

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**A CEGUEIRA NAS BASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO
BRASIL: SERÁ POSSÍVEL UMA LUCIDEZ ATRAVÉS DO *PUNITIVE DAMAGES*?**

Igor Labre de Oliveira Barros é Analista da Comissão de Constituição e Justiça – CCJ – Assembleia Legislativa do Tocantins – AL/TO. Analista da 1º Turma Recursal – TJTO - 3º Gabinete. Escritor. Aluno Especial do Mestrado em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos – Disc. Políticas Públicas Ambientais e Sustentabilidade – ESMAT/TJTO. Bacharel em Direito – CEULP\ULBRA – Palmas -TO. Estagiário credenciado pela OAB/TO. Técnico Federal em Agroindústria – IFTO. Diretor de Novas Gerações - Rotary. Pesquisador do PROICT. Monitor de Direito Constitucional e Direito Administrativo no Curso de Direito – CEULP\ULBRA. Membro do GEDA –Grupo de Estudos de Direito Administrativo. Membro LADIFA- Liga de Direito de Família. Palmas –TO, e-mail: igor.labre@hotmail.com

Ângela Issa Haonat é Juíza do Tribunal Regional Eleitoral do TO. Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade Metropolitana de Santos. Advogada e Professora da Católica do Tocantins, FASEC e UFT em Palmas/TO.

A CEGUEIRA NAS BASES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL: SERÁ POSSÍVEL UMA LUCIDEZ ATRAVÉS DO *PUNITIVE DAMAGES*?

BLINDNESS IN THE BASES OF PUBLIC ENVIRONMENTAL POLICIES IN BRAZIL: WILL A PROFITABILITY BE POSSIBLE THROUGH PUNITIVE DAMAGES?

Resumo: Nos tempos atuais, é adequado pronunciar que é necessário aprender melhor a gerenciar anormalidades, e instruir-se também a evitá-las. Parafraseando Saramago “mas não é só quando não temos olhos que não sabemos aonde vamos”. A prevenção, que é a palavra-chave de todo o direito ambiental, compete às políticas públicas, que necessitam ser estabelecidas holisticamente. A tarefa não é simples, mas não há saídas ordinárias para problemas complexos. É necessário criar bases para a prevenção, e uma dessas bases observa-se no *punitive damages*. A reparação do dano encontra ponderáveis e sólidas obstinações na doutrina e na jurisprudência, mas compreensões doutrinárias favoráveis ao *punitive damages* vêm adicionando pontos de vista estimados, que recomendam a disposição de desenvolvimento de uma superioridade afirmativa. O que se pretende não é levar instituições a falências, mas desestimular as omissões que geram os danos ambientais, omissões essas que são evitadas quando se leva a sério políticas públicas ambientais e aplicabilidade das mesmas. **Palavras-chave:** Dano ambiental. Desastres ambientais. Políticas públicas ambientais. Prevenção. *Punitive damages*.

Abstract: Nowadays, it is appropriate to pronounce that it is necessary to learn better how to manage abnormalities, and also instruct yourself to avoid them. To paraphrase Saramago "but it is not only when we have no eyes that we do not know where we are going". Prevention, which is the key word of all environmental law, is the responsibility of public policies, which need to be established holistically. The task is not simple, but there are no ordinary ways out of complex problems. It is necessary to create bases for prevention, and one of these bases is observed in *punitive damages*. The repair of the damage finds considerable and solid obstinations in the doctrine and in the jurisprudence, but doctrinal understandings favorable to the *punitive damages* have been adding estimated points of view, which recommend the disposition to develop an affirmative superiority. The aim is not to lead institutions to bankruptcy, but to discourage the omissions that generate environmental damage, omissions that are avoided when public environmental policies and their applicability are taken seriously.

Keywords: Environmental damage. Environmental disasters. Environmental public policies. Prevention. *Punitive damages*.

Porque foi que cegamos, não sei talvez um dia se chegue a conhecer a razão, Queres que te diga o que penso, Diz, Penso que não cegamos, penso que estamos cegos, Cegos que veem, Cegos que, vendo, não veem. (Saramago, José. **Ensaio sobre a cegueira**).

Mas não é só quando não temos olhos que não sabemos aonde vamos. (Saramago, José. **Ensaio sobre a lucidez**).

1. INTRODUÇÃO

A política ambiental brasileira iniciou sua trajetória a partir da década de 1930. A política ambiental federal brasileira começou a ser delineada a partir da década de 1930, tendo evoluído, principalmente, a partir da pressão de organismos internacionais e multilaterais (Banco Mundial, sistema ONU – Organização das Nações Unidas, e movimento ambientalista de ONGs) e em função de grandes acontecimentos internacionais ocorridos a partir da segunda metade do século XX. Tais acontecimentos influenciaram o curso das políticas ambientais em todo o mundo.

Desde então, o país tem avançando gradualmente tanto no estabelecimento de marcos legais na temática, como no processo de institucionalização das políticas públicas de meio ambiente. A consideração também acerca de direção institucionais, considerando estas, com foco em um meio ambiente saudável, como bem público, é de responsabilidade comum tanto dos governos como da sociedade e de suas instituições, merece respaldo neste escrito. Nesse sentido, apoiado pela Constituição Federal, que adota a preservação do meio ambiente como um ponto público, que não estar sujeito exclusivamente da atuação do Estado para seu equacionamento.

A magna carta de 1988 inaugura uma nova fase na história jurídica e política brasileira, em razão do seu advento, ultrapassa-se a concepção rígida do positivismo jurídico para dar lugar a uma Constituição compromissária, que busca materialização, através do resgate de promessas de igualdade, justiça social e realização dos direitos fundamentais. Os preceitos ambientais na constituição, objetiva guardar os preceitos fundamentais da mesma,

por isso não se pode admitir que permanecesse somente no papel, sem a devida valorização e utilização.

Fazendo uma paráfrase de José Saramago, a lucidez que se pretende atingir é aquela que se opõe á loucura, ao desvario de um sistema de jurisdição constitucional que possui muitas opções, mas pouca efetividade. Saramago nas obras Ensaio sobre a cegueira e Ensaio sobre a lucidez, insiste em questões éticas e políticas para entender as razões de epidemia branca, simbologia que revela o permanente questionamento das instituições vigentes. Nessa linha de orientação aborda-se sobre as políticas públicas ambientais, e a necessidade de bases para evitar desastres ambientais que são oriundos das negligências humanas, tal pilar defendido é através do *punitive damages*.

As recentes e contínuas calamidades, trás a indignância de perceber os problemas ambientais como um assunto de política pública de absoluta relevância. Deste modo, a sugestão dessa leitura não tem como desígnio somente oferecer uma linha do tempo concisa sobre principais normas, programas institucionais e decisões judiciais de veemência ao direito ambiental, mas sim, analisar se as políticas públicas estão ou não direcionando o direito para prevenir novos acidentes ambientais, geri-los de forma competente quando não puderem ser impedidos e responsabilizar adequadamente aqueles que necessitam ser responsabilizados, com estima ao instituto do *punitive damages* como meio efetivo na responsabilização.

Os adversos pontos levantados em volta do dano moral o âmbito ambiental, e sua reparabilidade sempre apontaram aspecto no desenvolvimento do ordenamento jurídico das comunidades civilizadas e só gradativamente foram ultrapassadas pela chegada de manifestações cômodas, que se incluíram, até obter dominação, mais recentemente. Contudo, mesmo deliberada à demanda pela expectativa da reparação, nem assim se pode avaliar pacificado o objeto, em ensejo dos múltiplos e intrincados aspectos que o circundam.

