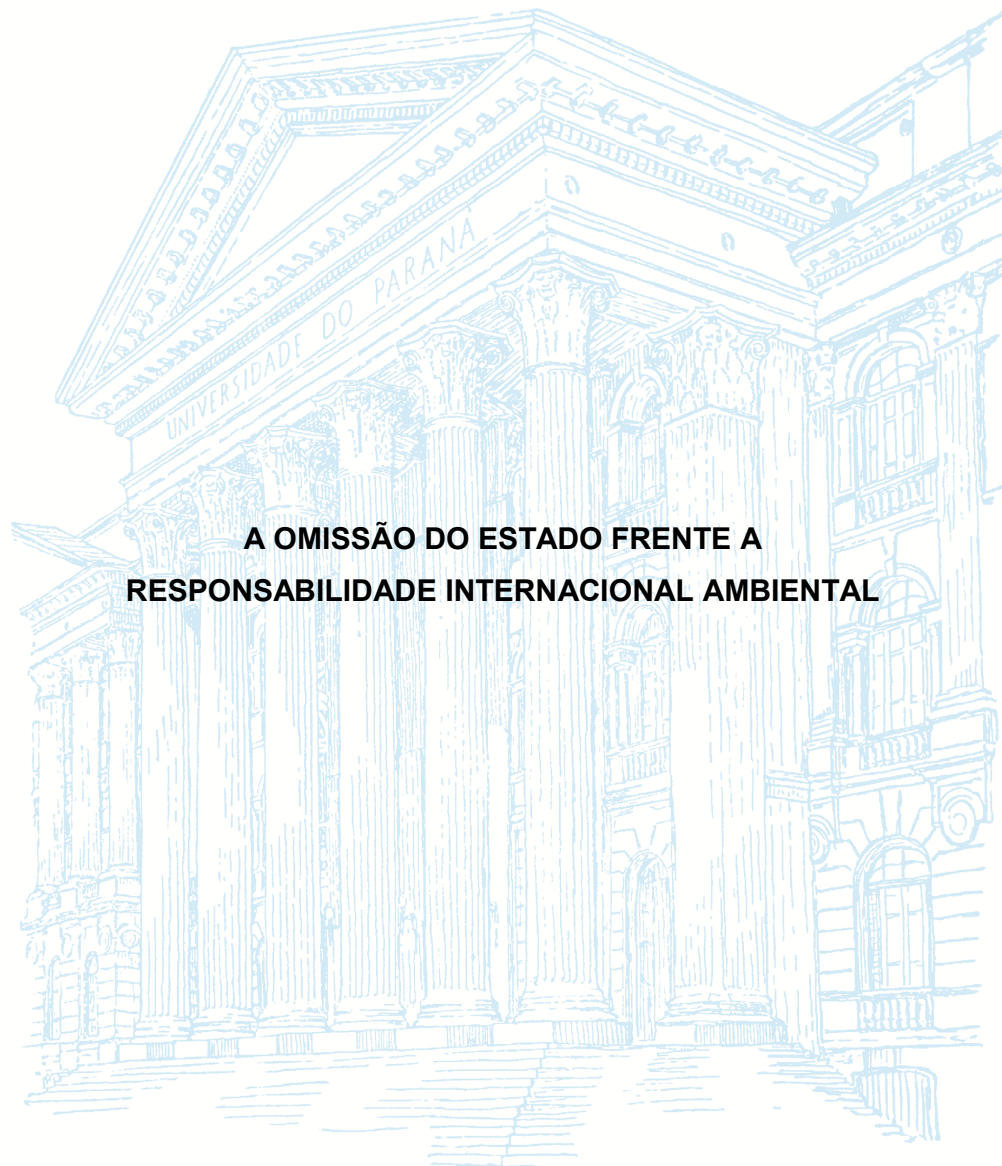


UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

LEANDRO APARECIDO DE SOUZA



**A OMISSÃO DO ESTADO FRENTE A
RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL AMBIENTAL**

CURITIBA

2017

LEANDRO APARECIDO DE SOUZA

**A OMISSÃO DO ESTADO FRENTE A
RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL AMBIENTAL**

Relatório apresentado como pré-requisito para a conclusão de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Orientadora: Profa. Dra. Anna Christina Gonçalves De Poli

Co-Orientador: Prof. Me. Alessandro Panasolo

CURITIBA

2017

TERMO DE APROVAÇÃO

LEANDRO APARECIDO DE SOUZA

A OMISSÃO DO ESTADO FRENTE A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL AMBIENTAL

Relatório apresentado como pré-requisito para a conclusão de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Ambiental, Setor de Ciências Agrárias, Universidade Federal do Paraná.

Profa. Dra. Anna Christina Gonçalves De Poli

Curitiba, ____ de julho 2017.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo discutir, sem esgotar as hipóteses existentes, a omissão do Estado diante da responsabilidade ambiental na esfera internacional, analisando os aspectos jurídicos da responsabilidade Estatal. Para isso, utilizam-se como base de estudo, primeiramente, a Carta Magna de 1988, a legislação interna, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e os princípios norteadores do direito brasileiro, seguidos da corroboração das principais conferências internacionais; a Declaração de Estocolmo, firmada em 1972; o Tratado de Assunção – Mercosul, pactuado em 1991; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco/92, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992. Dessa forma, verificam-se os compromissos assumidos pelo Estado perante a comunidade internacional, o qual demonstra intenção de colaboração para a proteção e a preservação do meio ambiente. Ao final, conclui-se a inexistência de responsabilização do Estado diante da inobservância dos compromissos de proteção ambiental assumidos internacionalmente.

Palavras-chaves: Estado. Omissão. Responsabilidade Internacional. Tratados. Conferências.

ABSTRACT

This paper aims to discuss, without exhausting the existing hypotheses, about the State's omission in the face of environmental responsibility in the international sphere, analyzing the legal aspects of State responsibility. The study is based primarily on the Constitution of 1988, on internal legislation, Law No. 6.938, dated August 31, 1981, which provides for the National Environmental Policy and the guiding principles of Brazilian law, followed Corroboration of some major international conferences; The Stockholm Declaration, signed in 1972; The Treaty of Asunción Mercosur, agreed in 1991; And the United Nations Conference on Environment and Development - Eco / 92, held in Rio de Janeiro in 1992, thus verifying the commitments made by the State to the international community. The intention of collaboration by the States for the protection and preservation of the environment is verified. In the end, it is concluded that there is no State responsibility for non-compliance with internationally accepted environmental protection commitments.

Keywords: State. Omission. Responsibility International. Treaties. Conferences.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	6
1.1 OBJETIVOS	7
1.1.1 Objetivo Geral	7
1.1.2 Objetivos Específicos	8
1.2 METODOLOGIA	8
2 ASPECTOS PRINCIPIOLÓGICOS	9
3 COMPROMISSOS AMBIENTAIS	12
3.1 DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO	13
3.2 TRATADO DE ASSUNÇÃO – MERCOSUL	15
3.3 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – ECO-92	17
4 SOBERANIA DO ESTADO.....	19
5 AS OMISSÕES DO ESTADO	20
6 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL	24
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
REFERÊNCIAS.....	30

1 INTRODUÇÃO

Em uma ordem econômica totalmente globalizada, na qual os indivíduos não são apenas considerados nacionais de um país, mas cidadãos do mundo, o ambiente passa a ser um bem de toda a humanidade. Nesse sentido, a comunidade global depara-se com a necessidade de proteção ao meio ambiente, visando à garantia do direito fundamental da pessoa humana de ter uma vida digna e com qualidade.

