizon, ocorrido no Golfo do México em 2010, reconhecidos pela empresa British Petroleum, responsável pelo vazamento de cerca de 4,9 milhões de barris de óleo, que teria impactado diretamente 180.000 km² de águas marinhas e matado 11 pessoas.

O autor da ação calcula que os impactos humanos, econômicos e socioambientais provocados pelo rompimento da barragem do Fundão, são, pelo menos, equivalentes àqueles verificados no Golfo do México. Em razão de se tratar, todavia, de um valor estimado, o Ministério Público pleiteia que sejam realizados um diagnóstico e a valoração dos danos por uma equipe técnica independente, de modo a definir os valores e o cronograma de execução das ações de reparação, recuperação e indenização socioambientais (MPF, 2016).

Dentre os mais de duzentos pedidos formulados na ação, voltados essencialmente à reparação e recuperação do meio ambiente afetado, o *parquet* também pediu a condenação dos réus para que seja reconhecida a existência da obrigação das empresas de reparar os danos morais e patrimoniais dos afetados, viabilizando o posterior ajuizamento de ação de cumprimento pelos interessados, vítimas desse desastre.

Observa-se que, em razão do dano ter sido diretamente provocado por terceiros (empresas mineradoras), a União e os estados, cujos órgãos licenciadores e fiscalizadores falharam miseravelmente, devem responder solidariamente, porém, com

execução subsidiária, ou seja, pagarão apenas na impossibilidade das empresas rés o fazerem.

Dentre as vítimas afetadas, o MPF não se limita a procurar tutela à sociedade civil e às populações indígenas da região, mas também aos municípios, pois esses tiveram enormes prejuízos, tanto os decorrentes da diminuição na arrecadação tributária como os relacionados às ações emergenciais realizadas para mitigar os efeitos do desastre sobre a população atingida, e ainda à perda de receita de alguns serviços, como abastecimento de água, esgotamento sanitário e produção de energia elétrica.

Essa atuação é um marco processual, sem dúvida, pois retira dos municípios — que nada poderiam fazer quanto à atividade de risco (não eram órgãos licenciadores ou fiscalizadores da ação da mineradora), e nem mesmo possuíam recursos suficientes para fazer frente ao evento desastroso — a mácula da culpa, para considerá-los vítimas.

A acurada análise de competências feita pelo MPF na Ação Civil Pública citada é um exemplo a ser seguido, estando apta a alcançar com mais eficácia os objetivos pretendidos, seja ele a reparação ambiental, ou a tutela das vítimas do desastre.

5.3 A CRESCENTE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA EM FACE DOS DESASTRES AMBIENTAIS E SEUS EFEITOS SOCIAIS NEGATIVOS

A Constituição Federal possui regramento sobre a Defensoria Pública no Capítulo IV, do Título IV, que dispõe “Das Funções Essenciais à Justiça”. Nessas funções, incluem-se o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Defensoria Pública e a Advocacia, sendo que as três primeiras atuam na defesa de interesses públicos, por intermédio da instituição de carreiras jurídicas públicas (BRASIL, 1988).

A criação dessas carreiras jurídicas públicas objetivou a tutela de três diferentes categorias de interesses, o que poderia permitir uma colisão, quando de sua defesa. Por vezes o interesse do hipossuficiente poderia colidir com o da Fazenda Pública, por exemplo.

Dessa feita, ao Ministério Público ficou delegada a defesa dos interesses da sociedade, em geral; às Advocacias Públicas, os interesses estatais; e, à Defensoria Pública, a tutelados interesses das pessoas economicamente carentes (BRASIL, 1988).

Em se tratando o meio ambiente de um direito difuso, havia intensa discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a legitimidade da Defensoria Pública para proteção dos mencionados interesses. Deve-se observar, todavia, que, quanto aos direitos individuais homogêneos, bem como os coletivos, não há discussão sobre aludida legitimidade, pois esta está prevista no art.134 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Assim, no tocante aos desastres ambientais, não restam dúvidas de que a Defensoria Pública poderá tutelar os interesses de suas vítimas, primordialmente dos deslocados internos. Entretanto, essa tutela era limitada, pois não possuía legitimidade para cobrar a reparação do dano ambiental, o que, por vezes, é a única forma de reparar justamente a vítima de desastres ambientais.

No exemplo citado no tópico anterior, foi mencionada a identidade cultural e o vínculo que os moradores da cidade de Mariana possuíam com a terra e o Rio Doce. O simples realojamento desses moradores, ou mesmo o pagamento de indenizações, pleitos que poderiam ser efetuados pela Defensoria Pública, não seriam capazes de devolver o bem perdido ou reparar eficazmente o dano, o que só seria efetivado com a possibilidade de retorno dos mesmos a sua antiga morada, o que, por sua vez, demandaria a recomposição ambiental.

Com a edição da Lei 11.448/07, o artigo 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública foi alterado, passando a prever a legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública (BRASIL, 2007).

Uma vez feita a alteração legal acima citada, o debate passou a tomar assento no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº3943, interposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), que visava a declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º, II, da Lei da Ação Civil Pública. A ação foi julgada improcedente, declarando o Supremo Tribunal Federal que não há nenhum prejuízo na legitimidade concorrente de ambas entidades (BRASIL, 2015a).

Um dos fundamentos utilizados pelo STF para a improcedência da ADI foi a edição da Lei Complementar nº 132/09 (BRASIL, 2009), que conferiu nova redação artigo 4º, incisos VII e VIII, da Lei Complementar 80/94 (BRASIL, 1994), nos seguintes termos:

Art. 4º São funções institucionais da Defensoria Pública, dentre outras: VII – promover ação civil pública e todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos quando o resultado da demanda puder beneficiar grupo de pessoas hipossuficientes; (Redação dada pela Lei Complementar nº 132, de 2009); VIII – exercer a defesa dos direitos e interesses individuais, difusos, coletivos e individuais homogêneos e dos direitos do consumidor, na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal; [...] (BRASIL, 2009).

