

# **DANOS AMBIENTAIS E OMISSÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DO STJ À LUZ DA TEORIA GERAL DAS ANTINOMIAS JURÍDICAS E DO FENÔMENO DO ATIVISMO JUDICIAL**

Ana Beatriz da Motta Passos\*

Resumo: A responsabilidade da Administração Pública por danos ambientais decorrentes de condutas omissivas tem sido alvo de constantes divergências na doutrina e na jurisprudência, ora admitindo-se a incidência da responsabilidade objetiva, com amparo na Lei nº 6.938/81, ora admitindo-se a responsabilidade subjetiva do Poder Público, com base no art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Diante desse conflito, o presente artigo tem por objetivo realizar uma análise crítica da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da responsabilidade incidente em relação a danos ambientais imputados à Administração Pública na hipótese de omissão (ausência ou falha do poder de polícia ambiental), examinando a possibilidade da Lei nº 6.938/81 instituir um modelo de responsabilidade de exceção ao previsto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, qual a fonte constitucional da responsabilidade objetiva por omissão do Poder Público estatuída pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e quais as consequências dos precedentes do STJ para a seara administrativa.

Palavras-chaves: Responsabilidade civil. Dano ambiental. Administração Pública. Omissão.

SUMÁRIO: I INTRODUÇÃO; II UMA QUESTÃO DE ANTINOMIA; III I CRITÉRIOS DE RESOLUÇÃO DE ANTINOMIAS; III A FONTE CONSTITUCIONAL DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA LEI Nº 6.938/81: HIPÓTESE DE ATIVISMO JUDICIAL?; IV INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO X LEGALIDADE; V. CONSIDERAÇÕES FINAIS; VI. REFERÊNCIAS.

---

\* Procuradora do Município de Manaus. Especialista em Direito Tributário pela Universidade Federal do Amazonas. Mestre em Direito Ambiental pela Universidade do Estado do Amazonas.

## I INTRODUÇÃO

Ao dispor que “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”, o § 6º do art. 37 da Constituição Federal consagra a responsabilidade objetiva da Administração Pública por danos decorrentes de atos comissivos.

Portanto, um dos pressupostos para a aplicação desse regime jurídico – que dispensa a presença do dolo ou da culpa como condição essencial ao surgimento do dever de indenizar – consiste na existência de uma conduta estatal positiva, lícita ou ilícita, capaz de ensejar a diminuição do patrimônio de particulares ou de outros entes públicos.

Quando o dano atribuído à Administração tem origem em uma omissão, é assente na doutrina administrativista<sup>1</sup> a prevalência da responsabilidade subjetiva, a qual, diferentemente da modalidade objetiva, inclui entre os elementos necessários à caracterização do dever de indenizar o aspecto subjetivo da conduta danosa.

Nesta hipótese, parte-se 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 nesta 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 provocado pela ação de um terceiro não teria se concretizado.

Esta percepção, porém, não é a única existente sobre o assunto.

Em outra vertente interpretativa, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça em matéria ambiental, ao examinar conjuntamente os arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei nº

---

<sup>1</sup> Nesse sentido, observa MELLO (2004, p. 859) que “quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de se aplicar a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, 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 descumpriu dever legal que lhe impunha obstar o evento lesivo.”

6.938/81<sup>2</sup>, tem gerado 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 Superior Tribunal de Justiça 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, Recurso Especial 1071741 / SP. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Data do Julgamento: 24/03/2009. DJe 16/12/2010)

Diante dessa e de outras decisões judiciais que rompem com o paradigma constitucional enunciado pelo § 6º do art. 37, o presente artigo almeja, sem a pretensão de esgotar o tema, analisar a real possibilidade de se aplicar da responsabilidade objetiva à Administrativa Pública por danos ambientais oriundos de condutas omissivas, conforme decido pelo STJ, conferindo um maior enfoque aos seguintes aspectos: i) a possibilidade de coexistência de outros regimes de responsabilidade objetiva, a par do já

---

<sup>2</sup> Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se:

(...)

IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

(...)

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, 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. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

expressamente previsto na Carta de 1988; ii) os possíveis fundamentos constitucionais que convalidam o regime de responsabilidade inserido no art. 3º, IV, c/c art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 e iii) o embate entre os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público como fatores de definição da modalidade de responsabilidade imputada à Administração no contexto da proteção ao meio ambiente.

## II UMA QUESTÃO DE ANTINOMIA

Colocada a questão principal a que este estudo se propõe a tentar responder, poder-se-ia cogitar, em uma análise preliminar, que a opção pela responsabilidade objetiva ou subjetiva configura, neste caso, um aparente conflito entre o art. 37, § 6º, da Constituição Federal e o art. 14, § 1º, da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente. No entanto, os desdobramentos que envolvem tal opção são muito menos simples e superficiais do se mostram à primeira vista.

Permite-se dizer que esse conflito é apenas aparente, pois o ordenamento jurídico, em verdade, firma-se no pressuposto da coerência, o que implica a rejeição de contradições reais entre as normas que o compõe, cabendo ao intérprete e aplicador descortinar o verdadeiro sentido e identificar o correto campo de aplicação de cada norma.