Não obstante, a reparação do dano moral tenha-se contornado irrefutável com a Constituição Federal de 1988, que, nos incisos V e X do art. 5º, expressamente assegura o direito a compensação pelo dano material ou moral, os empecilhos prosseguem. Conjeturada a reparação do dano extrapatrimonial mediante indenização, termo que recomenda a integral compensação do dano suportado pelo ofendido, insurge, dentre outros, espaçoso alteração acerca da possibilidade de aproveitamento, no direito pátrio, de *punitive damages*, ou seja, de indenização punitiva, a qual eleva o ressarcimento, pois implica em compensação imposta ao ofensor também com acepção de censurar sua conduta. Instituto que ligado às acepções do

dano ambiental se torna importante, em face de consecutivos desastres ambientais no Brasil e negligência de atos por parte dos atores dos danos ambientais. O contemporâneo estudo analisa a questão ponderando os julgados das cortes superiores e panoramas das políticas públicas ambientais. Por se tratar de um mestrado interdisciplinar se visualiza que a aplicação do que é defendido neste trabalho proporciona benefícios à sociedade em curto e longo prazo, em face de fomentar a prevenção ambiental.

O trabalho está estruturado com sua parte inicial abordando sobre as influências na política pública ambiental do Brasil, após as dificuldades na agenda ambiental brasileira e os declínios na estrutura. Na última etapa destaca-se sobre o dano, o alinhado ao dano ambiental e sobre a possibilidade de aplicação do *punitive damages* e a fomentação a prevenção ambiental que o mesmo trás. O método de abordagem adotado aqui, por essa razão é o dialético, pois o mundo um conjunto de processos e, por isso, dinâmico, propugna-se que no caso, torna-se o estudo do direito. Utiliza-se, quanto aos procedimentos adotados, o histórico, o comportamento e o monográfico, todos vão facilitar a abordagem de institutos e casos que influência o tema. Durante a exposição, de forma alguma, objetiva-se esgotar a matéria, tendo em vista a amplitude bibliográfica, procura-se questionar a efetividade das políticas publicas ambientais e oferecer uma base de lucidez através do *punitive damages*.

2. ESTABELECIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

2.1 Influências Internacionais, Dificuldades e Reflexos

O tema ambiental, mesmo em contemporâneos colapsos, “uma cegueira de quem não é sego”, é matéria cada vez mais em fluxo na agenda internacional e nas agendas multilaterais. Sob a égide da ONU, o tópico ingressou mais intensamente no Brasil a partir da década de 1970. Uma dessas elogiáveis ações foi à criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) com o desígnio de versar dos pleitos ambientais, a partir da entrada de algumas colocações de outras instituições existentes, deu mais foco ao desempenho na temática, que transpôs a ter destinatário verificado para as políticas públicas ambientais, “o desenvolvimento do papel do Estado na regulação do meio ambiente ocorreu mesmo na contramão à tendência

geral de redução de intervenção pública na época” (BURSZTYN, M. A. e BURSZTYN, M., 2013, p. 126).

A estrutura institucional regressada à política ambiental foi estruturada gradualmente. A organização sob a forma de um Sistema Nacional de Meio Ambiente – Sisnama é um dos mais importantes instrumentos, o Sisnama concebe “a articulação da rede de órgãos ambientais existentes em todas as esferas da administração pública, mas que ele não existe por si só, pois o todo funciona a partir de partes reais e a alma do sistema seria a comunicação ou interação entre as partes” (MILARÉ, 2009, p. 83). Esta circulação de estruturação institucional determina sempre uma nova adaptação para a consideração dos desempenhos ou incumbências institucionais recém-instituídas e as tarefas de desenvolvimento institucional.

Um fator formidável para esse empenho estatal, é que o financiamento internacional de estabelecimentos como o Banco Mundial tem adaptado, durante um extenso período, as políticas ambientais brasileiras. Pode-se pronunciar que as concepções de muitos órgãos ambientais foram em decorrência da pesquisa em dar uma réplica às coações externas. Sob esta influência externa, o Brasil vem se regularizando, em partes, por uma agenda de veemência internacional.

Nas últimas décadas, houve uma propagação de pactos ambientais internacionais. O meio ambiente é o segundo campo mais ordinário para combinação entre os países. Desde 1940, até meados da segunda década de XXI, o Brasil “assinou 33 acordos multilaterais ambientais nos mais variados temas, que não tratam apenas de aspectos ambientais, mas envolvem questões da política externa brasileira: comerciais, tecnológicas, estratégias e de segurança, entre outras” (FREIRE JÚNIOR, 2015, p. 47-61). Mas ressalta-se que alguns acordos ambientais aspirem a ser mais declaratórios do que preceitos a ser adotada, eis uma cegueira a ser iluminada.

Não se pode olvidar que a dilatada agenda criada pelos distintos acordos internacionais ambientais é edificada com o conhecimento de países com aptidões muito assimétricas, o que assenta em tema sua legitimidade, e, além disso, pode cegar as preferências nacionais. Como ressalta “ainda hoje a liderança nos acordos é dos países desenvolvidos, que definem a agenda global em função dos seus interesses domésticos” (CAMPANY FERRAZ, 2018, p. 129). O Brasil tem se estabelecido, em partes, para replicar às agendas de objetos ambientais globais, os quais, a despeito de sua estima, podem iludir a extensão de graves problemas ambientais

internos que ainda não foram equacionados no Brasil e que nos países mais desenvolvidos não embarcam mais em pauta, por já permanecerem bem conduzidos ou resolvidos.

As diretrizes de um desenvolvimento sustentável refletem a necessidade de conservação do meio ambiente, observados os princípios científicos e as leis naturais que regem a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, a necessidade de compatibilização das estratégias de desenvolvimento com a proteção do meio ambiente, a adoção de medidas de prevenção de danos e de situações de riscos ambientais e a cooperação internacional (TRENNEPOHL, 2017, p. 46).

Assim como no término da década de 1980 uma Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe foi empregada para refletir sob um espectro regional a problemática do meio ambiente, tendo formado o documento Nossa Própria Agenda, no documento possui afirmações como PNUD “temos que definir nosso próprio programa de ação. Se não conseguirmos avaliar objetivamente os problemas e oportunidades apresentados pelo patrimônio natural da região” (PNUD, 1991, p. 5). O Brasil carece ponderar estratégias próprias para encarar suas dificuldades ambientais prioritárias, ou seja, uma agenda interna, que norteie, até mesmo, os negócios com os demais países, além de ser rigoroso na punição por calamidades ambientais produzidas com participação do homem.

Quando o Brasil estabelece sua agenda ambiental interna apenas em emprego das agendas internacionais, temas expressivos, como as questões hídricas e de saneamento, permanecem em segundo nível, pois estas têm menor proeminência na agenda global por consistirem em ponderadas mais de cunho interno. Enquanto isto se agrava no país os problemas de poluição de todos meios de água potável, perda de nascentes e aumento da desertificação, induzindo a situações de escassez de água em determinadas áreas, com assombroso avaria social.

O Brasil tem uma representação de destaque no panorama internacional, por ser um grande possuidor de riquezas naturais e uma força emergente. No entanto, o país permanece com umas apostas de políticas públicas ambientais que fomentam a subtração, exportando recursos naturais, biodiversidade não patenteada, e entre outros. De tal modo, o Brasil carece “desenvolver um compromisso próprio que comporte ajustar sua potencialidade de riqueza natural com níveis adaptados de saneamento e desenvolvimento tecnológico, menos veemente e impactante no uso e extração de matérias primas” (ANTUNES, 2012, p. 32). Esta é uma ligação formidável para o país evitar perdas antecipadas de seus recursos, algumas irreversíveis, as quais, em alguma ocasião terão graúdo conflito na economia interna e no comércio internacional.