Nas palavras da Ministra Carmen Lúcia, relatora da ação:

Cuida-se de norma idêntica à do atual art. 134 da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional n. 80/2014. O constituinte derivado, apropriando-se de norma vigente no ordenamento jurídico nacional desde 2009 (art. 1º da Lei Complementar n. 80/1994, alterado pela Lei Complementar n. 132/2009), de forma inusitada, constitucionalizou, sob o ponto de vista formal, o que já era materialmente constitucional (BRASIL, 2015a).

Assim, com essas últimas alterações legais, basta a existência do interesse de um hipossuficiente para dar amparo à legitimidade da Defensoria Pública, ou seja, onde houver violação a direitos fundamentais e à dignidade de pessoas necessitadas —o que é muito frequente no caso dos direitos difusos, onde se incluem os direitos ambientais —, a Defensoria Pública é a instituição com atribuição concorrente para tutelar tal situação.

Consolidado o posicionamento acima, a Defensoria Pública se apresentou para dar assistência jurídica gratuita ao impactados pelo rompimento da barragem do Fundão, da mineradora Samarco, em Mariana, na Região Central de Minas Gerais (G1, 2016).

Conforme informado pela AGU, os defensores vão representar as vítimas em negociações com a Samarco e no acompanhamento da execução dos projetos de reparação a serem executados pela mineradora (Ibidem).

Uma prioridade dessa ação da defensoria seria esclarecer as vítimas sobre os direitos e os procedimentos para exigí-los; a outra seria propiciar acordos para reduzir o tempo de espera dos desfechos de processos judiciais. A Defensoria Pública também será responsável por acompanhar o cadastro dos atingidos e definir parâmetros gerais para o pagamento das indenizações (G1, 2016).

Ademais, como já explanado, concluindo a Defensoria Pública pela ineficácia da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal, informada no tópico anterior, a mesma possui legitimidade para propor ação própria, voltada às vítimas do desastre.

5.4 A IMPORTÂNCIA DAS ADVOCACIAS PÚBLICAS NA DEFINIÇÃO DAS COMPETÊNCIAS AFETAS À DEFESA CIVIL E À GARANTIA DE MORADIA DIGNA AOS DELOCADOS INTERNOS

Conforme explanado no capítulo anterior, assim como no direito à saúde, ações visando o reassentamento de deslocados internos, vítimas de desastres ambientais, também podem ser ajuizadas em face dos três entes federados (União, estados e municípios), os quais podem ser solidariamente responsabilizados.

Entretanto, essa solidariedade não exime a responsabilidade daquele que deixou de fazer o que lhe era obrigado, obrigação essa que deve ser estudada à luz das competências definidas pelo Sistema Nacional de Defesa Civil, bem dos programas de habitação existentes. Isso porque, mesmo na solidariedade, pode se identificar que a falha do serviço foi exclusivamente de um dos demandados, ou mesmo de todos, porém, em proporções distintas, sendo justo que o ônus final seja proporcional à falha ou à ilegalidade perpetrada.

Em um cenário ideal, o correto seria que os próprios autores da ação já estivessem capacitados para definir essa responsabilidade, mas isso nem sempre é possível, uma vez que muitas informações essenciais a essa definição só serão fornecidas no curso do processo. E, mesmo quando possível, a urgência imposta a esse tipo de ação acaba sendo prejudicial.

É nesse contexto que ganha importância o papel das Advocacias Públicas, enumeradas como uma das Funções Essenciais à Justiça pela Magna Carta (art.131 et seq.), as quais, ao defender a Fazenda à qual estão vinculadas, devem se debruçar sobre as definições de competências, omissões e metas não alcançadas, competindo-lhes não só a defesa judicial desses entes, como a própria orientação consultiva quanto às melhores medidas a serem adotadas.

Um dos óbices a essa atuação é o fato de que muitos municípios brasileiros, mormente os de pequeno porte, não possuem procuradorias municipais legalmente organizadas.

A Advocacia Pública, essencial dentro da organização administrativa do Estado, somente recebeu previsão constitucional com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Apesar de sua importância, a Constituição Federal pouco versou sobre o tema, dedicando apenas dois artigos para efetuar suas prescrições normativas sobre o assunto. O primeiro artigo (art. 131, da CF/88) tratou somente da Advocacia Geral da União, e o outro (art. 132, da CF/88), sobre o qual se concentrarão nossas atenções, fixou a obrigatoriedade de organização das Procuradorias, e respectiva carreira, para os estados e Distrito Federal, sem fazer menção aos municípios.

Em razão dessa lacuna, entendeu-se por certo tempo que era prescindível a estruturação da Advocacia Pública no âmbito dos municípios, ao contrário do exigido para os demais entes políticos. Isso não impediu que as capitais brasileiras e municípios de médio porte institucionalizassem suas procuradorias.

A omissão acima citada permitiu a existência de Procuradorias constituídas apenas por cargos de provimento em comissão, os quais se submetiam aos interesses políticos do grupo que estava no poder, que nem sempre coincidiam com os interesses do erário.