A partir da compreensão de que o meio ambiente não conhece fronteiras e que os danos causados pelo homem revelam-se ameaçadores à qualidade de vida destas e das futuras gerações, a preocupação com o desenvolvimento sustentável da humanidade passa a ser uma preocupação global. Por isso, o presente estudo procura analisar, sem esgotar as hipóteses existentes, a omissão do Estado brasileiro e a responsabilidade ambiental na esfera internacional, tendo em vista os inúmeros compromissos assumidos diante do dever de proteção ambiental. Assim, procura-se abordar essencialmente as omissões e a responsabilidade do Estado na proteção ao meio ambiente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o meio ambiente foi considerado um direito fundamental, assumindo o Estado a responsabilidade de tutelá-lo como bem jurídico. Já no âmbito global, a partir do ano de 1972, a comunidade internacional se debruçou sobre a degradação que o meio ambiente vinha suportando, pois, à época, a preocupação voltava-se somente para o desenvolvimento econômico, e não ao meio ambiente em si.

Foi apenas por meio das constatações de degradação ambiental que a Organização das Nações Unidas – ONU, no ano de 1972, promoveu em Estocolmo uma conferência sobre o meio ambiente, a qual foi um marco ambiental, pois, pela primeira vez, introduziu na agenda política internacional a dimensão ambiental como condicionadora e limitadora do modelo tradicional de crescimento econômico e do uso dos recursos naturais.

Desde então, significativos foram os avanços acerca da proteção do meio ambiente. Após a Declaração de Estocolmo, firmada em 1972, houve a Declaração de Limoges, na França, no ano de 1990, que proporcionou os debates iniciais para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento –

Eco/92; o Tratado de Assunção – Mercosul, pactuado em 1991; e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - Eco/92, realizada no Rio de Janeiro no ano de 1992. Todas elas criaram, em esfera global, grandes compromissos de proteção ambiental.

Diante da necessidade de proteção ambiental, o Estado celebrou compromissos com a comunidade internacional, visando à preservação, à redução e à responsabilização do dano ambiental. Já no tocante ao direito interno, a responsabilidade do Estado se dá de forma subsidiária, devendo-se comprovar a omissão Estatal em seu dever de fiscalizar o nexos causal com a concretização ou o agravamento do dano ambiental causado.

Contudo, o que se pretende discutir no presente estudo é a responsabilidade do Estado perante a Comunidade Internacional, quando da inobservância dos compromissos assumidos, mediante ratificações de Tratados visando à criação, à implantação e à execução de normas de direito à proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, procuram-se a verificação de causas de responsabilidade ambiental do Estado e suas formas perante a Comunidade Internacional, examinando o posicionamento da doutrina e da jurisprudência quanto à questão da responsabilidade no âmbito do direito internacional, seus temas mais divergentes e problemáticos, objetivando um melhor entendimento sobre o assunto e verificando quais os aspectos positivos e negativos do trabalho desenvolvido na legislação e doutrina.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

O principal objetivo do trabalho é analisar e discutir, de forma clara e objetiva, a omissão do Estado ante a responsabilidade internacional ambiental, diante dos principais compromissos globais assumidos.

1.1.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do trabalho, por sua vez, são: (1) analisar, de forma sucinta, os aspectos principiológicos do direito ambiental internacional; (2) discorrer sobre os compromissos internacionais assumidos pelo Estado, abordando os principais tratados que versam sobre proteção e preservação do meio ambiente; (3) analisar e discutir a responsabilidade ambiental do Estado; bem como (4) analisar e discutir a omissão do Estado ante os compromissos por ele assumidos.

Dessa forma, contribui-se, em termos práticos, para que todos os interessados, e não somente os estudiosos de Direito, possam analisar e compreender cada um dos principais fundamentos doutrinários divergentes, acrescentando reflexão que contribua para instigar discussão mais detalhada sobre o tema.

1.2 METODOLOGIA

Trata-se de pesquisa essencialmente teórica, realizada por meio de revisão bibliográfica de textos e livros sobre a responsabilidade do Estado e suas omissões perante a comunidade internacional, além da análise de artigos e decisões dos tribunais pátrios.

2 ASPECTOS PRINCIPIOLÓGICOS

A tutela do meio ambiente tem como marco histórico a Conferência sobre Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, em Estocolmo. Trata-se de uma declaração dotada de 26 princípios, cujo caráter de norma jurídica é reconhecido internacionalmente, ao passo que visa à elevação da proteção do meio ambiente.

Sobre o assunto, Gomes Canotilho leciona que:

[...] embora com a consciência de que será por vezes necessário alargar tal noção, englobando nela certos «componentes ambientais humanos» para levar a tutela ambiental às suas últimas conseqüências e para evitar os desvios à unidade do sistema jurídico, tomar-se-á por base a idéia de que o âmago do Direito Ambiental se situa nos elementos naturais. (CANOTILHO, 1998, p. 24)

Na esfera global, são de extrema importância a observância dos princípios norteadores do direito ambiental, tendo em vista a soberania dos Estados.

Celso Antônio Bandeira de Mello afirma, em passagem que já se tornou clássica, que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais. (MELLO, 1995, p. 230)

Alessandra Correia Lima Macedo Franca (2002, p. 197) dispõe que a “limitação ao poder soberano estatal, extremamente acentuada quando se trata de Direito Ambiental, não tem como causa única a universalidade do bem jurídico protegido, encontra justificativa também numa tendência trazida pela “globalização”, em que se verifica a diminuição do poder do Estado de autodeterminar-se face ao acirramento das inter-relações globais”.

Aduz, Alessandra Correia Lima Macedo Franca (2002, p. 220) que “as doutrinas nacional e internacional destacam os mais importantes princípios, dos quais se vislumbram: os princípios subjetivos da igualdade, da publicidade, da participação, e da educação; os princípios objetivos da integração e da cooperação; e os princípios normativos da sustentabilidade, da prevenção, da redução, da precaução e do poluidor-pagador.”

Em se tratando de tutela do meio ambiente e dos princípios internacionais norteadores, passou-se à ideia de um direito ao meio ambiente como espécie dos

direitos humanos, posição essa destacada pela redação dos Princípios 1 da Declaração de Estocolmo e do Rio de Janeiro, que dispõem, respectivamente, que:

O homem tem o direito fundamental de desfrutar de condições adequadas de vida e de um meio ambiente com qualidade que lhe permita levar uma vida saudável e gozar de bem-estar. Os seres humanos [...] têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com a natureza (ONU, 1972, p. 3, grifo nosso).