Além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. (ADI-MC 3540/DF, Relator Ministro Celso de Mello, j. 1º-9-2005, Pleno, DJ, 3-2-2006).

As políticas públicas são Freire Júnior (2015, p.60) “conjunto ou uma medida isolada praticada pelo Estado com o desiderato de dar efetividade aos direitos fundamentais ou ao Estado Democrático de Direito”. O que se retira desse e de outras apreciações é que as políticas públicas abrangem a procura por implicações tangíveis e concretas, bem como o método de formulação de tomada de disposições, das quais é favorecida a sociedade. Também se extrai que as políticas não se compõem em uma obra independente, mas em um conjugado de ações que, em ensejo da complexidade dos seus organismos e objetivos, não pode ser administrada por um sujeito ou uma única coligação, sendo atribuível do Estado.

No direito ambiental, muitos regulamentos são políticas, tais como Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei 9.433/97), e entre outras. Todas essas normas e projetos que estabelecem políticas estão estipulando preceitos programáticos, utilitários a serem perseguidos pelo Estado para segurança do direito ao meio ambiente equilibrado. No entanto, a ocorrência de contínuos acidentes que comprometeram negativamente o equilíbrio ecológico e a condição de vida em diversos pontos do território nacional pode ser uma referência de que as políticas públicas ambientais estão falhando e carecem ser aperfeiçoadas.

Os princípios são hauridos do ordenamento jurídico em vigor. Neste estudo, aqueles que estão sendo analisados encontram-se todos positivados em diversos diplomas legais, principalmente na Constituição Federal de 1988, na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), nas Constituições Estaduais e nas Declarações Internacionais, seja na de Estocolmo-72, seja na do Rio-92. O princípio da prevenção é aquele em que se constata, previamente, a dificuldade ou a impossibilidade da reparação ambiental, ou seja, consumado o dano ambiental, sua reparação é sempre incerta ou excessivamente onerosa. A razão maior desse princípio é a necessidade da cessação imediata de algumas atividades, potencialmente poluidoras, em razão dos resultados danosos para o meio ambiente. Essa possibilidade do resultado é o que caracteriza o princípio da prevenção (FIORILLO, 2013, p. 158).

Nesse conjunto, muitos foram os desenhos de sistemas e normas determinados com a intenção de ser uma réplica aos desastres que agrediram os brasileiros, e o meio ambiente. O que se observa no adjacente dessas propostas é uma reação árdua contra os culpados pelos desastres decorrentes de ações ou omissões, por meio de penalidades que vão desde a privação de liberdade até a amortização de exonerações tributárias. Outras sugestões de leis se inquietam em registrar o óbvio, como a necessidade de compensar as vítimas. O que a alegação da multiplicidade desses projetos de lei evidencia é que, por vezes, essas avaliações foram refletidas para ameigar o eleitorado, que quer assistir alguma pessoa presa pelos contínuos desastres que acarretaram e ainda originam tantos danos à população, e não para impedir ou deliberar o problema.

A coletividade está enfadada de impunidade, mas as políticas públicas ambientais não podem submergir o foco dos conceitos de equilíbrio, prevenção e mitigação. A procura por punições despida da busca por mais vigor em atuações de prevenção, mitigação e compensação deixa visível que a demanda ambiental ainda não está apropriadamente sendo ajustada como um ponto de política pública. As dificuldades ambientais têm consistido no maior elemento, da produção legislativa brasileira, tratados de configuração independente e reativa, “esta visão corresponde ao paradigma político tradicional da década de 70, no qual ainda não se valorizava a interdisciplinaridade e os conceitos relacionados à sustentabilidade” (CARTER, 2011, p. 161-193). Ainda elucida que “o principal fator que favorece a manutenção desse paradigma é a fragmentação da estrutura administrativa, em um modelo em que continuam funcionando como porta-vozes de seus respectivos setores econômicos”.

As concepções de normas produzidas neste momento em réplica aos desastres consentem intensamente que esse ainda é o paradigma que aprimora a formulação de políticas públicas. Já na arena da execução, as ações de gerenciamento de conjunturas geradas em conjunto e de formato coordenado por distintos setores do poder público é o padrão interdisciplinar que deve predominar não somente para combater com o enigma, mas também para impedir que ele incida.

Assim, é notória à dificuldade de demonstrar frutos obtidos pelos programas institucionais, esta carência deve, também, a ocorrência de que programas de políticas públicas se localizam pouco estruturados, tanto para o planejamento, como para o emprego avaliativo. Esse problema possui também a influência de que o processo de fortalecimento e desenvolvimento institucional, ainda está em curso, com dificuldades a constituição de um

conjunto técnico próprio caracterizado. Tal política de sujeitos ocasiona lesões a desempenho dos programas, com dificuldades de falha no equilíbrio nos conjuntos e perda individual técnica.

2.2 Estruturas das Políticas Públicas Ambientais no Brasil e suas Disposições com o Art. 225 da CF/88

Para abranger as dificuldades internas de efetividade das políticas públicas ambientais, é necessária uma breve viagem pela estrutura institucional planejada para a prática das mesmas no Brasil. Um aspecto crucial é a estima sobre a própria composição federativa do país, estendida em seus três níveis de governo. No aparelhamento seguido pelo Estado brasileiro, as UFs e os governos municipais dispõem “de autonomia para constituir políticas de ajuste com suas próprias prioridades, dentro de suas áreas de jurisdição e nos perímetros estabelecidos por seus territórios” (FERREIRA, 2017, p. 114). Como o assunto ambiental tem a peculiaridade de permear todos os níveis de governo, não se equacionando em um único deles, as políticas ambientais federais estão sujeitas da aderência dos demais entes da Federação, seja na participação cogente no processo de formulação, seja pelo fato de que são estes que as efetuam. Assim, as políticas federais, para serem ativas, carecem de uma boa composição de afinidades e de cooperação entre as distintas esferas de governo, visto que os governos estaduais e locais estão forçados a exercer as legislações nacionais, mas tomam parte somente em caráter voluntário de programas indicados pelo governo federal. Sem a implicação e o real alinhamento por parte dos estados e municípios de efetivar as políticas federais, assim elas não obtêm a ambicionada efetividade. Deste modo, torna-se cogente a harmonização de empenhos e o ajuste entre as distintas instâncias do governo, como as jurisdições ambientais de cada domínio já está deliberado, este aspecto diz respeito ao modelo de relacionamento entre as veemências decisórias, de caráter a ajustar as ações autônomas que incumbem aos estados e municípios com a imprescindível articulação global, por parte do governo federal.

A magna carta de 1988 constitui, em seu artigo 23, que o desempenho em matéria administrativa ambiental é aptidão comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A lei complementar 140/2011 veio disciplinar o artigo 23, definindo preceitos

para a cooperação entre os entes federados, no desígnio de harmonizar e padronizar a atuação entre eles, e impedir sobreposições e tornar a gestão ambiental mais hábil. As aptidões constituídas para os entes federativos podem ser, quanto à natureza, executivas, administrativas ou legislativas. As administrativas, das quais aborda a LC 140/2011, advêm sobre a exterioridade de prática e fiscalização das medidas concernentes ao meio ambiente. As competências executivas “dizem respeito às diretrizes ou estratégias para exercer o poder relacionado ao meio ambiente; as legislativas, por fim, tratam das possibilidades que cabem a cada ente de legislar sobre questões ambientais” (MACHADO, 2016, p. 121).

