

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DAS INSTITUIÇÕES
FINANCIADORAS E A POLUIÇÃO INDIRETA**

**ENVIRONMENTAL CIVIL RESPONSIBILITY OF FINANCIAL
INSTITUTIONS AND THE INDIRECT POLLUTION**

João Cláudio Faria Machado¹

RESUMO

A política nacional do meio ambiente institui como instrumento econômico a obrigação das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarem a aprovação de financiamento à demonstração do efetivo cumprimento de normas ambientais por aqueles que a pleiteiam. Embora a prescrição legal mencione estritamente as entidades e órgãos governamentais, o artigo, utilizando uma abordagem qualitativa, de natureza aplicada, exploratória utilizando pesquisa documental, com o objetivo de demonstrar a legalidade de expandir a regra legal para as entidades privadas, além de tratar das hipóteses de imputação da responsabilidade civil, demonstrando condutas que se desvinculam do dano ou que concorrem para ele como poluidor indireto ou direto.

Palavras-chave: Política Nacional do Meio Ambiente. Responsabilidade Civil Ambiental. Instituições financeiras privadas. Interpretação sistemática.

¹ Mestre em Direitos Difusos, Coletivos e Sociais pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo – Lorena (2014). Especialista em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo (2009). Advogado.

ABSTRACT

The national environmental policy establishes an economic instrument to obligation the organizations and funding agencies and government incentives conditional approval for financing the demonstration of effective environmental compliance by those who plead. Although the legal prescription mention the entities and government agencies strictly, the article, using a qualitative approach, applied nature, exploratory using documentary research, with the objective of demonstrating the legality of expanding the legal rule for private parties, as well as dealing with the liability imputation hypothesis, demonstrating behaviors that detach damage to or contributing to it as an indirect or direct polluter.

Keywords: National Environmental Policy. Environmental Civil Responsibility. Private financial Institutions. Systematic interpretation.

1. INTRODUÇÃO

Em decorrência das comprovações científicas sobre a interferência do homem no equilíbrio natural das coisas, bem como pelo aumento da capacidade de realizar projeções futuras acerca das modificações ocasionadas no ambiente global, regional e local e os consequentes efeitos, a questão ambiental ganha cada vez mais importância nas discussões nacionais e internacionais. Há muito o homem modificou sua relação com a natureza, de um estágio em que suas ações beiravam a nulidade e transitoriedade na interferência do equilíbrio natural para um patamar em que provoca consequências não só locais mas mundiais. Ainda, o uso dos recursos naturais renováveis aumentou a ponto de ultrapassar significativamente a taxa de renovação natural, ou seja, o índice de renovação da natureza é menor que o uso corrente.

O cenário que se molda é a de sobreposição da questão econômica à ambiental. A perspectiva imediatista e irresponsável de apenas vislumbrar o presente e um futuro próximo, mesmo este se mostrando cientificamente cada vez mais instável, sobretudo do ponto de vista dos eventos climáticos.

Não se deve perder de vista que a importância do ambiente ecologicamente equilibrado e saudável para a própria manutenção da vida humana encontra no Brasil respaldo em ponto de maior expoência, a Constituição Federal, qual serve de linha mestra para as demais legislações que visam a proteção, promoção e defesa do ambiente.

Em perfeita consonância, embora anterior à promulgação da Carta Maior, e devidamente recepcionada, a Política Nacional do Meio Ambiente estatui importante instrumento de proteção ambiental: a imposição de condicionante de cunho ambiental para aprovação de projetos que pretendam financiamento.

Neste liame, desenrola-se o estudo acerca da redação legal, que limita a efetivação do instrumento apenas às entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais, excluindo, em aplicação literal, as entidades privadas, em prejuízo à interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, qual acaba por ensejar entendimento contrário e no sentido da maior proteção e defesa do ambiente.

A aplicação do dispositivo se constitui em importante instrumento visto que os grandes empreendimento geralmente não contam apenas com recursos próprios, fazendo uso de um suporte via financiamento. Em termos gerais, os grandes empreendimentos são aqueles que igualmente provocam grandes impactos ambientais, de forma que o instrumento acaba por se constituir como primeiro anteparo contra degradações ambientais, em razão de obrigar a instituição financeira a exigir do interessado a financiamento a apresentação do licenciamento ambiental e do cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA, retendo, assim, possíveis procedimentos em desconformidade com a legislação ambiental e que seriam potenciais degradadores, sob pena de que, do agir em contrário, responda conjuntamente com o causador do dano.