Assim, a essência da questão ora estudada diz respeito a duas regras que ensejam conseqüências jurídicas distintas para a problemática da responsabilidade ambiental do Poder Público por omissão: uma, a favor da responsabilidade subjetiva, com fundamento constitucional direto – art. 37, § 6º, da CF – e a outra, a favor da responsabilidade objetiva, com fundamento constitucional indireto – arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 c/c arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225 da CF.

Do cenário em questão, desponta um típico caso de aplicação do Direito voltada a circundar e evitar uma antinomia jurídica.

Conforme leciona BOBBIO (2010, p. 240), a antinomia é situação que retrata a incompatibilidade entre normas e nasce da percepção herdada do direito romano, já mencionada acima, de que o ordenamento jurídico não tolera contradições.

Nesses termos, a antinomia jurídica se traduz no conflito entre duas regras, entre dois princípios, ou mesmo entre um princípio geral e uma regra, todos válidos e

integrantes de um mesmo ordenamento jurídico, mas que conduzem a uma indecisão sobre qual deles há de prevalecer no caso concreto, já que, sendo as soluções propostas incompatíveis entre si, a opção por uma levará à violação da outra.

Com efeito, caso seja constatada a coexistência de duas normas contraditórias entre si, uma delas, ou até mesmo as duas, deverão ser, em regra, eliminadas, a fim de se garantir a harmonia do sistema.

Essas são colocações bem factíveis quando se fala em antinomia própria, situação na qual uma norma obriga e outra proíbe, ou uma norma obriga e a outra permite, ou ainda quando uma norma permite e outra proíbe uma certa conduta, tornando extremamente patente a contradição normativa. Daí, inexoravelmente, uma delas há de ser afastada, segundo os critérios de solução de antinomias, os quais serão visto mais adiante.

Entretanto, quando se fala em antinomia imprópria ou imanente, tais assertivas tornam-se bastante mitigadas, porque neste caso a contradição entre as normas não residirá tanto no seu enunciado objetivamente considerado, mas sim no conteúdo axiológico dos comandos normativos. Assim, enquanto a antinomia própria encerra um antagonismo direto e explícito entre duas normas (ex. norma de proibição x norma permissiva), a antinomia imprópria traz consigo contradições mais amenas (percebidas mesmo quando as duas normas comparadas permitem ou vedam uma mesma conduta específica, por exemplo), que podem ser encontradas em pequenos fragmentos do enunciado – e não na norma como um todo –, nas bases principiológicas e ou nas finalidades das normas conflitantes.

Na classificação adotada por Diniz (2011, p. 503), a antinomia imprópria ramifica-se em três espécies: i) na antinomia de princípios, caracterizada pelo conflito entre as proposições mais basilares do ordenamento, que findam por tutelar valores opostos; ii) na antinomia valorativa, observada “no caso do legislador não ser fiel a uma valoração por ele próprio estabelecida”, graduando-se, ora para mais, ora para menos, uma mesma consequência ou sanção prescrita em duas diferentes normas que regulam casos idênticos e iii) na antinomia teleológica, “se se apresentar incompatibilidade entre os fins propostos por certa norma e os meios previstos por outra para a consecução daqueles fins”.

Das formas de antinomia apresentadas ao norte, certamente a antinomia própria não corresponde à espécie mais adequada para retratar o conflito emergente entre o art. 37, § 6º, da Constituição Federal e o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, porquanto se tratam de normas cujas prescrições objetivamente consideradas são coincidentes e não antagônicas. Ambas buscam tutelar determinados bens jurídicos, apregoando a necessidade de se restabelecer o equilíbrio – patrimonial ou não – de relações jurídicas abaladas por um ato danoso.

O dever de indenizar, portanto, corporifica o campo de convergência entre a Constituição e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e, nessa medida, não é possível vislumbrar a ocorrência de proposições normativas incompatíveis entre si, ao menos no que tange ao comando imediato e à *mens legis* extraída destas duas normas.

Dito isso, observa-se que a incompatibilidade aferida nesta hipótese é bem mais sutil do que inicialmente se apresenta e está ligada a aspectos legais mais subjetivos do que objetivos.

Por esta razão, a antinomia imprópria valorativa constitui a qualificação mais condizente ao conflito em estudo, na medida em que este se funda, basicamente, nos **diferentes pesos e gradações das consequências de cada regime de responsabilidade aplicável à Administração Pública em matéria ambiental**, que variam entre uma implicação processual mais drástica – a responsabilidade objetiva – e outra menos árdua – a responsabilidade subjetiva.

É justamente este o dilema concernente à escolha pelo modelo de responsabilidade estatuído na Constituição e na Lei nº 6.938/81.

## II.I CRITÉRIOS DE SOLUÇÃO DE ANTINOMIAS

A antinomia entre regras jurídicas encerra determinadas nuances que merecem ser lembradas.

Dworkin (2010, p. 39) destaca que as regras, ao contrário dos princípios, garantem direitos ou impõe 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.

Assim sendo, ao serem aplicadas ao caso concreto, as regras não admitem relativização, na medida em que somente estarão aptas a irradiar alguma eficácia se consideradas em sua integralidade.