Esta lei complementar procurou tornar mais vivo o desempenho de cada ente ao deliberar as pertinências específicas e as comuns, além de ocasionar os conceitos de desempenho supletivo e ação subsidiária. Conjeturou, além disso, os aparelhos de cooperação, os quais não oferecem inovações, mas a previsão promulgada da possibilidade de utilizá-los como ferramentas para a cooperação.

3. VEREDAS CURSADAS E NEGLIGENCIADAS NA PROTEÇÃO AMBIENTAL

3.1 Lucidez e Cegueiras na Política Ambiental Brasileira

O caminho cursado pela política ambiental no Brasil indica que ocorreram progressos, ainda assim, não há equívocos de que se continuam amplos desafios a serem ultrapassados no que se refere ao aperfeiçoamento das funções dos programas ambientais e do bom emprego de seus princípios, os quais, em seu anexo, cooperam para o avanço da habilidade de réplica do Estado aos problemas ambientais, “mas não é só quando não temos olhos que não sabemos aonde vamos” (SARAMAGO, 2004, p. 52).

As estaturas de planejamento e avaliação ainda são delicadas na área ambiental. Precisa de maior investimento na consignação de planos de médio e em longo prazo, com desígnios e metas fundamentados na identificação de áreas estratégicas a serem focalizadas. Estas áreas prioritárias de desempenho necessitam ser analisadas não somente as exterioridades ecológicas, mas também as colisões das dificuldades ambientais no domínio

social, no identificador de pessoas comprometidas, efeitos sobre a saúde humana e gastos sobre a laboriosidade e o crescimento econômico, além do rigor nas punições.

O mais importante é saber a intenção da lei, a *mens legis* da Política Nacional do Meio Ambiente, seus objetivos e princípios. Essa intenção do legislador – a do planejamento, da fiscalização, da racionalização do uso dos bens naturais – é imprescindível que se reconheça. Estes objetivos revelam a finalidade do legislador ao estabelecer as normas de proteção ambiental e definem o elemento de legalidade ou ilegalidade de toda e qualquer atividade que tenha repercussão sobre a qualidade do meio ambiente (REIS, 2007, p. 64).

Para a potência do planejamento, coordenação e estimativa das metas sugeridas nos programas, percebe a acuidade de aparelhos de monitoramento e avaliação competentes. Ainda possui dificuldades em proporcionar avanços e retrocessos devido à deficiência de organismos de avaliação estruturados, “com apontadores confiáveis e metodologias perenes, que aceitem o desenvolvimento de séries históricas, nos órgãos responsáveis pelas políticas ambientais” (REIS, 2015, p. 319). Tal problema, que não é privativo da temática ambiental, torna o conjunto de atuação da política ambiental pouco nítido, tanto para o gestor quanto para avaliadores externos.

Sem estas estruturas de prestação de contas e transparência, não se pode culpar os inadimplentes ou faltosos no deslocamento das políticas e nem adotar deliberações com eficácia. Esta não é uma inquietação jovem, mas o assunto continua sendo um alvo de fragilidade, na qual se compreende progressos ainda limitados. Sem estas ferramentas, a réplica à interrogação sobre a efetividade das políticas ambientais brasileira, e a qualidade do meio ambiente no Brasil, acaba por sugerir que estamos no caminho da sustentabilidade de forma ambígua ou parcial.

3.2 Passagens por meio da Cooperação entre Entes Públicos e Privados

O artigo 225 da CRFB de 1988, em sua interpretação extensiva, se expõe que a efetividade do direito perseguido compreende a cooperação da multiplicidade dos atores sociais, cujo conjunto é interminável e compreendem, além dos governos e instituições protocolares que compõem o Estado, organizações e grupos de sujeitos, como organizações não governamentais, consumidores e entre outros. Os referenciais para a efetivação de políticas ambientais são complementares entre si e inclui como a equidade, responsabilização, legalidade, transparência, prestação de contas, inclusão e entre outros.

Estes princípios sobrepõem ao processo de políticas públicas das competências estatais e das políticas públicas como um todo. O progresso em cada um deles tende a se conjugar de configuração simultânea em todas as políticas públicas e no encargo por parte do poder público e afins, de dar réplica aos problemas. Não obstante, o progresso pode ser assimétrico em cada política e proporcionar especificidades, como no caso das políticas ambientais. Além de adotar princípios guias, a efetividade das políticas públicas vem com a realização de algumas funções essenciais, como a organização das metas, a consignação de objetivos e alvos, a prática das ações imprescindíveis para atingir o foco e a avaliação. A identificação destas colocações consente abranger as origens de plausíveis falhas no procedimento, “e orientar os mecanismos para aperfeiçoar a qualidade do desempenho” (AYALA, 2014, p. 230).

De configuração unânime, as políticas públicas necessitam se aprimorar no desenvolvimento “das instituições de meio ambiente, as quais, relativamente atuais, quando se aborda de tempos institucionais, ainda não impetraram a ambicionada estabilização e maturidade” (MACHADO, 2014, p. 53). Estas instituições carecem aperfeiçoar seu desempenho, designar mais o desenvolvimento de seu conjunto de recursos humanos e somar sua competência de cumprimento das normas e das decisões derivadas dos órgãos ambientais, bem como as que se adentram no âmbito do poder judiciário possuir maior rigor na sua aplicabilidade através do instituto do *punitive damages*.

O poder público deve, ainda, amparar a melhor estruturação e habilitação de órgãos ambientais nos níveis estaduais e municipais, visto que lacunas nesses níveis ainda se instituem em grandes empecilhos para a ocorrência da implementação das políticas procedidas da esfera federal. Ineficiências burocráticas do mesmo modo precisam ser sanadas, visto que perdura, em muitos órgãos, que não devem focar unicamente em processos, como a emissão de licenças ambientais, mas também em implicações relacionadas ao progresso de qualidade ambiental.

No entanto, a complicação inerente às questões ambientais estabelece não apenas o desenvolvimento das instituições ambientais *stricto sensu*, é cogente uma admissível articulação e comunicação entre as demais instituições cujas políticas estão voltadas ao meio ambiente. Não somente no Brasil, os ministérios responsáveis pelas políticas ambientais repetidamente se tornam ilhas burocráticas, independente de outros órgãos ou entidades que

comprometem o meio ambiente. Desta configuração, há a disposição de os demais adotarem que a preocupação com a questão ambiental não é sua ocupação.

O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas. Isso não reflete um estado permanente de harmonia, mas sim um processo de mudança no qual a exploração dos recursos naturais, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras. Essa forma de pensar, muito em voga atualmente, não somente pressupõe melhores condições de vida, ou, mesmo que sejam, condições mínimas para os seres humanos (CARNEIRO, 2011, p. 10).

Os órgãos ambientais, em extensa pluralidade, raramente são o bastante influente para entusiasmar a maioria das disposições de caráter econômico que gera colisões expressivas sobre o meio ambiente. A área ambiental suporta, individualmente, com os conflitos entre interesses públicos e privados. Em campos de órgãos ambientais, nas quais toma parte instituições do governo, do setor produtivo e da sociedade civil, “é possível perceber que as veemências muitas vezes não são apenas contraditórias, mas abertamente opostos e irreconciliáveis” (SILVEIRA, 2013, p. 15).

Portanto, instituições mais competentes na área ambiental não são, fundamentalmente, sinônimas, de instituições cada vez maiores, com mais recursos, mais indivíduos, mais composição, e entre outros. Pela especificidade da temática ambiental, o desejável é que as colocações ambientais também sejam aspiradas e internalizadas nos outros órgãos privados e públicos, que recebem, cotidianamente, disposições que afetam o meio ambiente e têm recursos orçamentários de proporções muito superiores, tais como os âmbitos de extração, energia, transporte e agricultura.