Por esse motivo, o Supremo Tribunal Federal tenta coibir as irregularidades de Administradores Públicos que insistem em não estruturar as Procuradorias Municipais. Um exemplo disso foi o julgamento da Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 320 / PR – PARANÁ, julgada em 05/05/2009 (Requerente: município de Maringá), onde o relator, Ministro Gilmar Mendes, assim consignou (STF, 2009):

No caso, verifica-se que a decisão impugnada está em sintonia com o posicionamento desta Corte nos autos da ADI nº 881-1/ES, cuja ementa assim dispõe:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR 11/91, DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (ART. 12, CAPUT, E §§ 1º E 2º; ART. 13 E INCISOS I A V) - ASSESSOR JURÍDICO - CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO - FUNÇÕES INERENTES AO CARGO DE PROCURADOR DO ESTADO - USURPAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PRIVATIVAS - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. - O desempenho das atividades de assessoramento jurídico no âmbito do Poder Executivo estadual traduz prerrogativa de índole constitucional

outorgada aos Procuradores do Estado pela Carta Federal. A Constituição da República, em seu art. 132, operou uma inderrogável imputação de específica e exclusiva atividade funcional aos membros integrantes da Advocacia Pública do Estado, cujo processo de investidura no cargo que exercem depende, sempre, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. (ADI 881 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 25-04-1997).

Mutatis mutandis, é o que, em princípio, deve ser aplicado no caso de criação de cargo de provimento em comissão para assessoramento jurídico de Chefia do Executivo Municipal.

Não se pretende aqui fazer um estudo sobre a imperatividade de todos os municípios brasileiros possuírem procuradorias, mas sim demonstrar que a ausência delas em muito afeta o interesse público, o que bem se demonstra no tocante ao objeto do presente trabalho, qual seja, a responsabilidade da Administração em face dos deslocados internos.

CONCLUSÃO

Como delineado nesse trabalho, o crescimento populacional aliado ao crescente êxodo rural ocasiona excessivo inchaço populacional nas urbes, o que é agravado com a falha do Poder Público quanto ao adequado planejamento para a recepção digna desses novos habitantes que, sem o devido acolhimento e reconhecimento estatal, alojam-se em locais desassistidos pelos serviços públicos mínimos e, ainda, muitas vezes, em áreas de especial preservação ambiental, acarretando, por conseguinte, além do tratamento indigno pelo Estado, significativos danos ambientais.

Em um cenário de vulnerabilidade ambiental, entretanto, passa-se a exigir do Estado uma conduta proativa na proteção dos valores ambientais, o que fez iniciar uma forte discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a forma de responsabilização do mesmo, culminando em precedentes do Superior Tribunal de Justiça, os quais, corroborando entendimento doutrinário predominante entre doutrinadores dedicados ao Direito Ambiental, e interpretando conjuntamente os arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, concluíram que, mesmo em se tratando de omissão, cabe ao Estado responder objetivamente por danos ao meio ambiente, até quando gerados por particulares, desde que constatada a ocorrência de falhas no poder-dever de fiscalização.

A corte superior deixou de definir, contudo, qual modalidade da Teoria do Risco seria utilizada, a Teoria do Risco Integral ou a do Risco Administrativo, ou seja, se a responsabilidade objetiva aplicada à espécie admitiria excludentes de responsabilidade, o que assume especial importância em casos de desastres ambientais, os quais comumente estão associados a eventos classificados como “força maior” ou “caso fortuito”, e cujos danos patrimoniais contam, muitas vezes, com a culpa (ao menos concorrente) das vítimas, como se percebe quando essas são prejudicadas por residirem ilegalmente em áreas de risco, mostrando-se oportuno proceder a uma análise sobre a proibição da insuficiência na tutela ambiental.

Mostra-se de suma importância o posicionamento do ordenamento jurídico pátrio quanto aos deslocados ambientais internos em razão do fato de que nem eles, nem os próprios refugiados ambientais, possuem tutela jurídica internacional, não sendo regulados ou protegidos pelo ACNUR, o que, sem sombra de dúvidas, é um cenário que merece ser modificado.

De igual forma, não foram encontrados precedentes que busquem definir a responsabilidade estatal sob a ótica de um sistema de competências predefinido relacionado à Defesa Civil brasileira, ou mesmo em razão da obrigação estatal de moradia digna a todos. Em suma, deixa-se de indagar qual ente estatal possuía a obrigação, ou mesmo condições, de realizar ações preventivas ou repressivas, protegendo de forma efetiva os possíveis deslocados internos.

Conforme já mencionado, a responsabilidade civil possui dupla finalidade, quais sejam, a reparação do dano, por meio da devolução ao estado anterior ou pela indenização dos prejuízos, e o desestímulo à reincidência, pois, “quem paga, cuida”. Assim, ao se punir aquele que nada poderia ter feito, restarão esvaziados, provavelmente, os dois objetivos da responsabilidade civil, uma vez que o ente que se encontrou impossibilitado de evitar o dano dificilmente terá condições de repará-lo, e, de outro lado, o ente que possuía condições de fazê-lo continuará nada fazendo por não ter suportado o ônus da punição.

Nessa linha de raciocínio, compete pontuar que o art. 23 da Constituição Federal estabelece as competências comuns da União, estados, Distrito Federal e municípios, dentre elas, a proteção do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação das florestas, da fauna e da flora e a garantia ao direito à moradia digna. Já o art.21 afirma ser competência exclusiva da União a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações.

Assim sendo, ao se deparar com a necessidade de fazer frente a danos sofridos por deslocados internos, sejam materiais, morais, ou a necessidade de reassentamento dos mesmos, as competências constitucionais administrativas acima relacionadas devem ser levadas em consideração, de forma que, em sendo verificado que o dano o foi diretamente relacionado à falha na Defesa Civil, deve a União ser incluída no polo passivo, juntamente com o(s) ente(s) que possuía(m) o dever de fiscalizar a ocupação de áreas de risco, pois aquela foi, no mínimo, omissa em delegar competências aos demais entes federados (e subsidiar essa delegação), ou em fiscalizar e zelar pela boa atuação desses últimos quanto à Defesa Civil.

Em havendo necessidade de garantia de moradia digna aos deslocados internos, devem ser demandados os três entes federativos, uma vez que a competência constitucional é comum a todos.