A interpretação do dispositivo legal para uma aplicação extensiva do instrumento para as instituições privadas e não apenas às públicas, conforme interpretação literal, se constitui, portanto, de importante meio de proteção e defesa do ambiente, qual enseja estudo sistemático do ordenamento jurídico nacional e desenho dos limites de aplicação da responsabilidade civil.

2. DA PREVISÃO LEGAL

A Política Nacional do Meio Ambiente, estatuída pela lei nº 6.938, de 31 de

agosto de 1981, tem como objetivo geral (MILARÉ, 2011, p. 414), conforme prescrito no artigo 2º, a preservação, melhoria e recuperação do ambiente com vistas ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, consubstanciado na (I) ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico; (II) da racionalização do uso do solo, subsolo, da água e do ar; (III) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; (IV) proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; (V) controle e zoneamento das atividades potencialmente ou efetivamente poluidoras; (VI) incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias; (VII) acompanhamento do estado da qualidade ambiental; (VIII) recuperação de áreas degradadas; (IX) proteção de áreas ameaçadas de degradação; (X) educação ambiental.

São pontos relevantes nesta síntese do artigo 2º, além da própria importância do dispositivo, a preservação, melhoria e recuperação do ambiente com vista ao desenvolvimento socioeconômico, nos remetendo diretamente à ideia de desenvolvimento sustentável, onde o desenvolvimento econômico deve estar alicerçado no desenvolvimento social e ambiental. Também relevante faz-se a proteção da dignidade da pessoa humana, que corrobora os objetivos e princípios fundamentais previstos na Constituição Federal.

Conforme Milaré:

O objetivo geral, dada a sua abrangência, só é alcançado com a realização dos objetivos específicos, que são como partes integrantes e inseparáveis do objetivo geral. Por seu turno, os objetivos específicos são implementados e atingidos quando as políticas respectivas são postas em prática, com seus planos, programas e projetos (2011, p. 415).

Os objetivos específicos visam a (I) compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, em consonância com o desenvolvimento sustentável; (II) a definição de áreas prioritárias de ação governamental; (III) o estabelecimento de critérios e padrões de qualidades ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; (IV) o desenvolvimento de pesquisa e tecnologias nacionais; (V) a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, a divulgação de dados e informações ambientais e a formação de uma consciência pública sobre a importância da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (VI) a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente; (VII) a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de

recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Com base nos objetivos previstos, geral e específico, são traçadas as diretrizes que guiarão as demais disposições legais contidas na Política Nacional, perfazendo a forma de aplicação dos instrumentos previstos.

Os instrumentos da lei 6.938/81 estão dispostos em seu artigo 9º, a saber: (I) o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental; (II) zoneamento ambiental; (III) avaliação de impactos ambientais; (IV) o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; (V) incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologias, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; (VI) criação de espaços territoriais especialmente protegidos; (VII) sistema nacional de informações sobre o meio ambiente; (VIII) cadastro técnico federal de atividades e instrumentos de defesa ambiental; (IX) penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas ambientais; (X) relatório de qualidade do meio ambiente; (XI) prestações relativas ao meio ambiente; (XII) cadastros técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais; (XIII) instrumentos econômicos.

Dispõe o artigo 9º, inciso XIII, que são instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente os instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. Os instrumentos econômico não são *números clausus*, possibilitando que sejam incluídos mecanismos outros aos citados como, o previsto no artigo 12. Neste sentido Raslan:

E para que os custos relacionados com a poluição possam ser suportados proporcionalmente tanto pelo produtor quanto pelo consumidor, rompendo, a princípio, com a acéfala responsabilidade pela prevenção ou pela reparação, é que instrumentos econômicos são instituídos, a exemplo do artigo 12 e seu parágrafo único da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. (...)) (2012, p. 156).

Assim, convém transcrever a redação do mencionado dispositivo:

Art. 12 - As entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos habilitados a esses benefícios ao licenciamento, na forma desta Lei, e ao cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA.

Parágrafo único – As entidades e órgãos referidos no “caput” deste artigo deverão fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente.

A parte inicial da redação demonstra que as obrigações impostas são exigidas somente das entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais, não abarcando as entidades privadas.