3.3 A Complexa Estrutura Institucional e sua Timidez em Convencionar o Dano Ambiental ao Fato

No Brasil, a aptidão de réplica aos problemas ambientais está determinada sobre uma estrutura institucional complexa, com múltiplos entes federativos que necessitam ser articulados para a prática das políticas ambientais, visto que a deterioração e a poluição dos recursos naturais transcendem fronteiras políticas. No caso brasileiro, as extensões continentais do território, as desigualdades inter-regionais e a configuração federativa assumida pelo Estado impactam a direção da política ambiental.

A eficácia institucional na área ambiental passa por uma intensa competência de articulação estratégica entre as instituições ambientais com os demais órgãos governamentais e pela disposição de aquelas ordenarem ações transversais, sem o ímpeto de se submergirem no gerenciamento de inúmeros conselhos e comissões. Isto é, integrar ação e discurso, para dar coesão aos programas ambientais e nortear uma visão integrada entre entes privados e públicos, no que se refere à política ambiental brasileira.

Muito mais do que simples políticas nacionais para tutelar o entorno, torna-se cada vez mais premente que se estabeleça uma verdadeira política mundial/global de proteção e preservação do meio ambiente. Tais políticas devem acompanhar o caráter onipresente da “natureza” e estabelecer regras menos preocupadas com a soberania nacional e mais vinculadas a uma cooperação internacional. Essas regras não devem ser vistas como simples programas ou diretrizes, firmadas em tratados internacionais sem força vinculante nos diversos sistemas jurídicos nacionais, mas, sim, como postulados maiores de cooperação. Afinal, em última análise, a poluição é transfronteiriça e o dano que se pratica lá afeta a vida daqui também (RODRIGUES, 2001, p. 316).

Assim, a cooperação intergovernamental coloca-se como espécie para a viabilização da política ambiental. Para encarar os empecilhos à ação cooperada, é essencial buscar estruturas de coordenação de alto nível, não seria cogente apenas a concepção de mecanismos novos, mas “a revitalização de toda uma estrutura para que cogitem em táticas convergentes, de estímulo à ação conjunta, para o enfrentamento das demandas ambientais das distintas esferas da sociedade” (FREITAS, 2010, p. 142).

As exceções que se esquivarem desse aspecto, ao se submeter ao âmbito judiciário, que lidem com infortúnios que comprometam com ênfase, em razão da complexidade do dano que acenaram. Atualmente o Brasil, tem coexistido com diversos acontecimentos de danos ambientais com alto nível de gravidade, e em sua multiplicidade irreversíveis, na quais os agentes que cooperaram para esse dano recebem penalidades o quanto como moderadas, em face de estes problemas provocados, que suas consequências atravessarão séculos de implicações. Assim uma abertura ao instituto do *punitive damages* no que concerne ao meio ambiente, fomenta as políticas públicas ambientais e acentua a importância da temática no Brasil.

4. DO INSTITUTO DO DANO MORAL E SUA REPARAÇÃO

4.1 Noções Preliminares

Formidáveis juristas vislumbraram óbices, que analisavam intransponíveis, a compensação do dano moral, merecendo evidência os contextos que assinalam a dificuldade ou impossibilidade de sua ponderação em dinheiro; a imoralidade de se indenizar com moeda o sofrimento, a dor; e o arbítrio adjudicado ao julgador na fixação do valor da reparação. São contextos, de fato, proeminentes e robustos, que ilustram a árdua ocupação enfrentada pelos juristas que, no polo antagônico, defendem a viabilidade e o imperativo de indenização do dano moral. Para concepção da corrente doutrinária que, gradativamente, derrotaria a resistência oposta à reparação do dano moral, também cooperaram julgados.

Ninguém responde por coisa alguma só porque exerce atividade de risco, muitas vezes até socialmente necessária. Também aqui será necessário violar dever jurídico. A responsabilidade surge quando a atividade perigosa causa dano a outrem, o que evidencia que também em sede de responsabilidade objetiva o dever de indenizar tem por fundamento a violação de um dever jurídico, qual seja, o dever de segurança, que se contrapõe ao risco. Significa dizer que todos estão sujeitos a observância do dever jurídico de não causar dano a *outrem*, e caso se viole o direito subjetivo alheio de segurança, embasado na proteção absoluta do ser humano e garantido constitucionalmente a todos, surge um correspondente dever de indenizar (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 98- 114).

A contestação acerca da dificuldade de se compensar a existência de um extinto ficou suplantada, de vez, com a previsão de reparação do dano moral, cumulável com a compensação do dano material, pela Constituição de 1988 (art. 5º, V e X), o que rendeu ensejo à edição da Súmula 37 do Superior Tribunal de Justiça. As normas constitucionais também permitem previsões legais expressas, pelo Código de Defesa do Consumidor (art. 6º, VI e VII) e pelo Código Civil de 2002 (art. 186). Confrontando o mais ácido contexto antagônico à reparação do dano moral, a incoerência de se constituir contrapartida entre o dano e o ressarcimento, assim mesmo no dano patrimonial, o que se impetra sempre é, “no máximo, uma aproximação com a conjuntura imaginada de remanejar a vítima no *status* antecedente, e nem por isso se irá consentir de indenizar o dano material” (OLIVEIRA, 2017, p.151).

4.2 Da Doutrina do *Punitive Damages*, sua Aplicação no Direito, e a Aceitável Base de Lucidez

Os doutrinadores como Cavalieri Filho, Steigleder, apontam distintas procedências para o *punitive damages* retornando alguns a acontecimentos passados na antiguidade clássica, desde o Código de Hamurabi (aprox. 1.700 a.C.). Contudo, os aspectos

contemporâneos que embasa o instituto são, de maneira geral, assemelhadas a aproveitamentos arquitetados na Inglaterra do *common law*, por contorno do século XVIII, as quais viriam a ser transplantadas para os Estados Unidos, onde receberiam maior ampliação teórica, “à afinidade do que igualmente incidiu com o princípio do devido processo legal que, por entendimento estatunidense, auferiria volume substantivo” (OLIVEIRA, 2011, p. 235).

Expandindo a disposição dos países do sistema *common law*, as cortes norte-americanas advieram a seguir reparações apreciáveis com atitude punitiva e pedagógica, dilatando, pois, a mencionada doutrina. Nos contextos em que estabelecida, a doutrina do *punitive damages*, corrobora que a reparação decorrente do dano moral deve impetrar dois desígnios, uma de indenizar a ofensa ocasionada à vítima, e outra de punir o autor do prejuízo, desestimulando-o, de caráter a não mais exercitar análogo comportamento lesivo e, ainda, servindo de modelo à sociedade, a fim de que nenhum outro integrante se sinta encorajado a versar comportamento de mesma espécie.

Assim, por intermédio de uma ampliação econômica expressiva no valor da reparação do dano moral, busca-se, além de contentar a aflição do lesado, punir o ofensor com a liquidação de elevada quantia pecuniária, dando à reparação visível caráter punitivo-pedagógico. Conforme Resedá proporciona o conceito de *punitive damages*:

Um acréscimo econômico na condenação imposta ao sujeito ativo do ato ilícito, em razão da sua gravidade e reiteração que vai além do que se estipula como necessário para satisfazer o ofendido, no intuito de desestimulá-lo à prática de novos atos, além de mitigar a prática de comportamentos semelhantes por parte de potenciais ofensores, assegurando a paz social e conseqüente função social da responsabilidade civil (RESEDÁ, 2009, p. 225).