Em razão da hipossuficiência afeta aos deslocados internos, a atuação do Ministério Público e das Defensorias Públicas é essencial à tutela de seus direitos, sendo igualmente importante a atuação das Cortes de Contas na avaliação da eficiência e falhas existentes no Sistema Nacional de Defesa Civil, mormente em face dos critérios de distribuição e receitas, ações preventivas e tempo de resposta relativos aos desastres ambientais.

Por fim, compete precipuamente às diferentes Advocacias Públicas, em nível federal, estadual e municipal, atuar na identificação das falhas perpetradas por cada ente federativo, atuando na defesa de suas respectivas Fazendas e buscando condenação proporcional à ofensa perpetrada pela Administração Pública à qual estão vinculadas, ainda que essa seja garantida por meio de ação regressiva. Ademais, compete a essa “Função Essencial à Justiça” conceder orientação preventiva quanto à regular atuação da Fazenda Pública na execução das ações afetas à Defesa Civil e à garantia de moradia digna, sendo necessário seu fortalecimento institucional em todos os níveis de governo, pois, conforme levantado pelo Tribunal de Contas da União, boa parte dos municípios brasileiros desconhece completamente a legislação e regramentos afetos à matéria.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados. **Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África.** 1969. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>>. Acesso em: 15 jul.2015.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados. **A missão do ACNUR.**S/d. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

_____. Alto Comissariado das Nações Unidas Para os Refugiados. **Declaração de Cartagena das Índias.** Cartagena: ACNUR, 1984. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>>. Acesso em: 20 jul.2015.

AGU. Advocacia Geral da União. **Rio Doce: AGU pede depósito imediato de R\$ 2 bi para financiar contenção de danos.** 30 de novembro de 2015. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/371775>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ACHKAR, Azor El. O controle externo operacional no saneamento básico. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 311-335, set. 2011.

ALCÁNTARA–AYALA, Irasema. Geomorphology, natural hazards, vulnerability and prevention of natural disasters in developing countries. **Geomorphology**, v. 47,pp. 107-124, 1out.2002. Disponível em:<<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0169555X02000831>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais.** Tradução de Virgílio Afonso da Silva. Editora Malheiros. São Paulo. 3ª Edição. 2009

AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. 3ª vara da Fazenda Pública Estadual. Ação Civil Pública nº 0247302-31.2015.8.04.0001. Distribuída em 11 jan.2016. Disponível em:<www.tjam.jus.br>. Acesso em:30 abr. 2016.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 12ª ed., ampl. e reform. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

BATES, Diane. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. **Population and Environment**, v. 23, nº5, pp. 465-477, mai. 2001. Disponível em: <<http://link.springer.com/article/10.1023/A:1015186001919>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro.**Curso de Direito Constitucional.** 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 9, pp. 5-52, jan.-mar. 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação nº 40/2012, de 13/06/2012. Recomenda aos Tribunais de Justiça dos Estados a elaboração de plano de ação para o enfrentamento e solução de situações decorrentes de calamidades e desastres ambientais. In: **Diário de Justiça**, Brasília, nº 103, 15 jun. 2012a. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=841>>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Decreto nº 67.347, de 5 de outubro de 1970. Estabelece diretrizes e normas de ação para defesa permanente contra as calamidades públicas, cria Grupo Especial e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 out. 1970. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-67347-5-outubro-1970-408879-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto-Lei nº 83.839, de 13 de agosto de 1979. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério do Interior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 ago. 1979. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-83839-13-agosto-1979-433244-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Decreto nº 97.274, de 16 de dezembro de 1988. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional da Defesa Civil — SINDEC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D97274.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Decreto nº 5.376, de 17 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC e o Conselho Nacional de Defesa Civil, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de fev. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

_____. Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010. Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil — SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 ago. 2010a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 17 nov. 2015.

_____. Departamento Nacional de Produção Mineral. Portaria nº 416, de 03 de setembro de 2012. Cria o Cadastro Nacional de Barragens de Mineração e dispõe sobre o Plano de Segurança, Revisão Periódica de Segurança e Inspeções Regulares e Especiais

de Segurança das Barragens de Mineração conforme a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que dispõe sobre a Política Nacional de Segurança de Barragens. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 dez. 2012b. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_24064039_portaria_n_416_de_03_de_setembro_de_2012.aspx>. Acesso em: 18 dez.2015.

_____. Departamento Nacional de Produção Mineral. Portaria nº 526, de 09 dezembro de 2013. Estabelece a periodicidade de atualização e revisão, a qualificação do responsável técnico, o conteúdo mínimo e o nível de detalhamento do Plano de Ação de Emergência das Barragens de Mineração (PAEBM), conforme art. 8º, 11 e 12 da Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), e art. 8º da Portaria nº 416, de 3 de setembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 dez. 2013. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_25168445_PORTARIA_N_526_DE_9_DE_DEZEMBRO_DE_2013.aspx>. Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981. Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 abr. 1981a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6902.htm>. Acesso em: 25 ago. 2015.

_____. Lei nº 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**, Brasília, 2 set. 1981b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 2 ago. 2015.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 26 ago. 2015.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 30 ago. 2015.

_____. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mai. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 20 nov.2015.

_____. Lei nº 10.954, de 29 de setembro de 2004. Institui, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres, o Auxílio Emergencial Financeiro para atendimento à população atingida por desastres, residentes nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência, dá nova redação ao § 2º do art. 26 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, ao art. 2º-A da Lei nº 9.604, de 5 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 set. 2004. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.954.htm>. Acesso em: 20 nov.2015

_____. Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados — OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança — CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança — CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança — PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 mar. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm>. Acesso em: 28 ago. 2015.