Obrigadas então estão as entidades de condicionar a concessão do pretendido à demonstração do cumprimento das exigências, que são alguns instrumentos da própria Política Nacional, a saber: o licenciamento, a avaliação de impactos ambientais, quando para atividade com potencial degradação ambiental, as normas, critérios e padrões e a instalação de equipamentos voltados para a melhoria da qualidade ambiental.

A finalidade da norma visa uma agir preventivo ao condicionar a aprovação do projeto ao cumprimento das determinações ambientais que visam a proteção e defesa do ambiente e que, assim, possui por fim evitar eventuais prejuízos ambientais; de certa forma é uma via a mais de se fazer cumprir as normas, enseja a internalização dos custos de proteção pelo interessado e evita a distribuição dos prejuízos para a sociedade.

3. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA

Como oportunamente mencionado, a redação do artigo 12 da lei 6.938/81 apenas obriga as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais a condicionar a aprovação dos projetos à demonstração efetiva da realização do licenciamento ambiental, o cumprimento das normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA e a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle da degradação ambiental e à melhoria da qualidade ambiental.

A limitação da disposição quando em análise conjunta com o artigo 5º da própria Política provoca estranheza quanto à harmonização do sistema:

Art. 5º - As diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente serão formuladas em normas e planos, destinados a orientar a ação dos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios no que se relaciona com a preservação da qualidade ambiental e manutenção do equilíbrio ecológico, observados os princípios estabelecidos no art. 2º desta Lei.

Parágrafo único – As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas

em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

As entidades empresariais públicas ou privadas, portanto, devem exercer suas atividades em harmonia com a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, no sentido do desenvolvimento sustentável e que não afronte a dignidade da pessoa humana.

Em crua análise do instrumento, verifica-se que sua essência vai ao encontro das diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente, contudo, exigir que apenas instituições e agências governamentais sejam obrigadas, causa profundo incomodo ao levar a crer que as exigências e diretrizes pesarão mais sobre umas do que outras instituições, não obstante terem a mesma atividade.

Em interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, possível crer na aplicação do dispositivo legal de forma mais ampla. A fundamentação para tanto advém de início da Constituição Federal:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

O Estado possui competência para fiscalizar, incentivar e planejar posto ser agente normativo e regulador da atividade econômica, sendo determinante para o setor público e indicativo para o privado. Ademais, a lei estabelecerá as diretrizes e base do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

Dito isso, convém analisar os princípios da ordem econômica e sua própria finalidade:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – soberania nacional;

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

IV – livre concorrência;

V – defesa do consumidor;

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII – redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII – busca do pleno emprego;

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

A defesa do consumidor, inciso VI do dispositivo, deverá ser observado como princípio contido na ordem econômica, onde, conjuntamente com a justiça social, nos remete ao conceito de desenvolvimento sustentável.

A finalidade da ordem econômica numa vida digna conforme os ditames da justiça social é importante ponto que convém também analisar. O conceito de dignidade da pessoa humana é de difícil definição, posto ser mutável no tempo e no espaço. Os direitos sociais previstos no artigo 6º da Carta Maior fornecem o entendimento do que é o mínimo necessário para uma vida digna, sendo a educação, saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados direitos fundamentais estritamente ligados ao princípio fundamental à vida. Nesta toada, bem explica Fiorillo:

Uma vida com dignidade reclama a satisfação dos valores (mínimos) fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a exigir do Estado que sejam assegurados, mediante o recolhimento dos tributos, educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, entre outros direitos básicos, indispensáveis ao desfrute de uma vida digna (2009, p. 110).

A dignidade é um conceito bastante amplo e transcendental que envolve, além dos já citados direitos sociais, também o direito de viver em um ambiente equilibrado.

No sentido da garantia de todo o exposto, se possível fosse compilar em apenas um instituto, a dignidade da pessoa humana seria o ponto fundamental de toda análise, e da própria finalidade do Estado, qual todo o sistema financeiro nacional deverá se pautar e em consonância também com a ordem econômica.

O Estado, portanto, como agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá as funções de fiscalização, incentivo e planejamento e, por meio de lei, estabelecerá as bases e diretrizes do planejamento do desenvolvimento nacional. O desenvolvimento nacional possui já diretrizes e bases que queira ou não queira devem ser seguidos, qual seja, a finalidade precípua do Estado: a dignidade da pessoa humana e todos os desdobramentos a ela inerentes, inserido o de cunho ambiental, e os princípios constitucionais fundamentais e

objetivos da República.