Sobre análise dos aspectos princípio lógicos do direito ambiental, acima apresentados, contata-se uma evolução no direito ambiental, que passou-se a ser um direito fundamental da humanidade. Em suma, os Estados desenvolvidos, através da Conferência do Meio Ambiente Humano, buscaram criar meios para a preservação do ecossistema, utilizando, para tanto, os princípios gerais por eles debatidos.

Observando texto promulgado em 1972 na cidade de Estocolmo (ONU 1972), verifica-se a procura de diretrizes a serem seguidas em prol da preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável. Vislumbra-se a necessidade de cooperação entre os Estados internacionais e a sociedade civil, na busca de soluções concretas para a proteção do meio ambiente. Por essa razão, o Princípio da Cooperação explica-se pelo duplo comprometimento que possui a Sociedade Civil e a Sociedade Internacional em cooperar com a polícia administrativa estatal sobre a proteção ambiental.

Pelos ensinamentos de Alessandra Correia Lima Macedo Franca (2002, p. 220), entende-se que os princípios norteadores de proteção ao meio ambiental pretendem indicar o conteúdo de uma política normativa a ser adotada, apontando em que sentido deve caminhar a proteção ao meio ambiente, no que se refere às normas e aos instrumentos institucionais que empreendem essa atividade.

Assim sendo, o desenvolvimento econômico das sociedades e a sustentabilidade ambiental estão intimamente ligados, contudo, para o equilíbrio sadio necessário, faz-se a observâncias de regras igualitárias a todos os Estados independentes, visto que o interesse protegido se trata de esfera global.

Nesse sentido, Vladimir Passos de Freitas (2005, p. 246) descreve a necessidade de “colocar o desenvolvimento dentro de limites que protejam a natureza, sob pena de em certo momento ter-se que abrir mão de benefícios alcançados com o progresso e que hoje já fazem parte dos hábitos de maior parte da população”.

Para o alcance dos ideais, antes de tudo, necessária se faz a prevenção aos danos ambientais. Sobre essa demanda, Gomes Canotilho (1998, p. 45) ensina ser prudente “A adoção de medidas antes da ocorrência de um dano concreto cuja origem é conhecida, com o fim de evitar a verificação de novos danos ou, pelo menos minorar significativamente os seus efeitos”.

Diante da necessidade de preservação do meio ambiente, segue também a necessidade de redução dos danos já existentes, como ideia de que a redução é um tipo de prevenção, feita *a priori*, tendo como finalidade a extinção do elemento causador do dano.

Seguindo a linha de evolução dos princípios norteadores de proteção ambiental, necessário se faz precaver todo possível abalo. Diz Gomes Canotilho (1988, p. 48) que esse “é o mais recente princípio do Direito do Ambiente e é aquele que leva a proteção do ambiente mais longe do que qualquer outro”.

A Constituição Federal de 1988, além de colocar a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, nos termos do artigo 225, em seu parágrafo primeiro, distribui a responsabilidade de tutelar o meio ambiente entre a Poder Público e à coletividade, atribuindo ao Estado o dever de fiscalizar e reprimir danos ambientais.

Contudo, em se tratando de responsabilidade estatal, diante de omissões aos compromissos assumidos, verificam-se obstáculos para a responsabilização do dano ambiental em face da subjetividade da responsabilidade estatal e da soberania dos envolvidos perante a comunidade internacional.

3 COMPROMISSOS AMBIENTAIS

Quando se trata de tutela ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a defesa do meio ambiente está disciplinada no artigo 170, inciso VI da Carta Magna. Esse dispositivo legal, de caráter constitucional, além de viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, traduz-se, *a priori*, em um compromisso assumido pelo legislador constituinte, qual seja, de tutelar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O legislador constituinte elencou na Carta Magna, no artigo 225, um capítulo específico ao meio ambiente, salientando 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” (BRASIL, 1988).

No entanto, a primeira boa referência ao meio ambiente, ainda de maneira limitada, deu-se com a criação da Constituição Federal de 1891, na qual apenas poucos pontos foram elencados, porém, sem grandes efeitos práticos.

Com a evolução tecnológica, a comunidade internacional, por meio de seus representantes de Estado, diante do surgimento de cientistas da área ambiental que passaram a emitir opiniões e pareceres acerca da degradação ambiental, iniciaram diálogos internacionais em busca de atitudes a serem adotadas pela sociedade global em face da melhoria e da conservação ambiental.

A evolução legislativa sobre a tutela do meio ambiente iniciou-se com a edição da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que em seu artigo 3º, inciso I, trouxe a conceituação do meio ambiente, definindo-o como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Entre as várias obrigações assumidas pelo Estado brasileiro, que se tornaram objetivos de tratados internacionais, encontra-se a proteção da água. Após a Constituição, inúmeros dispositivos legais foram sancionados, tendo como ponto de referência a conservação e a preservação do meio ambiente, a exemplo disso, visando cumprir os acordos internacionais ratificados e regulamentado o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, foi promulgada a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de

1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

3.1 DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO

Para discutir problemas ambientais no mundo, foi realizada em 1972, em Estocolmo, na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, que alertou os países sobre as consequências da degradação do meio ambiente para o planeta. Nela, representantes de 113 nações, de 250 organizações não governamentais e de organismos da ONU, debateram o tema.

Para Aletheia de Almeida Machado, a conferência de Estocolmo ainda foi marcada pelo confronto entre as devidas perspectivas propostas por países desenvolvidos e em desenvolvimento, onde os países desenvolvidos preocupavam-se com os efeitos da devastação ambiental sobre a Terra, propondo um programa voltado para a conservação dos recursos naturais e genéticos do planeta, ou seja, consideravam a idéia de medida preventiva imediata. Por outro lado, os países em desenvolvimento argumentavam o fato de estarem desolados pela miséria, com problema de moradia, saneamento básico, com riscos de doenças infecciosas, propondo assim desenvolvimento econômico rápido, devido às claras necessidades (MACHADO, 2006, p. 7-51)

A Carta proclamada, conforme disciplina seu preambulo, considerou “a necessidade de um ponto de vista e de princípios comuns para inspirar e guiar os povos do mundo na preservação e na melhoria do meio ambiente trouxe inovações” (ONU, 1972).

O Princípio 1 da Declaração de Estocolmo estabelece que

o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a viver em condições de vida adequadas, num meio ambiente de qualidade que lhe permita levar uma vida digna e de bem-estar, e fica solenemente obrigado a proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras [...] (ONU, 1972).

No tocante à exploração do meio ambiente e à interação dos Estados, o Princípio 21 disciplina que o “direito dos Estados de explorar os seus recursos, desde que não causem danos ao ambiente de outros Estados” (ONU, 1972).

Tratando-se da responsabilidade, o Princípio 24 determina que os Estados devem cooperar entre si, “para controlar, prevenir, reduzir e eliminar de forma eficaz

os efeitos ambientais adversos resultantes de atividades realizadas em todas as esferas, tendo em conta a soberania e os interesses de todos os Estados” (ONU, 1972).

Acerca da necessidade de tutela, declarou também que “a proteção e a melhoria do meio ambiente humano constituem desejo premente dos povos do globo e dever de todos os Governos, por constituírem o aspecto mais relevante que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento do mundo inteiro” (ONU, 1972).