_____. Lei nº 11.448, de 15 de janeiro de 2007. Altera o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, legitimando para sua propositura a Defensoria Pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111448.htm>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 set. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12334.htm>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. Dispõe sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco de desastres e de resposta e de recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 dez. 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112340.htm>. Acesso em: 15 de nov.2015.

_____. Lei nº 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 nºs 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**, Brasília, 11 abr. 2012c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 20 nov.2015.

_____. Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014. Altera a Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, para dispor sobre as transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a execução de ações de prevenção em áreas de risco e de resposta e recuperação em áreas atingidas por desastres e sobre o Fundo Nacional para Calamidades Públicas, Proteção e Defesa Civil, e as Leis nºs 10.257, de 10 de julho de 2001, e 12.409, de 25 de maio de 2011, e revoga dispositivos da Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12983.htm>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

_____. Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm>. Acesso em: 07 abr. 2016.

_____. Lei Complementar nº 132, de 7 de outubro de 2009. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 out. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp132.htm>. Acesso em: 07 abr. 2016.

_____. Medida Provisória n. 494, de 2 de julho de 2010. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/494.htm>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Medida Provisória n. 1.911-8, de 28 de julho de 1999. Altera dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 jul. 1999. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1911-8-29-julho-1999-371748-norma-pe.html>>. Acesso em: 15 de nov. 2015

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ambiental. Recurso Especial 1071741 / SP. Unidade de conservação de proteção integral (Lei 9.985/00). Ocupação e construção ilegal por particular no parque estadual de Jacupiranga. Turbação e esbulho de bem público. Dever-poder de controle e fiscalização ambiental do estado. Omissão. Art. 70, § 1º, da Lei 9.605/1998. Desforço imediato. Art. 1.210, § 1º, do Código Civil. Artigos 2º, I e V, 3º, IV, 6º e 14, § 1º, da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional Do Meio Ambiente). Conceito de poluidor. Responsabilidade civil do Estado de natureza solidária, objetiva, ilimitada e de execução subsidiária. Litisconsórcio facultativo. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Data do Julgamento: 24/03/2009. **Diário**

da Justiça Eletrônico, Brasília, 16 dez. 2010e. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200801460435&dt_publicacao=16/12/2010>. Acesso em: 15 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ambiental. Recurso Especial 1249683/CE. Processual civil e administrativo. Violação ao art. 535 do CPC. Alegações genéricas. Incidência da Súmula n. 284 do STF, por analogia. *Reformatio in pejus*. Julgamento *extra petita*. Ofensa aos arts. 128, 459, *caput*, 460 e 515, *caput*, do CPC. Ausência. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, 2ª Turma. Data do Julgamento: 28/06/2011. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 3 ago. 2011. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21103048/recurso-especial-resp-1249683-ce-2011-0088972-1-stj>>. Acesso em 15 nov. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Ambiental. Recurso Especial 605323/MG. Processo civil. Direito ambiental. Ação Civil Pública para tutela do meio ambiente. Obrigações de fazer, de não fazer e de pagar quantia. Possibilidade de cumulação de pedidos art. 3º da lei 7.347/85. Interpretação sistemática. Art. 225, § 3º, da CF/88, arts. 2º e 4º da lei 6.938/81, art. 25, iv, da lei 8.625/93 e art. 83 do cdc. Princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Relator Ministro Teori Albino Zavascki, 1ª Turma. Data do Julgamento: 18/08/2005. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 17 out. 2005. Disponível em: <www.stj.jus.br>. Acesso em: 10 de mar. 2015

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Ordinária 876 /BA. Relator: Min. MENEZES DIREITO. Brasília, DF, 19 de dezembro de 2007. **Diário de Justiça**, Brasília, 31 de julho de 2008. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 18 de abril. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943. Relatora: Min. CÁRMEN LÚCIA. Brasília, DF, 7 de maio de 2015. **Diário de Justiça**, Brasília, 5 ago. 2015a. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 11 de jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Tutela Antecipada (STA) 320 / PR. Relator: Min. GILMAR MENDES. Brasília, DF, 5 de maio de 2009. **Diário de Justiça**, Brasília, 11 mai. 2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de mai. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 109.615. Responsabilidade Objetiva do Poder público. Teoria do Risco Administrativo. Pressupostos primários de determinação dessa responsabilidade civil. Dano causado a aluno por outro aluno igualmente matriculado na rede pública de ensino. Perda do globo ocular direito. Fato ocorrido no recinto de escola pública municipal. Configuração da responsabilidade civil objetiva do município. Indenização patrimonial devida. RE não conhecido. Relator Ministro Celso de Mello. Data do Julgamento: 29/05/1996. **Diário da Justiça**, Brasília, 02 ago. 1996. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=200815>>.