No mesmo sentido, a Constituição tratou no artigo 192 acerca do Sistema Financeiro Nacional:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que o disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Formado pelo Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e demais instituições financeiras públicas e privadas, conforme lei n.º. 4.595 de 1964, o Sistema Financeiro Nacional é estruturado de forma a prover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, possuindo a finalidade de formular a política da moeda e do crédito objetivando o progresso econômico e social do país.

O Sistema Financeiro Nacional, por sua vez, deve ser tratado como um sistema único, qual envolve as instituições financeiras públicas e privadas, razão que o contrário não assiste, visto falta de disposição legal que o fundamente. Neste sentido, Leme Machado aduz:

Conclua-se, pois, ponderando-se que as obrigações das instituições financeiras públicas para com o meio ambiente devem ser estendidas às instituições privadas, pois não se podem isolar setores do sistema financeiro seja nacional, seja internacional. Por isso, é de ser incorporado à nossa legislação e à nossa prática bancária o Princípio 1º da Carta de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável: 'a proteção ambiental é um dever de todos os que desejam melhorar a qualidade de vida do planeta e extrapola qualquer tentativa de enquadramento espaço-temporal (2012, p. 397).

Diante da unidade do Sistema Financeiro Nacional, não convém que lei que não trate especificamente acerca dele preveja determinadas obrigações somente para as entidades públicas e nenhuma para as privadas, impondo, sob a perspectiva de adequação à lei, ônus para uns e nenhum para outros.

Em síntese, a Constituição Federal preceitua a dignidade da pessoa humana como direito fundamental da República, constituída de direitos fundamentais outros como os direitos sociais, o direito à vida e o direito ao meio ambiente equilibrado. Nessas diretrizes, e finalidades do Estado, foram formulados os demais dispositivos Constitucionais, como o artigo 174 que prevê o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica,

qual deve considerar a finalidade da ordem econômica em assegurar uma existência digna observado o princípio da defesa do meio ambiente, e o artigo 192, que trata do Sistema Financeiro Nacional, estruturado para servir aos interesses da coletividade, qual é, sobretudo, alcançar e resguardar a dignidade da pessoa humana.

Sob tal viés o desenvolvimento nacional deve se pautar; sob o desenvolvimento econômico, social e ambiental, traduz-se o desenvolvimento sustentável. Pois bem, se o Sistema Financeiro Nacional deve obedecer tais preceitos e ele é uno, indivisível quanto à aplicabilidade da norma, interpretar o disposto no artigo 12 da Política Nacional do Meio Ambiente de forma gramatical, limitando apenas às entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais o condicionamento da apresentação do licenciamento, cumprimento das normas, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA, bem como o fazer constar nos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente é criar exceção à lógica Constitucional.

4. DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Dever jurídico sucessivo, a responsabilidade civil decorre da violação de um dever jurídico originário (CAVALIERI, 2012, p. 02), se substabelecendo, em outros termos, a partir da violação de uma obrigação. Desta forma, a responsabilidade decorre da violação de uma obrigação que acaba por fazer com que o agente arque com as consequências da conduta praticada.

Sem a pretensão de aprofundar em tão profundo tema, convém mencionar que o ordenamento jurídico brasileiro determina a responsabilidade civil subjetiva como padrão a ser utilizado, sendo a objetiva, aplicável tão somente quando expressamente prevista em lei ou em decorrência da atividade desenvolvida pelo autor, verdadeira exceção à regra; vejamos:

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

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

O dispositivo fornece elementos da responsabilidade civil objetiva e remete à

subjetiva.

O artigo 186 - “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” – fornece um pressuposto da responsabilidade subjetiva, a existência de dolo, conduta em que o agente possui a intenção de chegar ao resultado, ou culpa, “conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível” (CAVALIERI, 2012, p. 33).

A culpa, portanto, é a ação ou omissão voluntária que acaba por gerar como consequência resultados não pretendidos, a falta de cuidado que se faz exteriorizado pela negligência, imprudência e imperícia do agente (CAVALIERI, 2012, p. 38).

A responsabilidade subjetiva possui como pressupostos além do (a) dolo ou culpa, também o (b) dano e o (c) nexa causal, que a seguir serão analisados, contudo, com proveito para a aplicabilidade também da responsabilidade objetiva, posto que esta essencialmente se difere por prescindir da demonstração da culpa ou dano, tendo como pressupostos, assim, apenas o dano e o nexa causal.