Daniel Rocha Corrêa, afirma que “a preocupação ambiental passou a constituir fonte de questionamento dos modelos tradicionais de desenvolvimento” (2006, p. 189).

Ainda sobre as políticas a serem adotadas, a Declaração de Estocolmo dispõe que:

[...] o crescimento natural da população suscita a toda hora problemas na preservação do meio ambiente, mas políticas e medidas adequadas podem resolver tais problemas. De tudo o que há no mundo, a associação humana é o que existe de mais preciosa. É ela que impulsiona o progresso social e cria a riqueza, desenvolve a Ciência e a Tecnologia e, através de seu trabalho árduo, continuamente transforma o meio ambiente. Com o progresso social e os avanços da produção, da Ciência e da Tecnologia, a capacidade do homem para melhorar o meio ambiente aumenta dia a dia (ONU, 1972).

Como se depara na declaração de Estocolmo, compete ao homem, diante do progresso social e dos avanços da produção, da ciência e da tecnologia, melhorar o meio ambiente.

Em relação às políticas adotadas na reunião que gerou a Declaração, Guido Fernando Silva Soares, são “centradas em três grandes tipos de políticas: (a) as relativas à avaliação do meio ambiente mundial, o denominado ‘Plano Vigia’ (Earthwatch); (b) as de gestão do meio ambiente; e (c) as relacionadas às medidas de apoio (como a informação, educação e formação de especialistas)” (SOARES, 2003, p. 54).

A Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, realizada em 5 a 16 de junho de 1972, em seu Princípio 7, determina que

os países deverão adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam por em perigo a saúde do homem, prejudicar os recursos vivos e a vida marinha, causar danos às possibilidades recreativas ou interferir com outros usos legítimos do mar (ONU, 1972).

Ao analisar o Princípio 21, constata-se a manutenção da soberania dos Estados, em relação ao seu direito interno, mas verifica-se que essa soberania foi relativizada nos caso de ocorrência de degradação ambiental de parte de um Estado em detrimento de outro. Veja-se:

21 - De acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios do direito internacional, os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos, de acordo com a sua política ambiental, desde que as atividades levadas a efeito, dentro da jurisdição ou sob seu controle, não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de zonas situadas fora de toda a jurisdição nacional (ONU, 1972).

De acordo com o posicionamento de Valério de Oliveira Mazzuoli, a Declaração adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano serviu “como um paradigma e referencial ético para toda a comunidade internacional, no que tange à proteção internacional do meio ambiente como um direito humano fundamental”, o que gerou, desta forma, o reconhecimento no plano internacional, do direito fundamental ao meio ambiente. (2004, p. 97-123, e p. 105).

Significativas foram as diretrizes trazidas pela Declaração de Estocolmo, por ser uma carta de princípios de comportamento e responsabilidades que norteiam as decisões sobre políticas ambientais, sendo também um plano de ação que busca a cooperação internacional na busca de soluções para os problemas ambientais.

3.2 TRATADO DE ASSUNÇÃO – MERCOSUL

O Tratado de Assunção, firmado em 26 de março de 1991, e o Protocolo de Ouro Preto, em 17 de dezembro de 1994, criaram o Mercado Comum do Sul ou Mercosul, uma organização internacional formada por quatro países membros efetivos, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, sendo que Venezuela entrou como membro efetivo do bloco em julho de 2012, tendo, ainda, como membros associados, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname, e, os membros observadores, México e Nova Zelândia.

O Mercosul, na condição de organização internacional, seguindo a dogmática e as preocupações com a manutenção do meio ambiente como elemento fundamental à vida, em um primeiro momento, visualiza a manutenção das relações econômicas entre os países, especialmente aqueles que compartilham fronteiras e recursos naturais.

Segundo os ensinamentos de Carlos Gomes de Carvalho (2000, p. 202), “A escassez dos recursos naturais e as diversas catástrofes planetárias, surgidas a partir das ações degradantes do homem sobre a natureza”. Assim, os estados-membros do Mercosul, visando a soluções econômicas, depararam-se com questões ambientais. No âmbito do Direito Internacional, observa-se o fenômeno da tendência à cooperação entre os países por meio dos tratados internacionais, isto é, instrumentos jurídicos escritos que vinculam sujeitos de direito internacional (entre os quais figuram os Estados e os Organismos Internacionais) e que “visam consolidar a vontade dos Estados de criar direitos ou obrigações no ordenamento internacional” (FONTOURA, 2009, p. 43).

O Tratado de Assunção, ratificado pelos estados-membros, nasceu com objetivos meramente econômicos, por meio da livre circulação de bens, serviços e demais fatores produtivos entre os países e eliminação paulatina das barreiras tarifárias e não tarifárias entre os Estados signatários. Contudo, repercute em vários âmbitos, em especial, no ambiental.

No Tratado de Assunção, mais especificamente em seu preâmbulo, observa-se o elo entre a constituição do Mercado Comum, objetivo primeiro do Tratado, e a necessidade de proteção ambiental no bloco:

[...] Entendendo que esse objetivo deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômicas e a complementação dos diferentes setores da economia, com base nos princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio [...]

Observa-se no documento sua ligação com as matérias ambientais necessárias para o bom andamento econômico das relações comerciais. As preocupações com questões ambientais no âmbito do estabelecimento do Mercosul são viáveis, isso porque a matéria ambiental pode comprometer a manutenção do equilíbrio natural e, por conseguinte, a economia dos países envolvidos.

Nota-se que, no caso de matéria ambiental, o Tratado de Assunção estabelece compromissos entre os estados-membros, que devem interagir com cooperação na prevenção e em soluções ambientais.

3.3 CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – ECO-92

Decorridos vinte anos após a Conferência de Estocolmo, o Brasil foi sede de uma nova reunião convocada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, reunião conhecida como Rio-92 ou Eco-92, reunindo líderes mundiais e entidades ambientais na cidade do Rio de Janeiro para analisar a evolução das políticas de proteção ambiental.

Conforme dados contidos na biblioteca digital da Sacra Arquidiocese Ortodoxa de Buenos Aires – ECLESIA, a reunião realizada teve como principais objetivos: a) avaliar a situação ambiental de acordo com o desenvolvimento; b) estabelecer mecanismos de transferência de tecnologias não poluentes aos países em desenvolvimento; c) examinar estratégias para a incorporação de preocupações ambientais ao processo de desenvolvimento; d) estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos de emergência; e) reavaliar o sistema de organismos da ONU, criando, se necessário, novas instituições para implementar as decisões da Conferência.

ECLESIA, aduz que “a Conferência da ONU propiciou um debate e mobilização da comunidade internacional em torno da necessidade de uma urgente mudança de comportamento visando a preservação da vida na Terra”.

A Conferência realizada na Cidade do Rio de Janeiro, ficou conhecida como “Cúpula da Terra” (Earth Summit), e nos termos apresentados por ECLESIA aproximadamente 10 mil participantes, representante de 172 países, 116 chefes de Estado e cerca de 1.400 integrantes de organizações não governamentais participaram da Rio-92.

