



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP
ESCOLA DE DIREITO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - EDAP
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO
CONSTITUCIONAL

LUCAS TROMPIERI RODRIGUES

**A RESPONSABILIDADE CIVIL COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE RISCOS
E CRISES AMBIENTAIS**

Brasília
2020

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS AMBIENTAIS	13
1.1. Estado Constitucional Ambiental.....	13
1.2. Teoria de Responsabilização e Economia Verde	21
1.3. Aspectos Gerais da Responsabilidade Civil.....	26
1.4. Responsabilidade Objetiva por Danos Ambientais.....	34
1.5. Responsabilidade por Danos Futuros e Gestão Ambiental	54
2. VIDAS DESLOCADAS - DE MARIANA/MG A BRUMADINHO/MG – TRAGÉDIA NARRADA.....	74
2.1. Sustentabilidade e Mineração.....	74
2.2. Tragédia/Crime de Mariana - Minas Gerais.....	81
2.3. Tragédia/Crime de Brumadinho - Minas Gerais	94
3. REFUGIADOS AMBIENTAIS E A PROBLEMÁTICA DA VIOLAÇÃO A DIREITOS HUMANOS	103
3.1. Considerações Introdutórias sobre o Refúgio	103
3.2. Sistema de Proteção aos Deslocados/ Refugiados Ambientais.....	113
3.3. Meio Ambiente e Direitos Humanos – Vítimas do Desastre	123
4. DIREITO DOS DESASTRES.....	132
4.1. Desastres Ecológicos e Justiça Socioambiental	132
4.2. Direito dos Desastres e Responsabilidade Civil.....	139
4.3. Estado de Direito Ambiental – Superação da <i>Law on the Books</i>	155
CONCLUSÃO	163
REFERÊNCIAS	167

INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/1988) concebe um bem que detém como atributo ser “de uso comum do povo” e primordial à qualidade de vida. Cuida-se do bem ambiental, contemplado com autonomia, aliado aos distintos compromissos socioambientais da transformadora Lei Maior.

Daí é necessário ter sempre em vista a estreita relação entre a dignidade humana, fundamento da República, e a impreterível proteção ambiental. Algo que ocorre com maior naturalidade para o cidadão com acesso à informação, dado que a consciência ecológica se desenvolve e fortalece em sociedades abertas ao saber científico.

Da mesma forma, o tratamento que os Estados concedem aos seus súditos, no sentido de garantia ao meio ambiente, passa a importar bastante e não apenas internamente. Internacionalmente, a agenda ecológica é uma realidade. A preservação ambiental e o desenvolvimento econômico não podem mais ser vistos como temas antagônicos, caminham conjuntamente, envoltos em cenário de crise ambiental mundial.

O processo de degradação desarrazoada gerada em espaços naturais oportuniza riscos à continuidade da vida, bem jurídico maior, condição primária para qualquer outro direito. Vislumbra-se, à vista disso, que o meio ambiente irá permear todo o desenvolvimento do ser humano, encontrando desafios em inúmeros riscos globais que não respeitam fronteiras.

O Meio ambiente, a segurança e a paz social deverão estar alinhados, consagrando-se a evolução da proteção ambiental, um interesse comum de todos, fundado no intuito maior de preservação do conjunto de direitos essenciais do ser humano, em consonância com os ideais que cercam o Estado Constitucional de Direito Ambiental.

A relevância do destaque a ser dado à abordagem da transformação do sistema de responsabilização civil ambiental, sempre em renovação, com seus novos meios de atuação, repensando paradigmas em seu funcionamento, por causa de probabilidade ou factual degradação ambiental, é constatada por catástrofes de grande porte ocorridas em território nacional, situações extremadas significativas.

Um conjunto de degradação e violação plena e generalizada de direitos humanos que não possuía um padrão de repetição tão grande em passado recente da história

do Brasil. De modo que o dano ambiental precisa de enfrentamento eficaz, sendo determinadas tradições jurídicas colocadas à prova.