_____. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 855178 RG. Constitucional e Administrativo. Direito à saúde. Tratamento médico. Responsabilidade solidária dos Entes Federados. Repercussão geral reconhecida. Reafirmação de jurisprudência Relator: LUIZ FUX. Brasília, DF, 5 de março de 2015. **Diário de Justiça**, Brasília, 16 de março de 2015. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 15 de abril. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **A Atuação do Tribunal de Contas da União na área ambiental**. Brasília: TCU, 2015b. Disponível em: <http://portal3.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/Rio20/fichas/ptb_06_meioambiente.pdf>. Acesso em: 06 de jun. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 927/2010 —Plenário**. Auditoria de natureza operacional. Defesa Civil. Falhas nos exames de solicitação de transferências para fazer frente a despesas emergenciais. Ausência de critérios objetivos para distribuição de recursos para obras de prevenção de acidentes. Determinações. Recomendações. Brasília: TCU, 2010f. Disponível em:<www.tcu.org.br>. Acesso em: 15 de out. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1178/2012 – TCU – Plenário**. Solicitação do congresso nacional. Fiscalização sobre repasse de recursos federais aos municípios da região serrana do estado do rio de janeiro. Tragédia climática de janeiro de 2011. Quesitos formulados pela comissão. Trabalhos já realizados pelo TCU. Conhecimento. Respostas aos quesitos. Remessa de cópia de deliberações. Atendimento integral. Comunicação. Arquivamento. Brasília: TCU, 2012d. Disponível em: <www.tcu.org.br>. Acesso em: 15 de mar. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União. **Após rompimento de barragens em Mariana/MG, Departamento Nacional de Produção Mineral será auditado pelo TCU**. 2015c. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/apos-rompimento-de-barragens-em-mariana-mg-departamento-nacional-de-producao-mineral-sera-auditado-pelo-tcu.htm>>. Acesso em: 10 de dez. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Portaria nº 383, de 5 de agosto de 1998**. Aprova a Estratégia de Atuação para o Controle da Gestão Ambiental, resultante da implementação do Projeto de Desenvolvimento da Fiscalização Ambiental — PDFA. Brasília: TCU, 1998. Disponível em: <www.tcu.gov.br>. Acesso em: 6 de jun. 2016.

BARROSO, Luiz Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. **Manual de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRONEN, Robin. Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment. Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. **SOURCE**. Studies of the University: Research, Counsel, Education. Publication Series of UNU-EHS, Bornheim, nº 12, pp. 12-19, 2009. Disponível em <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019>>. Acesso em: 17 out. 2015.

CARDONA, Omar Dario. **Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados. Ciudades en riesgo**. 1996. Red de Estudios Sociales en Prevención de

Desastres en América Latina. Disponível em: <<http://www.desenredando.org>>. Acesso em: 20 de nov. 2015.

CARVALHO, Celso Santos & GALVÃO, Thieago (org.). **Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas: Guia para Elaboração de Políticas Municipais**. Brasília: Ministério das Cidades /Cities Alliance, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CASTLES, S. *Environmental Change and Forced Migration: Making sense of the debate. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. UNHCR Working Paper*, nº 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002. Disponível em: <<http://www.forcedmigration.org/research-resources/thematic/climate-change-and-displacement>>. Acesso em: 16 de jan. 2016.

CASTRO, Antônio Luiz Coimbra. **Manual de planejamento em defesa civil**. Vol.1. Brasília: Ministério da Integração Nacional/ Departamento de Defesa Civil, 1999.

CERRI, Leandro Eugênio da Silva. & AMARAL, Cláudio Palmeiro do. Riscos Geológicos. In: BRITO, Sérgio Nertan Alves; OLIVEIRA, Antônio Manoel dos Santos. **Geologia de Engenharia**. São Paulo: ABGE, 1998, pp. 301-310.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional (e de Teoria do Direito)**. São Paulo: Academia, 1993.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 2ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 3ª ed. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

EL-HINNAWI, Essan. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environment Programme, 1985.

EL ACHKAR, Azor. **Auditoria Ambiental Pública**: Instrumento para efetivação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. 2007. Disponível em: < http://www.controlepublico.org.br/files/artigos_tecnicos/auditoria_ambiental_publica.pdf >. Acesso em: 4 abr. 2016.

FERNANDES, Nelson Ferreira; GUIMARÃES, Renato Fontes; GOMES, Roberto Arnaldo Trancoso; VIEIRA, Bianca Carvalho; MONTGOMERY, David R.; GREENBERG, Harvey. Condicionantes geomorfológicos dos deslizamentos nas encostas: avaliação de metodologias e aplicação de modelo de previsão de áreas susceptíveis. **Revista brasileira de Geomorfologia**, UGB, ,v. 2, nº 1, pp.. 51-71, 2001.

FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas: uma análise à luz dos deveres de proteção ambiental do Estado e da proibição de insuficiência na tutela do direito fundamental ao ambiente. In: LAVRATTI, Paula; PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). **DIREITO e MUDANÇAS CLIMÁTICAS Direito e Mudanças Climáticas 2: Responsabilidade Civil e Mudanças Climáticas**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010, pp.77-114.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FOLHA DE S.PAULO. Em mais da metade dos municípios, receitas próprias não chegam a 10% do Orçamento. **Folha de S. Paulo**, 17 de outubro de 2013. Disponível em: <http://dinheiro_publico.blogfolha.uol.com.br/2013/10/17/em-mais-da-metade-dos-municipios-receitas-proprias-nao-chegam-a-10-do-orcamento/>. Acesso em: 20 nov. 2015.

FREITAS, Juarez. O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Jurisdição e direitos fundamentais**. Vol. I. Porto Alegre: Livraria do Advogado/AJURIS, 2005, pp. 179-196.

FREITAS, Vladimir Passos de Freitas. **Desastre na Barragem de Mariana mudará práticas de empreendimentos de risco**. 2015. Disponível em:<<http://www.abracrim.adv.br/postagem/id/TIRJeA==/Desastre%20de%20barragem%20em%20Mariana%20mudar%C3%A1%20pr%C3%A1ticas%20de%20empreendimentos%20de%20risco>>. Acesso em: 15 dez. 2015.

FURTADO, Janaína et al. **Capacitação básica em Defesa Civil**. Florianópolis: CAD UFSC, 2012.

GARES, Paul; SHERMAN, Douglas; & NORDSTROM, Karl. Geomorphology and natural hazards. **Geomorphology**, v. 10 (1-4), pp.1-18, 1994.

GIFFONI, Leo Francisco. **O Federalismo e o Pêndulo de Repartição de Competências na Constituição de 1988**. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: Escola de Magistratura do Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<http://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/leogiffoni.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2016.