A Carta da Terra em decorrência dos pactos celebrados produziu cinco documentos que, entre aspectos, alertavam para a necessidade de uma urgente mudança de comportamento, com o objetivo de preservar a vida na Terra: a) Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; b) Agenda 21; c) Princípios para a Administração Sustentável das Florestas; d) Convenção da Biodiversidade; Convenção sobre Mudança do Clima.

Seguindo as diretrizes da Declaração de Estocolmo, a Rio-92 estabelecia expressamente o dever de cooperação entre os Estados. Em síntese, os Estados

deverão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre, bem como no fortalecimento da capacitação dos povos para o desenvolvimento sustentável, sendo que os países desenvolvidos devem avocar para si a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável.

Para Gomes e Bulzico (2010, p. 62-63), a cooperação internacional em matéria ambiental tem como objetivo a preservação do meio ambiente, devendo ser entendida como uma atividade conjunta e solidária de diversos Estados, portanto, a preservação do meio ambiente se dá tanto na jurisdição doméstica dos Estados como no plano das relações internacionais, estabelecendo uma relação direta com o princípio da solidariedade e da não indiferença.

Pela ECO-92, obtiveram-se grandes ideias de responsabilidade e de princípios a regerem o meio ambiente. Entre as determinações e várias obrigações, destaca-se a obrigação de cada Estado criar normas de política de meio ambiente.

O Brasil cumpriu o acordado na Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente, pela Lei 6938/81, que dispõe sobre Política de Educação Ambiental e sistemática de responsabilidade ambiental, da qual cada estado-membro tem a obrigação de estabelecer. Assim, surge no Brasil a responsabilidade ambiental na forma objetiva.

4 SOBERANIA DO ESTADO

Ao buscar discutir a responsabilidade do Estado, principalmente no que diz respeito à tutela ambiental, por verter matéria territorial e de bens nacionais, necessita-se, primeiramente, debater, ao menos de forma sucinta, a soberania.

No caso da República Federativa do Brasil, a Carta Magna de 1988 disciplina que o Estado detém poderes autônomos para sua existência, prevendo em seu artigo 1º a união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, estes que se constituem um Estado Democrático de Direito e têm como fundamento a soberania.

Acerca da soberania estatal, para o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luiz Fux, na Rcl 11.243, de sua relatoria, à luz da Constituição Federal, descreveu o significado, aduzindo que soberania:

[...] Significa o poder político supremo dentro do território, e, no plano internacional, no tocante às relações da República Federativa do Brasil com outros Estados soberanos, nos termos do art. 4º, I, da Carta Magna. A soberania nacional no plano transnacional funda-se no princípio da *independência nacional*, efetivada pelo presidente da República, consoante suas atribuições previstas no art. 84, VII e VIII, da Lei Maior. A soberania, dicotomizada em interna e externa, tem na primeira a *exteriorização da vontade popular* (art. 14 da CRFB) através dos representantes do povo no parlamento e no governo; na segunda, a sua *expressão no plano internacional, por meio do presidente da República*” (Rcl 11.243, Rel. p/ o ac. Min. Luiz Fux, julgamento em 8-6-2011, Plenário, DJE de 5-10-2011.)

O Magistrado enfatiza que a soberania significa um poder político supremo dentro do território, ou seja, em âmbito de direito interno, e, no plano internacional, respalda-se no artigo 4º da Carta Magna, que prevê a independência nacional, no inciso I, bem como na igualdade entre os Estados, no inciso V.

No que tange à soberania estatal, considera-se esta em dois aspectos, o interno e o externo. Em relação à soberania interna, tem-se que o poder do Estado é o mais alto existente dentro do próprio Estado, observando-se a hierarquia entre União, Estados e Municípios. Já em se tratando de soberania externa, considera-se que esta significa que, nas relações recíprocas entre os Estados, na comunidade internacional, não há subordinação nem dependência, mas sim igualdade.

Assim sendo, sem aprofundar-se acerca do tema, por não ser este o objeto de estudo, constata-se que o Estado, mesmo diante da temática ambiental, mantém uma relação de soberania quanto à ordem interna e de igualdade na ordem externa.

5 AS OMISSÕES DO ESTADO

Por meio deste estudo, busca-se analisar situações de omissões pelo Estado decorrentes de compromissos assumidos perante a Comunidade Internacional, no intuito de preservação e controle ambiental, cumprindo com as metas estipuladas nos Tratados Internacionais dos quais houve ratificação, bem como a consequência da inobservância e da omissão pelo Estado acerca do que foi pactuado.

Visando à preservação do meio ambiente, a Conferência de Estocolmo (ONU, 1972) apresentou ao mundo moderno os principais objetivos a serem seguidos, aos quais estão relacionadas: mudanças climáticas; qualidade da água; soluções para desastres ambientais; manutenção da paisagem natural; redução de metais na natureza.

Seguindo as diretrizes da Declaração de Estocolmo os Estados que ratificaram o Tratado de Assunção assumiram o compromisso de preservação ambiental voltado para a proteção e a manutenção do ecossistema na fronteira entre os Estados partes. (ONU, 1972)

Por sua vez, a Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92), apresenta como compromisso e principais objetivos o desenvolvimento sustentável, priorizando o meio ambiente em detrimento do desenvolvimento econômico, a criação de mecanismos de transferência de tecnologias não poluentes aos países em desenvolvimento, o estabelecimento de sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos de emergência.

O Brasil, visando cumprir as metas e obrigações decorrentes dos tratados internacionais e com fundamento nos incisos VI e VII do art. 23 e no art. 225 da Constituição, editou a Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e institui o Cadastro de Defesa Ambiental. Objetiva-se, com ela, a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, assegurando, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana.

O artigo 225 da Constituição, no seu caput, impõe a co-responsabilidade do cidadão e do Poder Público pela defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e as futuras gerações. Portanto, o Poder Público assume para si o dever de proteger e preservar o meio ambiente, de forma vinculada, e não mera faculdade, inserida no campo da discricionariedade.

Acerca da responsabilidade de fiscalização e controle por parte do Estado, diante das omissões Estatal, é de grande importância as lições de Guiomar Theodoro Borges:

Na condução da política de proteção ao meio ambiente o Poder Público, tanto nos empreendimentos próprios como naqueles propostos pela iniciativa privada, tem o poder-dever de adotar medidas preventivas e mitigadoras de danos. A forma mais adequada de efetivação dessa sua missão está no regular exercício do poder de polícia, que tem a finalidade de constatar, por intermédio dos respectivos agentes administrativos, não só na ocasião do licenciamento, mas também na instalação e na operação, a observância dos padrões postos nas normas reguladoras editadas, punindo-se os infratores que deixarem de cumprir com sua obrigação de observar as regras próprias e, sobretudo, de preservar o meio ambiente, já que se trata de dever de todos.

É oportuno demonstrar que o Estado - compreendido nas diferentes esferas - enquanto ente condutor das políticas que levam à preservação dos recursos ambientais tem o dever de adotar ações que efetivamente assegurem a incolumidade ambiental. Para isso, dispõe de instrumentos de ordem legal que lhe permitem assegurar, inclusive por meios repressivos, condutas daqueles administrados, pessoa física ou jurídica, que se põem a ameaçar ou mesmo degradar os recursos ambientais. Esse é seu dever, do qual resulta responsabilidade (BORGES, 2007, p. 94/95).