Para contornar esse óbice, a solução das antinomias passa pela adoção de determinados critérios, conhecidos como hierárquico (*lex superior derogat inferiori*), cronológico (*lex posterior derogat priori*) e da especialidade (*lex specialis derogat generali*).

O critério da hierarquia reporta-se à ideia de organização formal do sistema jurídico, onde o fundamento de validade de uma norma inferior encontra-se na norma que lhe for hierarquicamente superior.

Como não poderia deixar de ser, o critério hierárquico amolda-se perfeitamente à hodierna centralização da Constituição enquanto vértice máximo do sistema jurídico e fundamento de validade das demais normas que o compõe, quadro que se reveste sob o pálio da supremacia ou primazia das normas constitucionais.

No caso específico do conflito em estudo, considerando-se que a fonte constitucional da responsabilidade subjetiva do Poder Público por condutas lesivas omissivas é direta e concentra-se no art. 37 da Carta Magna de 1988, poder-se-ia inferir que, em respeito ao critério hierárquico e, principalmente, ao princípio da primazia da Constituição, apenas outra norma de igual envergadura constitucional poderia coexistir ao lado do art. 37.

Esta seria, em tese, a resposta para a primeira indagação proposta pelo presente trabalho, posto que a concepção do atual sistema jurídico brasileiro não admite que uma lei infraconstitucional irradie efeitos validamente em confronto com a Constituição.

Contudo, há de se advertir que embora tal critério seja, via de regra, predominante sobre os demais, poderá o mesmo comportar algumas exceções, dando espaço para a aplicação do critério da especialidade, sobretudo no terreno das antinomias impróprias valorativas.

O critério cronológico é aquele que confere prevalência à norma de vigência mais recente, toda vez que instaurado um conflito entre normas de mesma hierarquia.

Sob o ponto de vista da *lex posterior*, e exclusivamente no que toca ao embate entre a incidência da responsabilidade objetiva ou subjetiva em danos derivados de condutas omissivas, poder-se-ia cogitar, em um primeiro momento, a não recepção do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938 – datada de 31 de agosto de 1981 – pelo art. 37, § 6º, da atual Constituição. Porém, considerando que a construção jurisprudencial que sustenta a compatibilidade da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente com a ordem constitucional vigente se ampara em outros pilares argumentativos, descarta-se a diretriz cronológica como caminho apto a dirimir o conflito.

O critério da especialidade toma em conta o conteúdo das normas em conflito, solucionando-o em favor da mais específica.

Tal critério é centrado no princípio da isonomia sob ótica aristotélica e nele encontra sua razão de ser. Assim, a escolha da norma mais específica se justificaria como medida de justiça para os sujeitos em situação de desigualdade amparados por esta norma.

À luz da *lex specialis*, é questionável a afirmação de que a Lei nº 6.938/81 representaria um “microssistema especial” de exceção à Constituição Federal, consoante ponderado do STJ.

Isto porque o regime estatuído pelo art. 37 do texto constitucional já constitui, *per se*, um microssistema especial que foge ao regramento comum dos arts. 186 e 927 do Código de Civil<sup>3</sup>, tendo como parâmetro de especialização o autor do evento danoso: a Administração Pública. É, como intuitivo, um conjunto de normas setoriais e dotadas de supremacia frente a outras que regem relações jurídicas fora da órbita pública.

Em contrapartida, a Lei nº 6.938/81 também cria um regime especial de responsabilidade, mas fundado na natureza do dano: o ambiental. Dessa forma, são apresentados dois marcos de especialização distintos, onde um é fixado em função da pessoa (sujeito) e o outro, em função da natureza do dano.

---

<sup>3</sup>Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.



Nesse contexto, inexistente parâmetro objetivo e absoluto para a escolha da regra preponderante, pois ambos os sistemas guardam fundamentos e características peculiares, que, por vezes, também demonstram ser incomunicáveis entre si.

Nada obstante, à vista das decisões judiciais favoráveis à superioridade do critério da especialidade, as fragilidades apontadas acima não são reconhecidas por muitos como suficientes para afastar a aplicação da Lei nº 6.938/81, o que dá início um novo conflito, desta vez verificado entre os próprios critérios de solução de antinomias jurídicas (hierárquico x especialidade).

A esse novo conflito, pautado na insuficiência dos critérios vistos acima, dá-se o nome de antinomia de segundo grau, a qual é dirimida de acordo com metacritérios, ou seja, parâmetros indicados pela doutrina para o uso dos critérios tradicionais de solução de antinomias.

Os conflitos entre uma norma superior geral e uma norma inferior especial são os que trazem uma maior carga de subjetividade na sua resolução e por isso se apresentam como os de maior dificuldade teórica para fixação de uma saída generalizada e absoluta.

Isto porque a noção de justiça – conceito relativo, apto a expor diferentes soluções a depender do caso concreto – é que servirá de guia para o desfazimento do impasse quanto à aplicação do critério hierárquico ou da especialidade.