Nas teorias brasileiras há muita contenda a reverência da possibilidade de adoção do *punitive damages*, nos moldes norte-americanos, pelo ordenamento jurídico pátrio. Para alguns doutrinadores, como Sérgio Marçal, o aproveitamento da teoria do valor do desestímulo, como igualmente é apontado, insulta o art. 5º, V e X, da Constituição Federal (CF, 1988), que permite apenas a indenização dos danos moral e material, na adequada medida da lesão sofrida, não consentindo a compensação punitiva ou exemplar, a qual ensaia enriquecimento impróprio da vítima, pela ampliação da indenização, que harmoniza ao ofendido a percepção de valor graúdo que excede a normal indenização do dano versado. Comentando o preceito do art. 5º, X, da CF de 1988, para concluir pelo antagonismo da teoria com a resolução constitucional:

Portanto, o que o dispositivo constitucional permite é que se defira uma indenização, por danos morais ou materiais, podendo ser concedidos ambos, cumulativamente,

pois, a Súmula n.º 37 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) permite essa cumulação. Todavia, em momento algum o permissivo constitucional menciona uma verba a ser concedida a título de danos punitivos, ou danos exemplares, porquanto isso feriria de forma brutal a Carta Republicana de 1988. No Brasil, essa teoria é, destarte, impraticável. Para sua implantação, seria necessário que se elaborasse uma nova Constituição. Caso contrário, qualquer pretensão neste sentido, já nasce fadada à inconstitucionalidade, uma vez que não se coaduna com o sistema constitucional em vigor. Ademais, consoante já dito, a teoria do valor do desestímulo cria um ilegal sistema híbrido, mesclando o Direito penal e o Direito civil (DELGADO, 2011, p. 316).

Em outro movimento, em amparo da adoção da teoria do valor do desestímulo no direito brasileiro, é adequado mencionar o ensino do jurista Bittar:

Adotada a reparação pecuniária – que, aliás, é a regra na prática, diante dos antecedentes expostos –, vem-se cristalizando orientação na jurisprudência nacional que, já de longo tempo, domina o cenário indenizatório nos direitos norte-americano e inglês. É a fixação de valor que serve como desestímulo a novas agressões, coerente com o espírito dos referidos *punitive* ou *exemplar damages* da jurisprudência daqueles países. Em consonância com essa diretriz, a indenização por danos morais deve traduzir-se em montante que represente advertência ao lesante e à sociedade de que não se aceita o comportamento assumido, ou o evento lesivo advindo. Consubstancia-se, portanto, em importância compatível com o vulto dos interesses em conflito, refletindo-se de modo expressivo, no patrimônio do lesante, a fim de que, sinta efetivamente, a resposta da ordem jurídica aos efeitos do resultado lesivo produzido. Deve, pois, ser quantia economicamente significativa, em razão das potencialidades do patrimônio do lesante (BITTAR, 2009, p. 232-233).

Também adepto à adoção da doutrina do dano moral punitivo, chamando preleções de Corrêa de Andrade, Caio Mário e Moreira Alves, afirma que “doutrina e jurisprudência, com respeitadas exceções, admitem hoje o caráter punitivo do dano moral, pelo menos em determinadas circunstâncias”. Percebe que a reparação punitiva do dano moral deve ser seguida “quando o comportamento do ofensor se revelar particularmente reprovável, ainda, nos casos em que, independentemente de culpa, o agente obtiver lucro com o ato ilícito ou incorrer em reiteração da conduta ilícita” (CANOTILHO, 2011, p. 285).

Nitidamente, há episódios em que o comportamento do agente, é pulsado por dolo, modo que é bastante notório do âmbito ambiental, quando se tem atos que ocasionam o fim censurável de causar dano à vítima, ou coletividade no caso do dano ambiental, e o que torna sua conduta individualmente reprovável, permanecendo o ofendido mais insultado em sua honra e dignidade. Nessa expectativa, o arbitramento do dano moral deve alicerçar-se também no modo punitivo e pedagógico da compensação, fixando-se a reparação com o desígnio de desestimular o autor ao exercício de novos análogos ilícitos, convindo de modelo para que outros sujeitos também assim não se conduzam. Expectativa essa que traria uma nova luz acerca da prevenção aos desastres ambientais, visto que em face de punição ríspida, os que

praticam atividades de risco ao meio ambiente teriam cautelas em programar suas atividades e seguiriam com mais pujança os rigores para exercício da atividade.

A vítima, ou em sua maioria dos episódios no âmbito ambiental, a sociedade, de dano incitado dolosamente por outrem, suporta dano moral mais intenso do que o versado por sujeito afrontado por ato meramente culposo. Sobre esta linha devido às consequências que o dano ambiental trás ao presente e futuras gerações fazer a análise do fato em torno de dolo não é infortuno. A reparação do dano moral, ressalvados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e o preceito de vedação do enriquecimento sem causa da vítima (CC/2002, art. 884) dá-se por compensação, atenuando, de configuração indireta, as implicações do dano causado à vítima, e não por contrapartida segundo advém normalmente com o dano material. Até porque esse dano ambiental a sua indenização é convertida a sociedade e com prestígio se sua finalidade for para recuperação ambiental. Tal fato seria uma luz na tentativa de amenizar desastres ambientais com provação do homem, mas também alguns danos ao meio ambiente e a pessoas são irreversíveis independentes da indenização.

O Código Civil contemporâneo, ao versar da indenização de dano (arts. 944 a 954), permite a consideração do caráter compensatório do dano moral, ao antever que a indenização que leve em embasamento, a expansão do dano; a gravidade das culpas da vítima e do ofensor, colocadas em paralelo e que a configuração mais adaptada de sujeição da importância pecuniária será por arbitramento, ensejando ao magistrado, de combinação com seu criterioso arbítrio, aferir a quantia a título reparatório. Acerca da delicada ocupação de definição do valor do dano moral,

Na reparação por dano moral estão conjugados dois motivos, ou duas concausas: I) punição ao infrator pelo fato de haver ofendido um bem jurídico da vítima, posto que imaterial; II) pôr nas mãos do ofendido uma soma que não é o *pretium doloris*, porém o meio de lhe oferecer a oportunidade de conseguir uma satisfação de qualquer espécie, seja de ordem intelectual ou moral, seja mesmo de cunho material, o que pode ser obtido 'no fato' de saber que esta soma em dinheiro pode amenizar a amargura da ofensa e de qualquer maneira o desejo de vingança. A isso é de acrescentar que na reparação por dano moral insere-se a solidariedade social à vítima (PEREIRA, 2012, p. 413-414).

Recomenda, porém, para a precisão do arbitramento ser abrandado, mas equitativo, para que, sob o pálio da dor moral, não se procure a compreensão de lucro. Nas outras esferas do direito, a moderação se torna necessária quando se estabelece o *punitive damages*, mas acerca do dano ambiental, a aplicação deste instituto, se deve levar em conta é se é equitativo ao dano ambiental provocado, visto que por ser o dano à coletividade o enriquecimento ilícito

possui dificuldade de ser visualizado na fixação do dano suportado pelo meio ambiente e sociedade.

Na aferição da estima da reparação do dano moral, deve, pois, os juízes, adotando os discernimentos da razoabilidade e da proporcionalidade, levar em estima o bem jurídico lesado e as condições econômico-financeiras do ofensor e do ofendido, “sem perder de presença o grau de censura da conduta do gerador do dano no meio social e a gravidade do ato ilícito” (CASTRO, 2018, p. 42-50). Sob esse óbice que o enriquecimento ilícito no que se refere à aferição do dano ambiental se torna difícil de ser visualizado, em face de quantidade de agentes que os danos alcançam. O que se observa hoje em diversas decisões judiciais que versam sobre desastres ambientais, é que ao fixar o dano, se leva em conta os princípios da razoabilidade e proporcionalidade na sua íntegra, mas face ao direito ambiental ser um direito delicado, é necessário olhar o mesmo acerca do bem jurídico afetado e suas consequências, que em maioria são irreversíveis.