Yussef Said Cahali, cita o entendimento de José Cretella Júnior, referindo-se à omissão do Estado, *in verbis*:

Não apenas a ação produz danos. Omitindo-se, o agente público pode também causar prejuízos ao administrado e à própria Administração. A omissão configura a culpa *in omittendo* ou *in vigillando*. São casos de inércia, casos de não-atos. Se cruza os braços ou se não vigia, quando deveria agir, o agente público omite-se, empenhando a responsabilidade do Estado por inércia ou incúria do agente. Devendo agir, não agiu. Nem como o bônus pater família, nem como bônus administrator. Foi negligente. Às vezes imprudente e até imperito. Negligente se a solércia o dominou; imprudente se confiou na sorte; imperito, se não previu a possibilidade da concretização do evento. Em todos os casos, culpa, ligada à ideia de inação, física ou mental (CAHALI, 1996, 283).

Contudo, muito embora haja o ordenamento constitucional, a legislação regulamentadora e os pactos internacionais celebrados, o Brasil tem negligenciado suas responsabilidades ao deixar de cumprir com os objetivos e as metas estabelecidos, agindo por omissão, seja por não colocar efetivamente em prática as normativas que deveriam ser seguidas, seja por não fiscalizar o cumprimento destas.

Dois exemplos de políticas públicas que visaram dar cumprimento a tratados internacionais são a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e a Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos. Essas leis são exemplos da omissão do Estado na tutela do meio ambiente, isso porque essas leis buscam assegurar a proteção do meio ambiente para as atuais e as futuras gerações, criando mecanismos de preservação, fiscalização e responsabilização.

Contudo, apesar da existência de legislação regulamentadora, o Estado deixa de exercer a tutela do meio ambiente devido aos casos de falta de fiscalização, de repreensão e de responsabilização de danos ambientais.

A omissão do Estado dá-se pela falta de agir quando detém esse dever, bem como também nas situações em que o Estado cumpre o que a lei determina, contudo, realiza de forma atrasada ou, ainda, nos casos que o serviço se apresenta de forma ineficiente.

Yussef Said Cahali ao comentar a respeito da omissão do Estado aduz à efetiva conservação de vias públicas, assim expondo:

A conservação e fiscalização das ruas, rodovias e logradouros públicos inserem-se no âmbito dos deveres jurídicos da Administração razoavelmente exigíveis, cumprindo-lhe proporcionar as necessárias condições de segurança e incolumidade às pessoas e aos veículos que transitam pelas mesmas; a omissão no cumprimento desse dever jurídico, quando razoavelmente exigível, e identificada como causa do evento danoso sofrido pelo particular, induz, em princípio, a responsabilidade indenizatória do Estado (CAHALI, 1996, p. 300).

As inúmeras Jurisprudências retratam as situações de omissão do Estado, a exemplo, retrata-se as decisões prolatadas pelas Cortes Superiores:

STF - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO RE 655916 DF (STF)
Data de publicação: 30/10/2014.
Ementa: EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÁREA PÚBLICA. OCUPAÇÃO IRREGULAR. DANOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL. PODER-DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO DO PODER PÚBLICO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. VERIFICAÇÃO DO NEXO DE CAUSALIDADE E CULPA ADMINISTRATIVA DEPENDENTE DA REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA DELINEADA NO ACÓRDÃO REGIONAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.3.2006. Divergir do entendimento do acórdão recorrido quanto à responsabilidade subjetiva do Estado por danos ao patrimônio público e social, uma vez que presente o nexo causal e verificação de culpa - evidenciado pela falha do serviço, por ausência de fiscalização efetiva, deixando de cumprir bem seu dever de evitar a ocupação irregular de áreas públicas -, demandaria a reelaboração da moldura fática delineada no acórdão recorrido, o que refoge à competência jurisdicional extraordinária prevista no art. 102 da Constituição Federal . Precedentes. Agravo regimental conhecido e não provido.

STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO AgRg no
Ag 1036754 RJ 2008/0076053-0 (STJ)

Data de publicação: 19/03/2009

Ementa: PROCESSUAL CIVIL E
ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR OMISSÃO.
FUNDAMENTO ESTRITAMENTE CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE
DIVERGÊNCIA QUANTO A INTERPRETAÇÃO DE LEI FEDERAL. 1. O
Tribunal de origem consignou a responsabilidade do recorrente com base
no art. 37, § 6º, da Constituição da República. 2. A divergência
jurisprudencial, a ensejar o cabimento do apelo com base na alínea c do
inciso III do art. 105 da Constituição, deve se referir a lei federal, não
competindo ao STJ uniformizar interpretação de dispositivo constitucional.
3. Agravo Regimental não provido.

Tem-se que a omissão do Estado pode ser configurada quando da
inexistência de legislação regulamentadora, que visa dar cumprimento os acordos
celebrados perante a comunidade internacional, bem como pela deficiência do
exercício do poder de polícia na fiscalização das atividades poluidoras, praticadas
por terceiros ou pela própria administração, de forma lícita ou não, é o que se chama
de omissão indireta, ou, ainda, quando o Estado tem o dever legal de prestar serviço
público essencial e se omite, sendo esta omissão a causa direta do dano ambiental.

6 RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

Após abordar previamente os aspectos principiológicos, alguns compromissos assumidos e a posição do Estado perante a Comunidade Internacional, é possível debater a omissão do Estado diante de seu dever de tutelar o meio ambiente e a responsabilidade ambiental decorrente desse dever.

No que se refere à responsabilidade ambiental do Estado, é importante analisar, ao menos, de forma sucinta, as modalidades de responsabilidades, quais sejam objetiva e subjetiva.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2016, p. 955) “a responsabilidade objetiva não é necessário a comprovação da culpa, bastando o ato ilícito, o dano e obviamente o nexo causal entre estes para a configuração da responsabilidade. Tal teoria vem a equilibrar a relação entre o Estado, com todos os seus privilégios e poderes, e seus cidadãos que evidentemente encontram-se em estado de hipossuficiência nesta relação jurídica.

No que se refere à responsabilidade subjetiva do estado, essa teoria está baseada no art. 37, §6º da CF/88, e art. 43 do CC/22, prevê que os agentes da Administração Pública devem responder pelos danos que causarem à população. Todavia, a fim de que isso ocorra, é imperioso comprovar que o mal sofrido seja decorrente - tenha nexo de causalidade - de um comportamento omissivo por parte do Estado.

No tocante à matéria ambiental, vale relembrar que a responsabilidade do Estado na seara ambiental, no âmbito interno, está disciplinada pela Constituição Federal de 1988, expressamente em seus artigos 170, inciso V e 225, sem olvidar as leis complementares e ordinárias que disciplinam o assunto. Já perante a comunidade internacional, a responsabilização Estatal está vinculada aos Tratados Internacionais ratificados.