GILBERT, Claude. Studying disaster: changes in the main conceptual tools. In: QUARENTELLI, Enrico (ed.). **What is a disaster? Perspectives on the question**. London: Rotledge, 1998 pp. 11-18. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/108262363/what-is-a-disaster-perspectives-on-the-question>>. Acesso em: 20 de jan. 2016.

GREENPEACE. **Desastre no Golfo do México completa cinco anos**. Abril de 2015. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Pior-vazamento-de-petroleo-completa-cinco-anos/>>. Acesso em: 07 de mai. 2016.

G1. Defensores públicos vão prestar assistência a vítimas de Mariana. Acordo foi firmado entre AGU e governos de MG e ES. Minas Gerais. **G1 MG**, 11 de abril de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/minas-gerais/desastre-ambiental-em-mariana/noticia/2016/04/defensores-publicos-vaoprestar-assistencia-vitimas-de-mariana.html>>. Acesso em: 25 de mai. 2016.

HOLTHE, Leo van. **Direito Constitucional**. Brasília: Jus Podivm, 2008.

IOM. International Organization for Migration. **The State of Environmental Migration 2010**. Geneva: International Organization for Migration, 2011. Disponível em: <<https://publications.iom.int/books/state-environmental-migration-2010>>. Acesso em: 2 de ago. 2015.

_____. **ABOUT US**. S/d. Disponível em: <<http://www.iom.int/about-iom>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

IPEA. Mudanças Climáticas — Sociedades de Risco. **Desafios do Desenvolvimento**, ano 8, nº 68, 16 de outubro de 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2600:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 18 mar. 2016.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KLIOT, Nurit. Environmentally induced population movements their complex sources and consequences. In: KLIOT, Nurit; KROL, Maarten e UNRUH, Jon. **Environmental change and it implications for population migration**. Norwell: Kluwer Academic Publishers, 2004.

KOBIYAMA, Masato; MENDONÇA, Magaly; MORENO, Davis Anderson; MARCELINO, Isabela P. V. De Oliveira; MARCELINO, Emerson; GONÇALVES, Edson; BRAZETTI, Leticia Luiza Penteado; GOERL, Roberto Fabris; MOLLERI, Gustavo Souto Fontes; RUDORFF, Frederico De Moraes. **Prevenção de Desastres Naturais: Conceitos Básicos**. Curitiba: Organic Trading. Disponível em: <<http://www.labhidro.ufsc.br/publicacoes.html>>. Acesso em: 20 set. 2015.

LAVELL, Allan. **La gestión local del riesgo: nociones y precisiones en torno al concepto y la práctica**. Guatemala: CEPREDENAC/PNUD, 2003. Disponível em: <<http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc15783/doc15783.htm>>. Acesso em: 30 jan. 2016.

LEITE, José Rubens Morato (org.). **Inovações em direito ambiental**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2000.

_____. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

LEITE, José Rubens Morato & AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental na sociedade de risco**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003

MACHADO, Jeanne da Silva Machado. **A solidariedade na responsabilidade ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MAFFRA, Cristina & MAZZOLA, Marcelo. As razões dos desastres em território brasileiro. In: SANTOS, Rozely Ferreira dos (org.). **Vulnerabilidade Ambiental: desastres naturais ou fenômenos induzidos?** Brasília: MMA, 2007.

MALTA, Fernando. A anomalia da anomalia: os refugiados ambientais como problemática teórica, metodológica e prática. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, nº 36, pp.163-178, jan.-jun.2011.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARCELINO, E. V.; NUNES, L. H.; KOBİYAMA, M. Banco de dados de desastres naturais: análise de dados globais e regionais. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 6, nº 19, pp. 130-149, out. 2006.

MARCELINO, E. V. **Desastres Naturais e Geotecnologias: Conceitos básicos**. Santa Maria: CRS/INPE, 2007. Disponível em: <<http://www.inpe.br/crs/geodesastres/publicacoes.php>>. Acesso em: 20 set. 2015.

MARCHEZIN, V. Dos Desastres da Natureza à Natureza dos Desastres. In: VALENCIO, N. et al. (org.). **Sociologia dos desastres: construção, interfaces e perspectivas no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2009, pp.48-57.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENEZES, F. L. Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 8, pp. 97-109, out. 2010.

MI. Ministério da Integração Nacional. **Apresentação**. 2011. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/sedec/apresentacao>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. **Histórico da Defesa Civil**. 2012. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/historico-sedec>>. Acesso em: 20 nov. 2015.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. **Efeito Estufa e Aquecimento Global**. S/d. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/quem-%C3%A9-quem/item/195-efeito-estufa-e-aquecimento-global>>. Acesso em: 4 ago.2015.

MPF. Ministério Público Federal. **MPF entra com ação para total reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem da Samarco**. 3 mai.2016. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-ociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. Doutrina. Jurisprudência. Glossário. 6ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: RT, 2009.

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

MORATO LEITE, José Rubens. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

NOGUEIRA, F.R. **Políticas públicas municipais para gerenciamento de riscos ambientais associados a escorregamentos em áreas de ocupação subnormal**. Tese de Doutorado em Geociências e Meio Ambiente. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista – UNESP, 2002.

OCHA. Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**. S/d.Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/\\$file/GPPPortuguese.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/$file/GPPPortuguese.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2015.

OFDA/CRED. The Office of US Foreign Disaster Assistance/Centre for Research on the Epidemiology of Disasters – Université Catholique de Louvain. **Annual Disaster Statistical Review 2008 – The numbers and trends**. Brussels: OFDA / CRED, 2009. Disponível em:<www.emdat.be/Documents/Publications/ADSR_2008.pdf>. Acesso em: 10 jul.2015.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental: Difusos e coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem jurídica internacional. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 7, pp. 123-132, jun. 2010.