Assim, na abordagem do dano ambiental quanto à sua dimensão material, importante notar que esta espécie de dano comporta dificuldades de reparação material, pois, muitas vezes a degradação ambiental provocada pelo agente poluidor torna-se irreversível. Nestes casos, o retorno ao *status quo ante* não é alcançado satisfatoriamente com a mera condenação por danos materiais. Ademais, quando se admite a reparação em pecúnia para inibir novas ações poluidoras, surge a dificuldade de arbitramento do *quantum* indenizatório para reparação efetiva da poluição ambiental (BENJAMIN, 2015, p. 122).

Não se nega que a maioria dos agentes que provocam danos ambientais é grandes empreendimentos, em que, indenizações milionárias estão dentro da razoabilidade para estas, mas indenizações com fundo aplicável do *punitive damages* levariam essas empresas a pensar e praticar em suas atividades, a proteção essencial ao meio ambiente. O que se pretende com o *punitive damages* não é levar a falência a corporações ou simplesmente majorar indenizações, mas fazer as mesmas, experimentarem em sua estrutura, os reflexos do que o dano ambiental determinou e determinará, e levar a sério a proteção do meio ambiente, que atualmente semelha a uma cegueira ou alguma coisa lunática, por parte de corporações, ou mesmo o poder público.

De fato, seguida com razoabilidade e proporcionalidade, que no dano ambiental é conhecido a proporção dos desastres, o aproveitamento da doutrina do *punitive damages* não se manifesta ofensiva à constituição da república. As garantias abordadas nos incisos V e X do art. 5º têm por endereço “o titular do direito à honra, confissões do direito fundamental à dignidade humana e dos direitos da personalidade, a quem, em caso de transgressão, a

constituição assegura compensação por dano moral e material” (BARROSO, 2012, p. 247). Mas, ao garantir a indenização, com total indenização do dano sofrido, não impede seja também adequada à vítima do dano ambiental a reparação, pelo ofensor, considerando o aspecto punitivo-pedagógico com majoração do valor reparatório.

Nesse conjunto, a reparação punitiva deverá ser sobreposta quando o procedimento do agente que produziu o dano for apreciado extremamente reprovável, caracterizando-se como dolosa ou praticada com culpa grave, fatos que quando estamos em presença de desastres ambientais provocados pelo homem é difícil não se ter reprovação dos atos que construíram o dano, merecendo estes fatos serem enquadrados no *punitive damages*. De acordo com a teoria, o que afasta sua aplicação são os casos em que, ainda que configurado o dano moral, o comportamento do agente não apresentar tal acuidade ou reprovação, como alertado são excludentes difíceis de imaginar quando se fala de danos ambientais, pode-se, portanto, até garantir que a doutrina do *punitive damages* se emoldura com consagrações ao direito ambiental.

4.3 Julgados no Brasil, Cenários e Embasamentos

Ainda são pequenos os precedentes nas cortes do Brasil acerca do assunto objeto deste estudo, utilizando assim neste esboço precedentes de forma análoga com delitos, e alguns próprios da temática ambiental. No Superior Tribunal de Justiça- STJ existe a aptidão em seguir a teoria do *punitive damages*, com as conformações cogentes à observância dos princípios e preceitos constitucionais aplicáveis. Na apreciação do recurso especial 210.101/PR, a quarta turma, por unanimidade, decidiu pela fixação do dano, levando em conta fundamentos do *punitive damages*, conforme voto do relator.

Deveras, é fato que se vive hoje um novo tempo no direito, quer com o reconhecimento (e mais do que isto, como garantia constitucional) da indenização por dano moral, quer - e aí com revelação de certa perplexidade - no concernente à sua fixação ou avaliação pecuniária, à míngua de indicadores concretos. Há, como bastante sabido, na ressarcibilidade do dano em destaque, de um lado, uma expiação do culpado e, de outro, uma satisfação à vítima. Como fixar a reparação? Quais os indicadores? Por certo, devido à influência do direito norte-americano muitas vezes invoca-se pedido na linha ou princípio dos “*punitive damages*”. ‘*Punitive damages*’ (ao pé da letra, repita-se o óbvio, indenizações punitivas) diz-se da indenização por dano, em que é fixado valor com objetivo a um só tempo de desestimular o autor à prática de outros idênticos danos e a servir de exemplo para que outros também assim se conduzam. Ainda que não muito farta a doutrina pátria no particular, têm-se designado as “*punitive damages*” como a “teoria do valor do desestímulo” posto que, repita-se, com outras palavras, a informar a indenização, está a intenção punitiva ao causador do dano e de modo que ninguém queira se expor a receber

idêntica sanção. No caso do dano moral, evidentemente, não é tão fácil apurá-lo. Ressalte-se, outrossim, que a aplicação irrestrita das “*punitive damages*” encontra óbice regulador no ordenamento jurídico pátrio que, anteriormente à entrada em vigor do Código Civil de 2002, vedava o enriquecimento sem causa como princípio informador do direito e após a novel codificação civilista, passou a prescrevê-la expressamente, mais especificamente, no art. 884 do Código Civil de 2002. Assim, o critério que vem sendo utilizado por esta Corte na fixação do valor da indenização por danos morais, considera as condições pessoais e econômicas das partes, devendo o arbitramento operar-se com moderação e razoabilidade, atento à realidade da vida e às peculiaridades de cada caso, de forma a não haver o enriquecimento indevido do ofendido e, também, de modo que sirva para desestimular o ofensor a repetir o ato ilícito. (REsp 210.101/PR, Rel. Ministro CARLOS FERNANDO MATHIAS, QUARTA TURMA, julgado em 20/11/2008, DJe de 9/12/2008)

Faz alusão também ao REsp 839.923/MG, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 15/5/2012, DJe de 21/5/2012, em que, relaciona-se a ação indenizatória ajuizada em implicação de ofensivas físicas toleradas pelo autor após submergir em acidente de trânsito. Na ocasião, os requeridos agrediram violentamente o autor, retirando-o à força de seu automóvel e contundindo. Nesse conjunto, concluiu-se que a quantia de R\$ 13.000,00 a título de danos morais, aderente pela corte *a quo*, para os réus, manifestava-se irrisório e conflitante com a seriedade dos fatos narrados e apurados pelas instâncias ordinárias. O valor do dano moral constituiu então, em consideração ao caráter punitivo-pedagógico e compensatório da reparação, majorado para o montante de R\$ 50.000,00, a ser suportado por cada um dos réus, com a precisada incidência de juros moratórios e de correção monetária.

(...) Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microssistema de tutela coletiva. (...) 4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. (...) (REsp 1.269.494/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 24/09/2013)

ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU A DANO MORAL COLETIVO. VERIFICAÇÃO. ÓBICE DA SÚMULA 7 DO STJ. (...) 2. Quanto ao pedido de condenação ao dano moral extrapatrimonial ou dano moral coletivo, insta salientar que este é cabível quando o dano ultrapassa os limites do tolerável e atinge, efetivamente, valores coletivos, o que não foi constatado pela corte de origem. (...) (AgRg no REsp 1.513.156/CE, Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 18/08/2015)

Nessa trilha de julgados tem-se que o STJ tem analisado o instituto do *punitive damages* em plano de fundo, mas necessária ainda uma veemência e posicionamento consolidado acerca do assunto, para que as empresas e todos os entes tenham cautelas em seus

atos, vessando sempre a proteção ambiental, assim será uma luz em frente a uma cegueira jurídica e institucional que o Brasil ainda resiste em habituar-se.