As urgências ambientais impõem suas prioridades, faz-se necessária uma reflexão sobre a responsabilidade civil ambiental em consonância com os desastres ambientais, um instrumento do Direito protetivo do ambiente e do cidadão vulnerável, integrante de um sistema de gestão de riscos e crises ambientais. Neste quadro, é fundamental pensar em preservação de recursos naturais, o que se associa ao bem-estar e à qualidade de vida, considerando o caráter irreversível de eventual dano ambiental.

A responsabilidade cível clássica corresponde a um sistema de resposta às demandas sociais, exigindo o dano concreto e atual para imposição da obrigação reparadora. Tamanha exigência, a indispensabilidade da concretude e da atualidade da lesão, possui o condão de repelir a ocorrência de benefícios ecológicos e, por consequência, ao meio social, a considerar a implementação, dentro do Direito Civil, dos princípios maiores que norteiam o Direito Ambiental e o Direito dos Desastres, a precaução e a prevenção, pois estabelecem a imprescindibilidade da ação que antecede os danos.

A pesquisa irá tratar a responsabilidade civil como um instrumento em transformação no sistema de gestão de riscos e crises ambientais, superando um patamar tradicional de inoperatividade, ante exigência de dano concreto, a chegar em responsabilidade por danos futuros e sua relação com os riscos concretos e abstratos, em contexto do Direito dos Desastres.

É o Direito como ferramenta de controle social a desempenhar seu ofício por meio de atualização constante, o que pode ser verificado com a transição da responsabilidade civil convencional para o Direito de Danos, a garantir novos trilhos a serem tomados para o equilíbrio ambiental. Essa forma de melhor concretização do propósito protetivo, por meio do sistema jurídico, sempre será matéria de discussão com o advento de alternativas, reconhecendo-se o caráter “vivo” do Direito.

Desenvolve-se uma exploração que tem por intuito contribuir para o debate dessas questões ambientais tutelares. Com especial tratamento do sistema de responsabilização existente, suficiente ou não, frente aos desastres socioambientais, partindo de análises dos rompimentos das barragens de minérios de Mariana/MG e Brumadinho/MG, suas consequências ecológicas e reflexos sociais, como os deslocados ambientais brasileiros e o panorama de desamparo e descrença nas instituições.

Outrossim, foram buscadas as razões para as mudanças no sistema de responsabilização e para a chegada ao ramo do Direito das catástrofes. A narrativa de

tragédias demonstra a intenção de observação da realidade, interpretando relações de causa e efeito em tutela insuficiente do ambiente, os seus desdobramentos.

A guarida que se apresenta, por conseguinte, será aquela voltada ao meio ambiente, bem difuso, de titularidade indeterminada, além das repercussões sobre os cidadãos e seus direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à sadia qualidade de vida, assegurados pela Constituição da República brasileira de 1988, em um pacto intergeracional, a envolver presentes e futuras gerações.

Para tanto, divide-se a pesquisa em quatro capítulos, partindo-se da análise do Texto Magno ecológico, base legal do Estado de Direito Ambiental Nacional. O sistema pátrio de responsabilização por danos ambientais estará, conseqüentemente, amparado nas normas superiores constitucionais, a ganhar espaço com seus fins preventivos.

No primeiro capítulo, aborda-se a responsabilidade civil ambiental em sua evolução, em respostas a momentos de crises, o que permite, em um primeiro momento, a consolidação da reponsabilidade objetiva, em desfavor da culpa, transitando para a responsabilidade por danos ambientais futuros, inserida na dinâmica do Direito de Danos.

Tal fato é destacado por efeito da relativização do dano efetivo como fator de responsabilização, aspecto transformador e evolutivo do sistema, com o primado do reconhecimento da magnitude do risco, concreto ou abstrato. Um sistema de responsabilidade ambiental que se submete a um regime diferenciado, estabelecendo renovadas fronteiras, o que se afasta das técnicas do Direito Civil usual. A reconhecer que um Direito com atuação em atraso propaga a degradação, mais que isso, significa o ambiente completamente fora da perspectiva do Direito.