Segundo Diniz (2011, p. 507-508),

No conflito entre o critério *hierárquico* e o da *especialidade*, havendo uma norma superior-geral e outra inferior-especial, não será possível estabelecer uma metarregra geral dando prevalência ao critério hierárquico, ou vice-versa, sem contrariar a adaptabilidade do direito. Poder-se-á, então, preferir qualquer um dos critérios, não existindo, portanto, qualquer predominância de um sobre o outro. Todavia, segundo Bobbio, dever-se-á optar, teoricamente, pelo hierárquico, uma lei constitucional geral deverá prevalecer sobre uma lei ordinária especial, pois se se admitisse o princípio de que uma lei ordinária especial pudesse derogar normas constitucionais, os princípios fundamentais do ordenamento jurídico estariam destinados a esvaziar-se, rapidamente, de seu conteúdo. Mas, na prática, a exigência de se aplicarem as normas gerais de uma Constituição a situações novas levaria, às vezes, a aplicação de uma lei especial, ainda que ordinária, sobre a Constituição. A supremacia do critério de especialidade só se justificaria, nessa hipótese, a partir do mais alto princípio da justiça: *suum cuique tribuere*, baseado na interpretação de que “o que é igual deve ser tratado como igual e o que é diferente, de maneira diferente”.

Em caso extremo de falta de um critério que possa resolver a antinomia de segundo grau, o *critério dos critérios* para solucionar o conflito normativo

seria o do *princípio supremo da justiça*: entre duas normas incompatíveis, dever-se-á escolher a mais justa.

Nesse sentido, não se pode perder de vista que a resolução do conflito entre o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 e o art. 37 da Constituição Federal não se limita à mera escolha por um critério. Pressupõe bem mais do que isso, exigindo do aplicador dessas normas o exercício da ponderação entre os valores acobertados pelos diferentes regimes de responsabilidade do Poder Público diante de danos ambientais.

Disso resultam outros questionamentos relevantes para a análise da questão, em especial quando a norma excepcionada pela legislação especial é a Constituição: qual a fonte constitucional da Lei nº 6.938/81? Haveria algum valor tutelado pela Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que não estaria incluído pela esfera de proteção do art. 37 da Constituição Federal?

Tal investigação é cercada de peculiaridades, por nem sempre o fundamento constitucional de microssistemas especiais como a Lei nº 6.938/81 ser direto e explícito.

Portanto, é pertinente averiguar se, efetivamente, os enunciados constitucionais citados pelo STJ dão suporte para a validade do regime especial de responsabilidade previsto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e *como* tal construção foi viabilizada.

### III A FONTE CONSTITUCIONAL DA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA LEI Nº 6.938/81: HIPÓTESE DE ATIVISMO JUDICIAL?

Consoante assinalado anteriormente, a tese levantada pelo STJ no sentido de que a responsabilidade do Poder Público, mesmo quando relacionada a condutas administrativas omissivas, segue o modelo objetivo, ampara-se nos arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225 da Constituição vigente.

Embora esses dispositivos acarretem reflexões mais profundas, um breve esboço de suas diretrizes merece ser exposto.

O primeiro deles trata da competência material comum na seara ambiental. Consequência imediata do federalismo acolhido pela Carta 1988, a distribuição de competências entre as pessoas jurídicas de direito público norteia-se por um complexo e sofisticado sistema de poderes, que permite o exercício de atos administrativos

concretos e de atos legislativos por todos os entes federais, ora conjuntamente e ora em caráter privativo ou exclusivo.

Apenas para lembrar alguns conceitos relevantes sobre este tema, a competência aludida no texto constitucional é denominada exclusiva quando se outorga apenas à União a prática de determinados atos de efeitos concretos (também ditos materiais) ou a prestação de serviços específicos, devidamente listados no art. 21. Aqui, é bem clara a opção do legislador constituinte em conferir destaque à atuação da União na formulação e execução de políticas ambientais (art. 21, IX, XIX e XX<sup>4</sup>), o que não exclui, entretanto, outros papéis remanescentes reservados somente aos Estados (art. 25, § 1<sup>o5</sup>) e aos Municípios (art. 30, I<sup>6</sup>).

A competência será, ainda, comum, quando a Constituição atribuir competências materiais que deverão ser compartilhadas concomitantemente por todos os entes federativos. É o caso cristalizado no art. 23.

A classificação das competências constitucionais será, por fim, considerada privativa quando for outorgado apenas à União legislar sobre determinadas matérias, excluindo a competência dos demais entes (hipótese prevista no art. 22) e concorrente, quando União, Estado e Distrito Federal forem autorizados a legislar sobre outros temas (hipótese do art. 24).

O segundo enunciado, referente à ordem econômica, coloca a proteção ao meio ambiente como um fator de limitação à livre iniciativa, impondo o desenvolvimento sustentável como um dos principais nortes da atividade econômica.

---

<sup>4</sup> Art. 21. Compete à União:

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

<sup>5</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1<sup>o</sup> - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

<sup>6</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O terceiro enunciado – art. 225 – afigura-se como a norma mais importante sobre o meio ambiente na Carta de 1988 e que acaba por compreender, em certa medida, o conteúdo dos outros dois dispositivos vistos até o momento.

Em meio aos vários aspectos regulados pela norma em questão, sobressai-se a natureza difusa e intergeracional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a reafirmação da obrigação do Poder Público – expressão que inclui União, Estados, Municípios e Distrito Federal – de protegê-lo e preservá-lo.