OLIVEIRA, José Carlos de. **Responsabilidade patrimonial do estado**. São Paulo: Edipro, 1995.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992a. Disponível em: <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992b. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Agenda-21/capitulo-01-conferencia->

das-nacoes-unidas-sobre-o-meio-ambiente-e-desenvolvimento.html>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. **Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Rio de Janeiro: Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1992c. Disponível em: <<https://uc.socioambiental.org/sites/uc.socioambiental.org/files/conven%C3%A7%C3%A3o%20quadro%20das%20na%C3%A7%C3%B5es%20unidas%20sobre%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

_____. **Convenção sobre o estatuto dos refugiados**. Série Tratados da ONU, nº 2545, v. 189, p. 137, 1951. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/ConvencaorelativaoEstatutodosRefugiados.pdf?view=1>>. Acesso em: 07 jul.2015.

_____. **Declaração universal dos direitos humanos**. Assembléia Geral. Resolução 217 A (III). 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 15 out. 2015.

PENTINAT, Susana Borràs. El estatuto jurídico de protección internacional de los refugiados ambientales. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, nº 36, pp.11-48, jan.-jun, 2011.

PORFÍRIO JÚNIOR, Nelson de Freitas. **Responsabilidade do Estado em face do dano ambiental**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

PRADO, Alessandro Martins, e BATISTA, Claudia Karina Ladeia. A responsabilidade civil do Estado por dano ambiental: uma análise da teoria do risco integral. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17, 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2008, pp. 1413-1428. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+\(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008\).pdf](https://s3.amazonaws.com/conpedi2/anteriores/XVII+Congresso+Nacional+-+Bras%C3%ADlia+(20%2C+21+e+22+de+novembro+de+2008).pdf). Acesso em: 20 de jan. 2016.

QUARENTELLI, Enrico. Introduction: the basic question, its importance, and how it is addresses in this volume. In: QUARENTELLI, Enrico. (ed.) **What is a disaster? Perspective on the question**. London / New York: Routledge, 1998, pp. 1-8. Disponível em: <<https://www.questia.com/library/108262363/what-is-a-disaster-perspectives-on-the-question>>. Acesso em: 20 de jan. 2016.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2010.

RAMOS. Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional**. São Paulo; USP, 2011. Tese de Doutorado em Direito Internacional, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de direito ambiental** - parte geral. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTOS, Vanessa Sardinha dos Santos. **Acidente em Mariana (MG) e seus impactos ambientais**. Disponível em: <<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/biologia/acidente-mariana-mg-seus-impactos-ambientais.htm>>. Acesso em: 15 de dez. 2015.

SCHEUREN, J.M; POLAIN, O.; BELOW, R.; GUHA-SAPIR, D.; PONSERRE, S. **Annual Disaster Statistical Review – The Numbers and Trends 2007**. Brussels: CRED - Centre for Research on the Epidemiology of Disasters / Université Catholique de Louvain, 2008. Disponível em: <<http://www.emdat.be/Documents/Publications>>. Acesso em: 2 ago.2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SILVA, Solange Teles da. Princípio da Precaução: Uma nova postura em face dos riscos e incertezas científicas. In: PLATIAU, Ana Flávia Barros & VARELLA, Marcelo Dias (org.). **Princípio da Precaução**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, pp. 78-79.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SOARES, Orlando. **Responsabilidade civil no direito brasileiro: teoria, prática forense e jurisprudência**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

STEIGLEDER, Annelise M. **Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

TACOLI, Cecilia. Migration and mobility in a changing climate: A policy perspective. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 19, nº 36, pp.113-124, jan.-jun. 2011. Disponível em: <<http://www.csem.org.br/remhu/index.php/remhu/article/view/250>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

TOMINAGA, L. K. **Avaliação de Metodologias de Análise de Risco a Escorregamentos: Aplicação de um Ensaio em Ubatuba, SP**. Tese de Doutorado. Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2007.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Elementos para um enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados. In: **Cuadernos de Trabajo sobre Migración**. Guatemala: Organización Internacional para las Migraciones y Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001. Disponível em: <<http://www.acnur.org/nuevaspaginas/publicaciones/Cuadernos/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. **Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional.** Porto Alegre: Fabris, 1993.

TURTON, David. Refugees and 'other forced migrants'. **RSC Working Paper nº 13**, Refugee Studies Centre, University of Oxford, out. 2003. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper13.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2015.

UNHCR. United Nations High Commissioner for Refugees. **2008 global trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons.** Geneva: 16 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a375c426.html>>. Acesso em: 17 dez. 2015.

UN-ISDR. International Strategy for Disaster Reduction. **Living with Risk. A global review of disaster reduction initiatives**. Geneva: Inter-Agency Secretariat International Strategy for Disaster Reduction, 2004.

_____. **Terminology on Disaster Risk Reduction.** 2009. Disponível em: <<http://www.unisdr.org>>. Acesso em: 10 out. 2015.

URANI, A. et al. **Constituição de uma matriz de contabilidade social para o Brasil.** Brasília,: IPEA, 1994.

VEJA. Samarco fecha acordo preliminar de R\$ 1 bi para cobrir danos do desastre em Mariana. **Veja on-line**, São Paulo, 6 nov. 2015. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/samarco-fecha-acordo-preliminar-de-r-1-bi-para-cobrir-danos-do-desastre-em-mariana>>. Acesso em: 15 dez. de 2015.

VEYRET, Y. Riscos: **O homem como agressor e vítima do meio ambiente.** São Paulo: Contexto, 2007.

VIANNA LOPES, Júlio Aurélio. **Democracia e cidadania: O Novo Ministério Público.** Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2000.

WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees.** London: Earthscan, 2009. Disponível em: <<http://hrlr.oxfordjournals.org/content/11/1/195.full.pdf+html>>. Acesso em: 14 de jan. 2016.