Relaciona-se as premissas teóricas firmadas inicialmente aos danos suportados pelas vítimas e deslocados ambientais de Mariana e Brumadinho, em situações de crise ambiental agravada por desastres, explanação presente no segundo capítulo, provocativa do desenvolvimento de toda a pesquisa, em especial quanto à construção de um sistema de gestão de riscos concretos e abstratos de danos ambientais.

Posteriormente, no terceiro capítulo, apresenta-se um exame da importância da matéria ambiental em nível internacional e das figuras dos deslocados ou “refugiados ambientais” internos, conceitos atuais relevantes que dialogam com elementos humanitários percorridos na pesquisa. O Direito Internacional dos Refugiados é componente de um sistema maior de proteção humana, fundado em solidariedade e dignidade. Falar em “refugiados ambientais” é reconhecer a desproteção fundada em desequilíbrios ecológicos, o melindrar de direitos humanos.

Da constatação da situação atual dos afetados pela trajetória da lama nas catástrofes mencionadas, surge a necessidade de discussão acerca de utilização de instrumentos jurídicos para gerenciamento de riscos ambientais, igualmente sobre a responsabilidade estatal em proteger seus cidadãos em face da devastação ambiental e do quadro de violação a direitos, sustentada no resguardo da dignidade. Nada mais do que a garantia da segurança em um ambiente de desastre.

A matéria levantada é interdisciplinar e a diminuição dos riscos ambientais, que podem se transformar em desastres, envolvem ações variadas e estudos em outros campos do saber. Todavia, o objeto delineado na pesquisa corresponde à forma de responsabilização civil ambiental, pela força que passou a ter como instrumento jurídico preventivo, a partir da compreensão da complexidade do dano ambiental. Da mesma forma, quais seriam as novas discussões sobre uma atuação suficiente estatal em responsabilização para que se compreenda haver a proteção aos direitos fundamentais dos afetados por desastres, em especial atenção à dignidade humana.

Diante disso, torna-se necessária a conduta proativa do poder público, vez que os desastres apenas deixam clara a existência da vulnerabilidade socioambiental. Neste contexto, para o desenvolvimento do quarto capítulo, como desfecho do trabalho, opta-se pelo tratamento do Direito dos Desastres, disciplina de crises, sua intersecção com o Direito Constitucional, Ambiental e Civil, em especial com o sistema de responsabilidade civil, estando voltado para a justiça socioambiental, o que poderia contribuir com inéditas possibilidades protetivas, com ênfase na construção de um sistema de gestão circular de riscos de viés humanitário. Gestão a ser entendida como meio de lidar de forma sustentável com possíveis e efetivos desastres.

Um ramo do Direito que responde às demandas correntes, solidário, sensível a práticas preventivas e também à necessidade de reconstrução, superando o estágio da *law on the books*, operacionalizando o Direito, reduzindo eventuais vulnerabilidades, convergindo com a concepção de Estado de Direito Ambiental, aquele que permanece em guarda, atento aos princípios da prevenção e precaução, que assimila o risco, compreendendo a ameaça à vida, à dignidade e à segurança.

Em suma, o desenvolvimento do texto permitirá a aquisição de conhecimentos relacionados à temática atual do meio ambiente, com caminhos possíveis para pensar em soluções da problemática protetiva catastrófica, com resultados potencialmente apropriados em relação aos fins estabelecidos.

A pesquisa permitirá uma investigação acurada da matéria abordada, ressaltando a sua importância científica. O texto irá se escorar, essencialmente, em literatura jurídica, nacional e estrangeira, mas também em decisões judiciais e notícias de jornais que permitirão, conjuntamente, a construção do estudo, análise do sistema de gestão de riscos e crises ambientais em atenção ao papel transformador da responsabilidade civil em um novo contexto jurídico marcado pelo desastre.

Buscar-se-á um olhar abrangente do sistema de responsabilização, a pensar em sua importância social e humanitária. De modo que o intuito das linhas seguintes é destacar a necessidade de constante desenvolvimento da temática ambiental, estimular a reflexão sobre alternativas para proteção do pacto constitucional intergeracional de promoção do ambiente, um diálogo marcado pela atualidade e pelo pensar no futuro, o que pode ser encontrado na responsabilidade civil transformada em harmonia com o Direito dos Desastres.