Ainda, diante do direito interno, necessário se faz a análise da Carta Mãe, em artigo 37, parágrafo 6º, que assim se vê:

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:

[...]

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus

agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (BRASIL, 1988).

Do teor do dispositivo constitucional supra, constata-se que a CF/88 não faz diferença entre dano comum de dano ambiental. Ao estudar a responsabilidade do Estado, inicialmente de forma interna, constata-se que, nos casos de danos ambientais, a ordem constitucional prevê a responsabilização por danos ambientais na modalidade objetiva. A partir do texto constitucional, verifica-se que a responsabilidade do Estado não se exige a prova da culpa na conduta comissiva ou omissiva de seus agentes para a responsabilização.

Buscando uma definição simples para a responsabilidade, a cientista jurídica e Juíza Federal Alessandra Nogueira Reis (2010, p. 31) descreve que “A responsabilidade pode ser definida como o dever de reparar o dano causado a terceiros, por atos ilícitos culposos ou dolosos”.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, em se tratando de omissão, a responsabilidade civil do Estado substancia-se de forma subjetiva, situação na qual se erige a culpa como pressuposto da responsabilidade, não se aplicando a regra do art. 37, § 6º, da CF. veja-se:

É que, em princípio, cumpre ao Estado prover a todos os interesses da coletividade. Ante qualquer evento lesivo causado por terceiro, como um assalto em via pública, uma enchente qualquer, uma agressão sofrida em local público, o lesado poderia sempre argüir que o ‘serviço não funcionou’. A admitir-se responsabilidade objetiva nestas hipóteses, o Estado estaria erigido em segurador universal! Razoável que responda pela lesão patrimonial da vítima de um assalto se agentes policiais relapsos assistiram à ocorrência inertes e desinteressados ou se, alertados a tempo de evitá-lo, omitiram-se na adoção de providências cautelares. Razoável que o Estado responda por danos oriundos de uma enchente se as galerias pluviais e os bueiros de escoamento das águas estavam entupidos ou sujos, propiciando o acúmulo de água. Nestas situações, sim, terá havido descumprimento do dever legal na adoção de providências obrigatórias. Faltando, entretanto, este cunho de injuridicidade, que advém do dolo, ou culpa tipificada na negligência, na imprudência ou na imperícia, não há cogitar de responsabilidade pública (MELLO, 2007, p. 979)

Acerca do assunto, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que:

[...] Em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto (AGRESP 200702476534, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, STJ – 1ª Turma, DJE: 04/10/2011).

Para este estudo, com base na interpretação dos dispositivos constitucionais que tratam do assunto, é relevante observar que a responsabilidade civil do Estado

pela omissão no exercício de seu poder-dever de fiscalizar se dá na forma subsidiária, e não objetiva.

O Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário n. 369.820, tendo como Relator o Ministro Carlos Velloso, decidiu acerca da responsabilidade subsidiária do Estado sobre danos ambientais:

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MEIO AMBIENTE. MINERAÇÃO. DANOS CAUSADOS. INDENIZAÇÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO POLUIDOR. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA DA UNIÃO. [...] A responsabilidade civil da União na espécie segue a doutrina da responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão – “faute du servisse”. Hipótese em que provada a ineficiência do serviço fiscalizatório. Responsabilidade solidária do ente estatal com o poluidor [...]. (TRF4, AC 2001.04.01.016215-3, Terceira Turma, Relatora Maria de Fátima Freitas Labarrère, DJ 20/11/2002). Tratando-se de ato omissivo do poder público, a responsabilidade civil por tal ato é subjetiva, pelo que exige dolo ou culpa, esta numa de suas três vertentes, a negligência, a imperícia ou a imprudência, não sendo, entretanto, necessário individualizá-la, dado que pode ser atribuída ao serviço público, de forma genérica, a falta do serviço. A falta do serviço – faute du servisse dos franceses – não dispensa o requisito da causalidade, vale dizer, do nexo de causalidade entre a ação omissiva atribuída ao poder público e o dano causado a terceiro (STF; RE 369.820; Relator Ministro Carlos Velloso; Data do Julgamento: 4-11-2003; Segunda Turma; DJ de 27-2-2004).

Esse também tem sido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, cuja decisão vem sendo:

[...] 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)”, o que quer dizer que “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). (RESP 200801460435, Relator Ministro Herman Benjamin, STJ – 2ª Turma, DJE: 16/12/2010).

O posicionamento acerca da responsabilidade do Estado por danos ambientais na modalidade subsidiária à posição firmada pela jurisprudência e adotada pela maioria da doutrina vem discorrendo dessa forma. Nessa linha é o entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello aduz que:

Quando o dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se 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 evento lesivo (MELLO, 2010, p. 1002-1003).

Entretanto, ressalta-se que a posição minoritária dos autores defende a responsabilidade do Estado na modalidade objetiva, a exemplo de Juarez Freitas que disciplina que:

O princípio da responsabilidade extracontratual objetiva do Estado pelas condutas omissivas ou comissivas causadoras de lesão antijurídica apresenta-se como um dos pilares do Estado Democrático, sobretudo pelos riscos inerentes à atuação estatal. Trata-se de proteção que se impõe independentemente de culpa ou dolo do agente causador do dano. Nasce da superação da ideia do Estado como etérea encarnação da vontade geral infalível. A par disso, a consagração, entre nós, da aplicação direta e imediata dos direitos fundamentais (CF, art. 5º, § 1º) é um dos argumentos mais robustos contra a teoria segundo a qual não poderia o Estado ser objetivamente responsabilizado por omissão (FREITAS, 2005, p. 184).

Partindo desse pressuposto, vislumbrando a aplicação da responsabilização por danos na esfera internacional e considerando que o Estado pode ser autor de danos ambientais, dos quais está obrigado a tutelar, seja por força da Carta Mãe, seja por força de tratados ou por força de lei, o Estado deve, portanto, ser responsabilizado pela reparação dos danos ambientais, perante a comunidade internacional.

Acerca da relação jurídica e da responsabilidade internacional do Estado, André de Carvalho Ramos define que:

A responsabilidade internacional do Estado é uma relação jurídica, qualificada como sendo instituição, princípio geral do direito, obrigação jurídica ou mesmo situação jurídica pela doutrina e jurisprudência, na qual o Direito Internacional justamente reage às violações de suas normas, exigindo a preservação da ordem jurídica vigente (RAMOS, 2004, p. 74).

Conforme anteriormente estudado, a responsabilização do Estado por danos causados em esfera internacional é uma situação complexa, por inexistir uma relação de soberania, somente existindo uma relação de igualdade.

Muito embora inexista uma autoridade suprema entre os indivíduos de direito internacional, em caso de ratificação de tratados, a violação destes constitui responsabilidade do Estado e caracteriza um ilícito internacional.

Alessandra Nogueira Reis doutrina que:

A responsabilidade internacional do Estado relaciona-se às consequências que o direito internacional atribui ao descumprimento, por um Estado, de normas de direito internacional a que, em geral, ele próprio se submeteu. O descumprimento de ditas normas, por sua vez, configura, em regra, ilícito internacional (REIS, 2010, p. 33).