Sem embargo do peso e da repercussão dos demais parágrafos do art. 225, não se pode negar que a temática da responsabilidade ambiental é tratada, de forma mais frontal, pelo § 3º, o qual reproduz o postulado ordinário civilista que prega o dever de reparar a todo aquele que gerar dano.

Dessa observação, decorre outra: a de que nenhum dos dispositivos examinados versa explicitamente sobre o regime de responsabilidade aplicável ao dano ambiental. No único momento em que o dever de reparação é mencionado, a Constituição limita-se a repetir o regramento basilar vigente no Direito Civil, sem esclarecer se tal responsabilidade será objetiva ou subjetiva, e sem avançar, especificamente, sobre a espécie de conduta a ser considerada para fins de incidência de um ou outro regime de responsabilidade.

Assim, os atuais comandos constitucionais sobre o meio ambiente – que mais discorrem, genericamente, sobre o poder-dever da Administração de protegê-lo do que propriamente sobre a espécie de responsabilidade a ela atribuída quando o dano ambiental for propiciado pela falha do serviço de fiscalização – não seriam suficientes para justificar, ainda que de maneira indireta, a existência de uma norma infraconstitucional especial de exceção ao art. 37, § 6º, da Lei Maior.

E não havendo suporte explícito para defender a constitucionalidade do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81 para reger danos ambientais gerados por omissões administrativas, o caminho tomado para a formação dos precedentes ditados pelo STJ só poderia nascer a partir de uma interpretação mais ampla e flexível da Constituição, o que se torna uma realidade concreta quando se considera a presença de diversas normas de textura aberta em nossa Carta Magna.

Atribui-se a adjetivação “abertas” às normas que contenham termos ou palavras de conteúdo vago ou incerto e que demandam uma atuação mais proativa do intérprete e

aplicador do direito quanto à complementação do significado e do alcance dos enunciados normativos. Não cabe ao intérprete simplesmente descobrir o sentido da norma nesta hipótese; ele próprio trabalhará para construir o seu sentido e alcance no caso concreto.

Hart (2009, p. 166) vê nas texturas abertas uma necessidade e uma consequência natural da tentativa de regulamentar geral e abstratamente todos os comportamentos de uma sociedade:

Qualquer que seja a estratégia escolhida para a transmissão de padrões de comportamento, seja o precedente ou a legislação, esses padrões, por muito facilmente que funcionem na grande massa de casos comuns, se mostrarão imprecisos em algum ponto, quando sua aplicação for posta em dúvida; terão o que se tem chamado de textura aberta. (...) a incerteza nas zonas limítrofes é o preço a pagar pelo uso de termos classificatórios gerais em qualquer forma de comunicação referente a questões factuais.

Não raramente, a presença de expressões abertas e de conceitos jurídicos indeterminados no texto de nossa Lei Maior permitirá interpretações que compatibilizem o conteúdo de regras infraconstitucionais *a priori* contrastantes com a ordem emanada da Constituição vigente. Também os princípios, em razão do grau de abstração e da possibilidade de mitigação que lhes é inerente, funcionam como mecanismo de releitura de normas inferiores, compatibilizando-as com a ordem constitucional.

Esse raciocínio autoriza que algumas normas infraconstitucionais encontrem amparo reflexo ou indireto na Constituição. Seguindo esses moldes, o STJ construiu o repertório jurisprudencial que assentou a base constitucional da Lei nº 6.938/81 nos arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225 da atual Magna Carta.

Mas, outras perguntas são colocadas: o exercício interpretativo feito pelo STJ, objeto do presente estudo, é inteiramente fiel à Constituição e está dentro da esfera de competência afeta ao Judiciário? Não teria ido a Corte de Justiça além e inovado no campo normativo adotando uma postura ativista?

O ativismo judicial é um fenômeno recente na história do Poder Judiciário brasileiro, cuja inspiração nasce da experiência vivida pela Suprema Corte dos Estados Unidos.

Para Dworkin (2011, p. 215), o ativismo americano toma por base a pressuposição de “cláusulas constitucionais vagas”, referência a normas da Constituição redigidas deliberadamente com termos e conteúdos inespecíficos, que passam a ser integradas ou completadas pelo Judiciário segundo as regras e os conceitos morais vigentes no momento da sua aplicação ao caso concreto, o que faz com que o texto magno deixe de ser tratado como impositivo<sup>7</sup>. Assim, assevera o filósofo americano que

O programa do ativismo judicial sustenta que os tribunais devem aceitar a orientação das chamadas cláusulas constitucionais vagas no sentido que descrevi, a despeito das razões concorrentes do tipo que mencionei. Devem desenvolver princípios de legalidade, igualdade e assim por diante, revê-los de tempos em tempos à luz do que parece ser a visão moral recente da Suprema Corte, e julgar os atos do Congresso, dos Estados e do presidente de acordo com isso.

BARROSO (2010, p. 284) delinea os contornos do ativismo judicial, sintetizando-o 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.

Segundo também coloca o 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. Normalmente, o ativismo encontra maior espaço onde a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo mostra-se mais acanhada, ou até mesmo, inócua ou inexistente.