O dano é a efetiva ocorrência da lesão, de modo que não basta um risco potencial do dano ou uma tentativa sem efeito concreto; necessário se faz a demonstração de uma lesão concreta, efetiva, moral ou patrimonial. O nexa causal é a relação de causa e efeito, da demonstração de que a conduta do agente provocou o dano.

Para a configuração da responsabilidade civil subjetiva, padrão adotado pelo ordenamento jurídico nacional, deve ser demonstrado a efetiva ocorrência de um dano que guarde relação de efeito com determinada causa oriunda da conduta do agente.

A responsabilidade civil objetiva, disposta no parágrafo único do artigo 927, é exceção à regra nos casos especificados em lei ou quando o autor do dano desenvolver atividade que implique riscos para outrem. Como já mencionado, difere da responsabilidade subjetiva pela não necessidade de se demonstrar a conduta do agente baseada em dolo ou culpa. Neste sentido Roberto Gonçalves:

A lei impõe, entretanto, a certas pessoas, em determinadas situações, a reparação de um dano cometido sem culpa. Quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou 'objetiva', porque prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexa de causalidade. Esta teoria, dia objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexa de causalidade, independentemente de culpa (2010, p. 54).

A responsabilidade objetiva, baseada na teoria do risco, encontra reflexo em situações que o perigo da ocorrência do dano é alta, uma das razões em que fora adotada na França, bem como em situações em que a demonstração da conduta do agente pelo lesado se mostra um fardo demasiadamente pesado, não deixando de abarcar situações em que a própria demora da demonstração da conduta em razão de dificuldade agrava a situação, mormente quando se trata de interesses especialmente protegidos.

No que tange à matéria ambiental, a não demonstração da culpa ou dolo do agente causador da lesão vem a ser uma solução ante a dificuldade que seria se de modo contrário, visto a peculiaridade que envolve determinados casos.

Com clareza Milaré:

Imaginou-se, no início da preocupação com o meio ambiente, que seria possível resolver os problemas relacionados com o dano a ele infligido nos limites estreitos da teoria da culpa. Mas, rapidamente, a doutrina, a jurisprudência e o legislador perceberam que as regras clássicas de responsabilidade, contidas na legislação civil de então, não ofereciam proteção suficiente e adequada às vítimas do dano ambiental, relegando-as, no mais das vezes, ao completo desamparo. Primeiro, pela natureza difusa deste, atingindo, via de regra, uma pluralidade de vítimas, totalmente desamparadas pelos institutos ortodoxos do Direito Processual Clássico, que só ensejavam a composição do dano individualmente sofrido. Segundo, pela dificuldade de prova da culpa do agente poluidor, quase sempre coberto por aparente legalidade materializada em atos do Poder Público, como licenças e autorizações. Terceiro, porque no regime jurídico do Código Civil, então aplicável, admitiam-se as clássicas excludentes de responsabilização, como por exemplo, caso fortuito e força maior. Daí a necessidade da busca de instrumentos legais mais eficazes, aptos a sanar a insuficiência das regras clássicas perante a novidade da abordagem jurídica do dano ambiental (2011, p. 1.248).

A Política Nacional do Meio Ambiente diante de seu próprio objetivo de preservar, melhorar e recuperar a qualidade ambiental por bem preceituou em seu artigo 14 a previsão legal necessária para preencher o requisito previsto no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002:

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

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Independente da existência de culpa o poluidor é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, em outras palavras, apenas a existência da relação do dano com a atividade desenvolvida pelo poluidor já ensejará sua responsabilidade de reparação.

5. DO NEXO DE CAUSALIDADE DA INSTITUIÇÃO FINANCIADORA

Em síntese do exposto, as entidades e órgãos de financiamento e incentivo governamentais e, numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, as entidades privadas, devem condicionar a aprovação dos projetos pleiteados à apresentação do efetivo cumprimento dos determinados requisitos ambientais, quais: (a) licenciamento; (b) cumprimento de normas, critérios e padrões expedidos pelo CONAMA e (c) fazer constar a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e à melhoria da qualidade do meio ambiente. Caso ocorra o descumprimento do estabelecido, a entidade responderá solidaria, objetiva e integralmente pelos danos causados ao ambiente.

Este liame enseja análise das circunstâncias do nexo de causalidade.