Apesar da previsão de atos ilícitos internacionais e, nesse sentido, a existência de uma relação de responsabilidade do Estado, responsável por causar danos a outrem, essa situação de responsabilidade é muito frágil, pela ausência de soberania entre Estados.

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, Decreto Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942, em seu artigo 17, disciplina que as leis, os atos e as sentenças de outro país, bem como quaisquer declarações de vontade não terão eficácia no Brasil quando ofenderem a soberania nacional, a ordem pública e os bons costumes. Ademais, os tratados internacionais, mesmo aqueles que preveem a responsabilização dos Estados por danos por eles causados, também se deparam em cláusula de reserva de soberania.

Assim, a responsabilidade do Estado por danos ambientais na modalidade interna se dá na forma subjetiva, contudo, na modalidade externa, verifica-se, a despeito da previsão de ilícitos internacionais com a responsabilização de reparação de danos previstas em tratados, a inexistência de responsabilidade internacional do Estado, devido à ausência de um poder soberano na comunidade internacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo discutiu de forma não exaustiva a omissão do Estado e a responsabilidade ambiental na esfera internacional, navegando pelo ordenamento jurídico interno e externo, fundamentando-se na Carta Política da Constituição da República e nos principais Tratados Internacionais que versam sobre os objetivos e compromissos de proteção ao meio ambiente – a Declaração de Estocolmo, de 1972, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco/92.

De forma introdutória, tendo em vista o direito internacional público envolvido, abordou-se a questão da independência entres os Estados, no tocante à imposição de normas, diante da situação de existência de igualdade e de inexistência de um poder supremo, diante da soberania individual de cada Estado, por serem sujeitos de direito internacional.

Constatou-se que, muito embora haja previsão constitucional, legislação e regulamentadora, os tratados internacionais ratificados pelo Estado, no caso do Brasil, muitos objetivos e compromissos não são cumpridos, havendo omissão de não regulamentar ou de não fiscalizar.

Discutiu-se ainda a existência de previsão constitucional para a responsabilidade civil por parte do Estado, diante da omissão pelos atos de não fazer regulamentar ou de não fazer e não fiscalizar os objetivos e compromissos assumidos.

Por fim, constatou-se, no âmbito interno, a possibilidade de responsabilização dos Estados por danos ambientais, na modalidade comissiva e omissiva, contudo, essa responsabilidade dá-se na modalidade subjetiva. No âmbito externo, diante da soberania dos Estados, verificou-se que inexistente responsabilidade do Estado, apenas a configuração de ato ilícito internacional.

Muito embora, a inexistência de hierarquia entre Estados independente, uma solução pacífica para os problemas ambientais, em esfera global, dá-se pela criação de um Tribunal Especial para o julgamento de crimes ambientais pela humanidade, cuja a vinculação dar-se-ia mediante adesão de Tratados Internacionais, assunto este que encontra-se em discussão por intelectuais, tema debatido na Rio+20, desdobramento da Eco 92.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

BORGES, Guiomar Theodoro. **Responsabilidade do Estado por dano ambiental. Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**. Cuiabá. Ano 1, n. 1, jan/jun 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 mar. 2017.

BRASIL. Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 4 de setembro de 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 14 julho 2017.

BRASIL. Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 de setembro de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9433.htm>. Acesso em: 31 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento AgRg no Ag 1036754 RJ 2008/0076053-0**. Relator Ministro Herman Benjamin. Data do Julgamento: 19-02-2009. Segunda Turma. DJ de 19-03-2009. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3991116/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1036754-rj-2008-0076053-0/inteiro-teor-101572774>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 200702476534**. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. DJE: 04/10/2011. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca?q=REsp+1.071.741>>. Acesso em: 29 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário RE 655916**. Relator Ministro Ayres Britto. Data do Julgamento: 15-02-2012. Segunda Turma. DJ de 29-02-2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7099231>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Apelação Cível 70055114144. **RE 369.820**. Relator Ministro Carlos Velloso. Data do Julgamento: 4-11-2003. Segunda Turma. DJ de 27-2-2004. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/113374397/apelacao-civel-ac-70055114144-rs/inteiro-teor-113374405>>. Acesso em: 29 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 11.243 República Italiana**. Reclamante: República Italiana. Reclamado: Presidente da República. Relator: Min. Gilmar Mendes. Plenário, 8 de junho de 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1495257>>. Acesso em: 29 de maio 2017.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Introdução ao Direito do Ambiente**. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CARVALHO, Carlos Gomes de. Direito Ambiental: perspectivas no mundo contemporâneo. **Revista de Direito Ambiental**, v. 5, n. 19, p. 201-208, jul.-set. 2000. Disponível em: <<https://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/handle/tjdft/32679>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

CORRÊA, Daniel Rocha. Certificação ambiental, desenvolvimento sustentável e barreiras à entrada. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 169, p. 189-201, jan./mar. 2006.

FONTOURA, José Augusto. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

FRANCA, A. C. L. M.. **Os Princípios Internacionais do Direito Ambiental**. Anuário Verba Juris, João Pessoa, v. 01, p. 197-220, 2002.

FREITAS, Juarez. A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de omissão. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 241, p. 21-37, jul.-set. 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43326/44667> >. Acesso em: 31 abr. 2017.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

GOMES, Eduardo B.; BULZICO, Bettina (Org.) **Sustentabilidade, Desenvolvimento e Democracia**. Ijuí: Unijuí, 2010.

MACHADO, Aletheia de Almeida. **Ambiental internacional: A construção social do acidente químico ampliado de Bhopale da convenção 174 da OIT**. Rio de Janeiro, vol. 28, no 1, janeiro/junho 2006.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **A proteção internacional dos direitos humanos e o direito internacional do meio ambiente**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, v. 9, n. 34, abr./jun. 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

ONU – Organização das Nações Unidas. **Declaração de Estocolmo**. 1972. Disponível em: <<http://www.silex.com.br/leis/normas/estocolmo.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

Portal Brasil. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2012/01/acordos-globais>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

Portal ECCLESIA BRASIL. Disponível em: <http://www.ecclesia.com.br/biblioteca/fe_e_meio_ambiente/principais_conferencias_internacionais_sobre_o_meio_ambiente_e_documentos_resultantes.html#IIB22>. Acesso em: 14 julho. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Responsabilidade Internacional por violação de direitos humanos: seus elementos, a reparação devida e sanções possíveis – teoria e prática do direito internacional**. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

REIS, Alessandra de Medeiros Nogueira. **A Responsabilidade Internacional do Estado por Dano Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Campus Jurídico, 2010.

ROESSING NETO, Ernesto. Responsabilidade Internacional dos Estados por Dano Ambiental: o Brasil e a devastação amazônica. **Revista Disc. Jur.**, Campo Mourão, v. 2, n. 2, p. 195-249, jul.-dez. 2006. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/discursojuridico/article/view/189/79>>. Acesso em: 26 maio 2010.

SOARES, Guido Fernando Silva. Dos anos 60 à Conferência da ONU de 1972 (Estocolmo). **Direito internacional do meio ambiente – emergências, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

TRATADO de Assunção. 1991. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 31 mar. 2017.