---

<sup>7</sup> A moralidade é uma noção bastante arraigada no sistema jurídico americano e dela, muitas vezes, não se dissocia. Por isso, para Dworkin (2011, p. 231), a justificação e a legitimidade do ativismo judicial está na sua atuação como instrumento de preservação da moral e de sua incorporação pela lei: “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.”

Uma das principais características do ativismo é a criação de regras específicas voltadas para o caso concreto em julgamento, tendo por base, na maioria das vezes, os princípios, os conceitos jurídicos indeterminados e as expressões abertas encontradas nos enunciados normativos.

A imprecisão desses espaços normativos avança sobre a seara da política e dá azo ao exercício da discricionariedade judicial no momento da decisão, que não mais terá a lei como único norte, mas também as convicções e experiências pessoais e morais do julgador.

Nessa esteira, pode-se inferir que a fonte constitucional do modelo de responsabilidade ambiental preceituado pelo art. 3º, IV, c/c art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, no que concerne às condutas omissivas do Poder Público, é fruto da ampliação do dever constitucional de proteção ao meio ambiente.

Portanto, mesmo desprovida de uma previsão expressa e direta, a responsabilidade objetiva da Administração por condutas danosas omissivas, nos precedentes examinados, advém da atividade interpretativa do julgador quanto ao conceito e extensão do poder-dever prescrito pela Constituição Federal, notadamente em seu art. 225, o que se pode considerar, ainda que modo ténue, como uma prática ativista.

É válido, todavia, registrar que tal conclusão ainda caminha a passos modestos nos Tribunais brasileiros, não estando ainda solidamente consolidada<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A esse respeito, veja-se o seguinte acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região: ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. MINERAÇÃO. DANOS CAUSADOS. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO POLUIDOR. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DA UNIÃO. I - Inocorrência de cerceamento pelo indeferimento de prova, porquanto a responsabilidade do poluidor é objetiva, prescindindo da prova de culpa, constituindo-se o dano e o nexa causal fatos notórios conforme elementos comprobatórios encartados nos autos do inquérito civil público. II - Incidência do artigo 1518 do Código Civil que consagra a responsabilidade solidária dos causadores do dano. Possibilidade de regresso com fulcro no artigo 1524 do Código Civil. III - A responsabilidade civil da União na espécie segue a doutrina da responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão - "faute du service". Hipótese em que provada a ineficiência do serviço fiscalizatório. Responsabilidade solidária do ente estatal com o poluidor. IV - Reconhecimento da improcedência da ação em relação ao Estado de Santa Catarina pois, anteriormente à Constituição Federal de 1988, a competência administrativa em relação às jazidas, minas e demais recursos minerais era privativa da União Federal, nos termos do artigo 168 da CF/67. A norma inserida na Lei nº 6.938/81 conferindo competência ambiental aos Estados-membros deve ser interpretada em consonância com a Constituição. Hipótese em que restou comprovado que após 1988, o Estado de Santa Catarina, através da FATMA, teve intensa atuação em prol do meio ambiente. V - Não estando consagrada expressamente na lei vigente à época dos fatos a teoria da desconsideração da personalidade jurídica independente de culpa dos sócios das empresas, a improcedência da ação em relação aos sócios é medida que se impõe em face da ausência de prova da culpa lato sensu. VI - Improcedência da ação em relação à ré Nova Próspera S.A. pela aplicabilidade da Lei das Sociedades Anônimas que em seu artigo

A profundidade desse tema reflete-se, na mesma proporção, na doutrina. SILVA (2011, p. 324) demonstra a controvérsia que ainda impera sobre a responsabilidade do Poder Público em matéria ambiental:

Disso decorre outro princípio, qual seja: o de que à responsabilidade por dano ambiental se aplicam as regras da solidariedade entre os responsáveis, podendo a reparação ser exigida de todos e de qualquer um dos responsáveis. Há até quem sustente que o Estado também é solidariamente responsável, podendo a ação dirigir-se contra ele, que, depois de reparar a lesão, poderá identificar e demandar regressivamente os poluidores (Ferraz, Milaré, Nery Jr., Mancuso).

Mas Helli Alves Oliveira pondera que o art. 37, § 6º, da Constituição só admite a responsabilidade objetiva de pessoas jurídicas de Direito Público por danos causados por seus agentes, nesse qualidade. Portanto, sua responsabilidade por dano de terceiros funda-se na culpa. Só quando ocorra omissão, negligência, imperícia, provadas, em relação à atividade causadora do dano ficam elas responsáveis pela sua reparação.

Torna-se, no entanto, complicado defender essa posição diante da cláusula constitucional que impõe ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Mas a questão merece reflexão mais detida, que não cabe aqui.

Ademais, o argumento relacionado ao dever constitucional de proteção ambiental, que sustenta a preponderância da responsabilidade objetiva sobre a subjetiva por danos ao meio ambiente, encobre um debate ainda mais profundo e significativo para a seara administrativa: a colisão entre os princípios da indisponibilidade do interesse público e da legalidade, em especial quando o interesse público a ser alcançado pela Administração não possui assento legal e/ou constitucional expreso.

#### IV INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO X LEGALIDADE

Uma das matrizes centrais do Direito Administrativo, o princípio da indisponibilidade do interesse público preconiza, em rápidas palavras, que o administrador público não poderá abrir mão dos objetivos de interesse geral e nem renunciar, total ou parcialmente, aos poderes e competências que lhe são conferidos para atingir esses objetivos.