A respeito do dano, não há o que se falar quando da sua ocorrência, contudo, a responsabilidade civil da entidade financeira se perfar-se-á ou não de acordo com a nem sempre clara existência do nexo de causalidade.

Quando as instituições financeiras não condicionam a aprovação do projeto à demonstração do cumprimento dos requisitos legais, responderá ela objetiva, solidária e integralmente pelo dano, recaindo como poluidor indireto. O nexo de causalidade constitui-se pelo não cumprimento das obrigações legais, ou melhor, das condições para a aprovação do projeto.

Doutro modo ocorrerá quando a instituição cumprir as condições estipuladas. O dano causado pelo financiado ocorrerá sem a concorrência do fator de descumprimento por parte da instituição financeira mas sim em razão de fatores outros. Neste caso o nexo de causalidade não existirá para perfazer a responsabilidade civil da financiadora posto não haver relação de causa e efeito entre o dano e o cumprimento dos requisitos ambientais legais e sua apresentação para a entidade.

Contudo, imagine-se que o dano provocado pelo financiador não é eventual mas

contínuo, a poluição ambiental passa a ser uma prática que se prolonga no tempo. Como visto, a instituição financiadora cumpriu todos os requisitos preceituados na lei e por isso não possui nexos causal com a poluição, porém, a partir do momento que for notificada acerca das práticas delituosas empregadas pelo financiado e continuar a repassar o financiamento, o nexo de causalidade estará preenchido, posto que poder-se-á ligar a continuidade da poluição ao repasse de verbas oriundas do financiamento, passando a figurar como poluidor indireto.

Neste caso, independente da interpretação extensiva da previsão contida no artigo 12 da Política Nacional do Meio Ambiente a conduta da instituição financiadora em continuar a efetuar repasse de verbas decorrente do financiamento ao poluidor que provoca poluição contínua, mesmo tendo recebido notificação da prática delituosa do financiado, ensejará sua inclusão como poluidor indireto, perfazendo o nexo de causalidade necessário para a completude dos pressupostos da responsabilidade civil objetiva. De forma mais clara, a continuidade dos valores de financiamento provocará a inserção da instituição financeira privada ou pública, independente da interpretação do artigo 12 da PNMA, posto haver relação do dano com a continuidade do financiamento, entendimento baseado no fato de que o repasse possibilita a continuidade do projeto tocado que, por sua vez, causa o dano contínuo. A instituição financeira notificada, e, portanto, cientes de que seus recursos financiam um dano ambiental age somente no intuito do lucro sem pudor.

Neste sentido, com grande percepção o Desembargador Federal Fagundes de Deus:

Por fim, no que concerne ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, o simples fato de ser ele a instituição financeira incumbida de financiar atividade mineradora da CMM, por si só, não o legitima para figurar no pólo passivo da demanda. Todavia, se vier a ficar comprovado, no curso da ação de rito ordinário, que o BNDES, mesmo ciente da ocorrência dos danos ambientais que se mostram sérios e graves e que refletem significativa degradação do meio ambiente (fls. 136/146), ou ciente do início da ocorrência deles, houver liberado parcelas intermediárias ou finais dos recursos para o projeto de exploração minerária da dita empresa, aí, sim, caber-lhe-á responder solidariamente com as demais entidades-rés pelos danos ocasionados no imóvel de que se trata, por força da norma inscrita no art. 225, *caput*, §1º, e respectivos incisos, notadamente os incisos IV, V e VII da Lei Maior.

(Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de instrumento nº 2002.01.00.036329-1/MG. Relator Desembargador Federal Fagundes de Deus, p. 9).

Desta hipótese de responsabilidade instituição financeira depreende-se duas interessantes assertivas:

A primeira referente à própria instituição financeira, de fazer constar nos contratos de financiamento cláusula de suspensão dos repasses em caso de ocorrência de dano ambiental e não saneamento da causa. Viabilizaria, assim, uma via de facilidade para suspensão do financiamento, sem qualquer óbice, evitando riscos jurídicos com o próprio financiado bem como de responsabilidade solidária com relação ao dano causado.

A segunda refere-se ao Poder Público poder utilizar a notificação para a instituição financeira da ocorrência e continuidade de dano ambiental pelo financiado como instrumento ambiental, requerendo de imediato a suspensão dos repasses, o que poderia provocar o fim da continuidade do dano, seja pela falta de verba para continuar com a empreitada, seja pelo receio do financiado em perder o financiamento e atrasar o projeto, e, caso contrário, a possibilidade da instituição financeira responder solidária e integralmente com o poluidor, o que acaba por aumentar significativamente as chances do ambiente lesado ser recuperado e/ou de que ser quitada a possível multa aplicada pelo órgão competente em decorrência do dano.