Analisando o REsp 1.300.187/MS, Rel. Ministro RAUL ARAÚJO, QUARTA TURMA, julgado em 17/5/2012, DJe de 28/5/2012, a corte entendeu que o comportamento do agente fora conduzida ao fim censurável de ceifar as vidas das vítimas, atuando com dolo, o que contornou sua conduta individualmente reprovável. Nessa perspectiva, completou que o arbitramento do dano moral pela instância ordinária alicerçava-se no caráter punitivo e pedagógico da compensação, considerando a brutalidade e a futilidade da conduta. Ponderou que o montante reparatório não destoava da proporcionalidade e da razoabilidade, tampouco dos discernimentos seguidos pela jurisprudência do Tribunal Superior, montante esse fixado em 950 salários mínimos. Faticamente trata-se de um crime do âmbito penal, mas o que se observa hoje que nos desastres ambientais, além de ceifar o meio ambiente, ceifa diversas vidas, fazendo assim jus à analogia sobre os fatos.

Deste modo, quando se estiverem em presença de condenações acerca de fatos ambientais, se forem ponderadas as conjunturas do caso concreto, graduadas a gravidade do ato ilícito e do dano causado, as condições econômicas das partes envolvidas e o grau de reprovação da conduta, se terá um peso acerca dos danos ambientais. Todos que de algum modo trabalham com meios que prejudiquem o meio ambiente refletiriam em todas as políticas ambientais necessárias, cita-se também o poder público, para evitar ser censurado de forma sobrecarregada pelo judiciário, pois o que se acompanha quando se está em face de desastres ambientais no Brasil é a negligência, e o *punitive damages* é uma forma de trazer lucidez a essa cegueira que muitas vezes é somente uma camuflagem.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos tempos atuais, é adequado pronunciar que é necessário aprender melhor a gerenciar anormalidades, é instruir-se também a evitá-las. Com expõe José Saramago “mas não é só quando não temos olhos que não sabemos aonde vamos”. Nesse formidável desempenho de prevenção, que é a palavra-chave de todo o direito ambiental, compete às políticas públicas, que necessitam ser estabelecidas holisticamente, com visão interdisciplinar e acrescentar as distintas e por vezes contraditórias demandas dos muitos campos da

economia. A tarefa não é simples, mas não há saídas ordinárias para problemas complexos. É necessário criar bases para a prevenção, e uma dessas bases observa-se no *punitive damages*.

A reparação do dano moral que, ao longo do tempo, encontrou ponderáveis e sólidas obstinações na doutrina e na jurisprudência até, gradualmente, afirmar-se de forma prevalente, a aplicabilidade do *punitive damages*, ou teoria do valor do desestímulo no ordenamento jurídico pátrio igualmente enfrenta sólidos contextos estabelecidos por habilidosos juristas. Não obstante, as compreensões doutrinárias favoráveis vêm adicionando pontos de vista estimados, que recomendam a disposição de desenvolvimento de uma superioridade afirmativa, talvez já aglomerada no presente. Compressão acerca do estudado instituto, que no direito ambiental se torna valioso, e importante base de prevenção, como já citado, o que se pretende não é levar instituições a falências, mas desestimular as omissões que geram os danos ambientais, omissões essas que são evitadas quando se leva a sério políticas públicas ambientais e aplicabilidade das mesmas.

Os precedentes jurisprudenciais exibidos conjeturam a marcha no sentido de se ter como aplicável no ordenamento jurídico brasileiro o *punitive damages*, em presença de comportamentos notadamente reprovável, como são os atos prejudiciais ao meio ambiente, com as adequações cogentes à observância dos princípios e regras constitucionais e legais aplicáveis, inclusive da premissa da vedação ao enriquecimento sem causa, que em face de larga escala de agentes que os danos ocasionam são mais difíceis de ser visualizado, só possível se tiver uma individualização ponderada.

Assim, o cuidado da qualidade de vida da sociedade e garantia do pleno desenvolvimento saudável do sujeito transcorre pela responsabilidade civil ambiental. Esta contrai uma nova colocação na contemporaneidade, pois, ao majorar sua eficácia na reparabilidade dos prejuízos ambientais, originados em emprego do desenvolvimento econômico, afiança um crescimento mais sustentável, e o *punitive damages* é uma lucidez nas bases da eficácia de políticas públicas ambientais, de uma cegueira que, por muitas vezes, é proposital, como diz Saramago, “cegos que veem”.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 6. ed. Rio de Janeiro: LumenJuris, 2012.

AYALA, Patryck de Araújo. A proteção jurídica das futuras gerações na sociedade de risco global: o direito ao futuro na ordem constitucional brasileira. In: FERREIRA, Helene Sivini;

LEITE, José Rubens Morato (Orgs.). **Estado de direito ambiental**: Tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 230.

BARROSO, Luís Roberto. **A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira**. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: RT, 2012.

BENJAMIN, Antonio Herman. **Crimes contra o meio ambiente**: uma visão geral. Direito em evolução. Coordenado por Vladimir Passos de Freitas. Curitiba: Juruá, 2015. v. II.

BITTAR, Carlos Alberto. **Responsabilidade civil: teoria e prática**. 10ª ed., rev. e atual. Por Eduardo C.B. Bittar. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Brasília, DF, Senado, 1998. Acesso em 15 de abr. 2020.

BURSZTYN, M. A.; BURSZTYN, M. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

CAMPANY FERRAZ, Pedro. O desastre da responsabilidade civil ambiental em casos de desastres. In: QUERUBINI, Albernir; BURMANN, Alexandre; BESSA ANTUNES, Paulo de (Orgs). **Direito Ambiental e os 30 Anos da Constituição de 1988**. Londrina: Thot Editora, 2018, p. 129.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

CARTER, Neil. The Environment As A Policy Problem. In: **The Politics of the Environment**: Ideas, Activism, Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9781139163859.011

CASTRO, Lincoln Antônio de. **Missão Ética do Jurista**. Conhecimento e Diversidade, edição especial, p. 42-50. Jul./dez. 2018. Niterói. Unilasalle. 2008.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9ª ed., rev. e ampl., São Paulo: Atlas, 2010.

DELGADO, Rodrigo Mendes. **O valor do dano moral**: Como chegar até ele. Teoria e Prática: Teoria do Valor do Desestímulo, 3ª ed., rev., atual. e amp. São Paulo: HH Mizuno, 2011.

FERREIRA, Heline Sivini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais e a Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MORATO LEITE, José Rubens. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2017, p.114.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do processo ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREIRE JÚNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 47- 61.

FREITAS, Vladimir Passos de. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. São Paulo: RT, 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 156. FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR.; Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do Licenciamento Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p. 53.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, William Figueiredo de. **Dano Moral Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2017.

_____. **Direito Ambiental**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**, atualizador Gustavo Tepedino, 10ª ed., rev. e atual, Rio de Janeiro: GZ, 2012.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Nossa própria agenda** – Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe. Nova Iorque: BDI; PNUD, 1991.

REIS, Jair Teixeira dos. **Resumo de direito ambiental**. Niterói: Impetus, 2007.

_____. **Direito do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 319.

RESEDÁ, Salomão. **A Função Social do Dano Moral**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2009.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. In: DERANI, Cristiane; COSTA, José Augusto Fontoura (Org.). **Direito ambiental internacional**. Santos, SP: Leopoldianum, 2001, p. 316.

SARAMAGO, José. **Ensaio sobre a lucidez**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

SILVEIRA, Patrícia Azevedo da. **Competência ambiental**. Curitiba: Juruá, 2013.

TRENNEPOHL, Natascha. **Seguro ambiental**. Salvador: JusPodivm, 2017.