---

233, parágrafo único, dispõe sobre a responsabilidade única do vendedor quando afastada a solidariedade através de contrato. (TRF4, AC 2001.04.01.016215-3, Terceira Turma, Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrère, DJ 20/11/2002)



Tal indisponibilidade decorre do fato do administrador não ser o titular do interesse público, o que tem também justifica a desigualdade entre a Administração e os particulares, em franco benefício da primeira.

Já o princípio da legalidade elege a lei como norte para atuação do administrador, que dela não poderá se afastar, sob pena de nulidade de seus atos. Dessa noção advém a já clássica definição dada por Meirelles (2005, p. 88), segundo a qual

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

A princípio, soa uma tanto quanto estranho falar-se em colisão entre o princípio da indisponibilidade do interesse público e o princípio da legalidade; afinal, a lei é o instrumento democrático de manifestação da vontade popular por excelência, exprimindo, em última instância, qual o interesse público a ser perseguido pelo administrador.

Porém, o avanço do ativismo judicial no Brasil tem proporcionado situações inusitadas e impensáveis até bem pouco tempo atrás. Uma delas refere-se à imposição de obrigações positivas e negativas ao Poder Público que decorrem mais do exercício interpretativo e criacionista dos tribunais do que da própria lei, parâmetro de conduta quase que absoluto para o gestor público.

A repercussão do ativismo judicial no Direito Administrativo gera implicações mais profundas e bruscas do que nos outros ramos do direito, especialmente quando mitiga seus pilares principiológicos mais basilares.

Consoante novamente explica BARROSO (2010, p. 176/177), algumas dessas mudanças apresentam facetas 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, o elastecimento excessivo de expressões abertas e indeterminadas dos textos legais e o largo uso dos princípios em

detrimento da lei ensejam, não raramente, um avanço ilegítimo do Judiciário sobre a esfera de competência dos Poderes Executivo e Legislativo.

Nesse passo, as críticas normalmente voltadas ao ativismo incontido, representadas pela ausência de representativa democrática dos juízes para formularem novas proposições jurídicas, pela judicialização exacerbada das questões cotidianas da sociedade e pela limitação técnica dos juízes para decidirem casos que requerem um maior conhecimento técnico de outros ramos científicos, também se aplicam à hipótese em estudo.

Assim, não se pode dizer que a atual Constituição, ao estabelecer o regime da responsabilidade subjetiva da Administração Pública por danos oriundos de condutas omissivas, estaria colocando o interesse público em segundo plano, pois a tutela aos bens e direitos patrimoniais de terceiros, sejam eles individuais, coletivos ou difusos, não deixará de existir. Apenas optou o legislador constituinte por graduar o nível de imputação da causalidade dirigida à Administração, já que na hipótese de omissão, sua conduta não é causa direta do dano, mas sua condição.

Além disso, uma leitura sistemática do texto constitucional, amparada, por óbvio, no princípio da unidade da Constituição, remete à conclusão pela inexistência de um regime especial de responsabilidade à Administração Pública por danos ambientais. Em outros dizeres, o texto constitucional, em si, não contém contradições, ou mesmo, microsistemas especiais de responsabilidade para Administração. Isto, frisa-se, é obra do legislador ordinário, concebida em um momento anterior à Carta de 1988 e sem um suporte constitucional expresso.

Desse modo, vislumbra-se um possível efeito colateral do exercício ativista praticado pelo STJ: o afastamento de um enunciado constitucional explícito em favor de um enunciado infraconstitucional, subvertendo a lógica da supremacia constitucional e da prevalência das normas constitucionais específicas e explícitas (legalidade estrita).

Sob o prisma do princípio da supremacia da Constituição, é potencial a crise gerada por decisões nesse sentido, porquanto entre o cumprimento de uma determinação constitucional expressa e de uma lei ordinária aparentemente incompatível com nossa Lei Maior, o citado princípio, mesmo em épocas de crescente ativismo judicial, recomendará, sempre, a observância os preceitos constitucionais.

A par disso, outro potencial desdobramento dessas decisões repousa no desprestígio das regras constitucionais explícitas, que por serem mais específicas e concretas, estão mais aptas a gerarem efeitos imediatos do que aquelas construídas a partir de um trabalho argumentativo calcado em enunciados abertos e genéricos.

Ao fim, a despeito dos precedentes jurisprudenciais em contrário, tem-se que a especificidade e o caráter explícito da regra constitucional insculpida § 6º do art. 37 deve prevalecer, também, no campo do dano ambiental.

## V CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os tribunais brasileiros têm desempenhado, em especial após o advento da Carta de 1988, um decisivo papel na implementação das normas de proteção ambiental, estendendo o seu alcance a determinadas situações mesmo sem um fundamento constitucional expreso.

Entretanto, segundo defende SILVA (2010, p. 253), todo direito fundamental – incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – é passível de restrições, que normalmente são impostas pela própria ordem constitucional vigente.

Quando se indaga sobre o modelo de responsabilidade aplicável à Administração Pública por danos ambientais decorrentes de condutas omissivas, duas normas aparentemente colidem, no que respeita ao regime prevalecente: o § 6º do art. 37 da Constituição Federal, que preconiza a responsabilidade subjetiva, e o art. 3º, IV, c/c art. 14, § 1º, Lei nº 6.938/81, que prevê a responsabilidade objetiva.

No deslinde de tal conflito – que compreende uma antinomia imprópria valorativa – sobressaem-se como possíveis respostas ao impasse tanto a superioridade da Constituição Federal, com base no critério da hierarquia, quanto a superioridade da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, com base no critério da especialidade.

Nada obstante, embora seja aceitável do ponto de vista doutrinário que a legislação especial abra eventuais exceções à Constituição Federal, a prevalência da *lex specialis* não se justifica em toda e qualquer hipótese, sob pena de abalar o princípio da primazia da Carta Magna.

Para excetuar, legitimamente, um paradigma constitucional, a lei especial deve possibilitar uma solução mais justa aos conflitos sociais do que aquela ofertada pela

Constituição. E essa noção de justiça – que varia no tempo e no espaço segundo os valores vigentes em cada núcleo social – só há de ser aferida no caso concreto.

Nesses termos, não se pode classificar a responsabilidade subjetiva prevista pela Constituição Federal propriamente como *injusta*, pois seu intuito não é o de eximir a Administração Pública do dever de ressarcimento diante do dano ambiental. Apenas se gradua o regime de responsabilidade para melhor adequá-lo às origens do prejuízo ao meio ambiente, uma vez que, na hipótese de falha no poder de polícia ambiental, o comportamento administrativo não é a *causa* do dano (que efetivamente é gerado por um terceiro), mas sim a *condição* para sua ocorrência.

A compreensão da diferença entre *causa* e *condição* é o que justifica a exclusão da responsabilidade objetiva em favor da subjetiva, independentemente da natureza do dano e dos direitos subjacentes atingidos pelo ato administrativo.

A injustiça, a princípio, estaria em desconsiderar as peculiaridades que envolvem o surgimento do dano ambiental sem se indagar o *porquê* da omissão administrativa – justamente o efeito prático da incidência da responsabilidade objetiva.

Por conseguinte, da ponderação entre as diferentes soluções encontradas para a antinomia em estudo, não se vislumbra um peso tão favorável à Lei nº 6.938/81 ao ponto de afastar uma cláusula constitucional, na medida em que mesmo diante do enunciado trazido pelo art. 37, § 6º, da atual Carta Magna, o postulado do *suum cuique tribuere* estará preservado em razão da possibilidade real de se responsabilizar o Poder Público por omissões lesivas, ainda que em dimensões menos severas do que a trazida pela responsabilidade objetiva.

Esse raciocínio também decorre da fragilidade do critério da especialidade em defender a superioridade da Lei nº 6.938/81 ignorando que o art. 37, § 6º, da Constituição Federal também constitui, *per si*, um sistema normativo especial destinado apenas à Administração Pública, independentemente de outras circunstâncias.

Igualmente, fortalece a hipótese acima trabalhada o fato da fonte constitucional da responsabilidade objetiva prevista na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente não ser expressa e advir do exercício de uma interpretação ampla – e por que não ativista? – do STJ em relação ao conceito de proteção ambiental e à aplicação do princípio da prevenção.

As consequências mais visíveis dessa interpretação ampla da Lei Maior corporificam-se no embate entre o interesse público extraído do construcionismo dos tribunais e o oriundo da estrita legalidade, bem como na subversão da supremacia das regras constitucionais explícitas em favor daquelas subjetivamente elaboradas a partir de conceitos jurídicos indeterminados e expressões abertas.

Com efeito, à vista das repercussões ora mencionadas, entende-se que, em razão do princípio da unidade da Constituição, a definição da responsabilidade da Administração Pública por danos ambientais originários de condutas omissivas ainda deverá ser guiada pelo § 6º do art. 37.

## VI REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto Barroso. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **O controle de constitucionalidade do direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral do direito**. tradução Denise Agostinetti; revisão da tradução Silvana Cobucci Leite. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 23 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 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. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L6938.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Ambiental. 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. Recurso Especial 1071741 / SP. Relator Ministro Herman Benjamin. 2ª Turma. Data do Julgamento: 24/03/2009. DJE 16/12/2010. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo\\_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=Resp%201071741](http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?newsession=yes&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&livre=Resp%201071741)>. Acessado em 22 mai. 2011.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª. Região. Administrativo. Constitucional. Ação civil pública. Meio ambiente. Mineração. Danos causados. Indenização. Responsabilidade objetiva do poluidor. Responsabilidade subjetiva da União. Apelação Cível 2001.04.01.016215-3. 3ª Turma. Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrère. DJ 20/11/2002. Disponível em: <<http://www.trf4.jus.br/trf4/jurisjud/citacao.php?doc=TRF400086052>>. Acessado em: 23 mai. 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**: introdução à teoria geral do direito, à filosofia do direito, à sociologia jurídica e à lógica jurídica, norma jurídica e aplicação do direito. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

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

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva. 2009.

HART, L. A. H. **O conceito de direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

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

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 9. ed. São Paulo, Malheiros: 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.