No caso de a entidade além de ser financiadora ser também sócia do empreendimento responderá solidária e integralmente independente do descumprimento do artigo 12 da PNMA, posto ser de fato poluidora direta.

Em suma, as instituições financeiras que compelirem os pretendentes ao financiamento à demonstração daquilo requisitado pela disposição legal, de forma a condicionar a aprovação do projeto ao preenchimento do determinado, a princípio, se eximirá de ser responsabilizada civilmente pelo dano ambiental causado por seu financiado em razão da falta de nexo de causalidade. De forma contrária, não se resguardando conforme o preceituado, poderá vir a ser responsabilizada posto dar ensejo ao nexo causal. De outro modo, poderá também ser responsabilizada quando notificada da ocorrência do dano ambiental contínuo pelo financiado e mesmo assim continuar a repassar o financiamento, contribuindo, dessa forma, para a continuidade da atividade poluidora.

Com sabedoria Milaré ensina que “só haverá exoneração de responsabilidade quando: a) o dano não existir; b) o dano não guardar relação de causalidade com a atividade da qual emergiu o risco” (2012, p. 1.259), modo que as excludentes de responsabilidade não são passíveis de serem aplicadas.

Na ocorrência do dano, o nexo de causalidade passa a ser o desafio a ser enfrentado e a limitação para indicação dos responsáveis.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme a Constituição Cidadã, a República Federativa do Brasil possui como fundamento a dignidade da pessoa humana, preceito que não conta com demasiada clareza para proteção jurídico-normativa mas que, contudo, a própria Carta Magna preceitua em minúcias nos direitos sociais, entendido como o mínimo necessário para a dignidade do Homem. No mesmo sentido o direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, direito transcendente por envolver a própria dignidade mas também por guardar relação com o próprio alcance de determinados direitos sociais.

Tem-se, assim, aquilo que o Estado deve procurar proteger, promover e proporcionar aos seus cidadãos.

Com consciência o legislador constituinte previu a importância do ambiente preceituando sua defesa como princípio da ordem econômica, que também prevê a justiça social, remetendo-nos ao desenvolvimento sustentável. Assim, o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica deverá exercer as funções de fiscalização, incentivo e planejamento segundo as diretrizes constitucionais formadas pelos princípios e objetivos da República.

Demonstra-se, desta forma, a existência de uma base constitucional na qual os interesses do Estado, que refletem os dos cidadãos, devem ser obedecidos. Os princípios e objetivos da República constituem perfeitas diretrizes a guiar o planejamento e execução das políticas públicas.

No Sistema Financeiro Nacional inteligentemente também está disposto que sua estrutura visa promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade. Em lei específica o Sistema é tratado como de ordem única, ou seja, sem que haja qualquer separação entre entes públicos ou privados, todos constituindo o mesmo sistema, um sistema uno.

Desta forma, quando a Política Nacional do Meio Ambiente preceitua que apenas as entidades e órgãos de financiamento e incentivos governamentais condicionarão a aprovação de projetos à apresentação do determinado na lei, descola-se do sistema formado

ordenamento jurídico vigente.

A concretização do agir preventivo ao condicionar a aprovação de projeto ao cumprimento das determinações de proteção e defesa do ambiente, e que, assim, por fim busca evitar eventuais prejuízos ambientais, é via para adimplir as normas e ensejar a internalização dos custos de proteção pelo interessado, bem como evitar a distribuição dos prejuízos para a sociedade.

A interpretação expansiva da disposição legal conforme a Constituição Federal e o Sistema Financeiro Nacional por fim tenderia a provocar uma maior proteção ambiental justamente nos empreendimentos financiados que provocam relevante impacto ambiental.

A condicionante legal imposta às instituições financeiras são, portanto, um primeiro anteparo contra degradações ambientais, em razão de se exigir a apresentação do licenciamento ambiental, do cumprimento das normas ambientais, dos critérios e dos padrões expedidos pelo CONAMA, retendo, assim, possíveis procedimentos em desconformidade com a legislação ambiental e que seriam potenciais degradadores.

Ademais, o não cumprimento do preceito legal ensejará que a instituição seja posta como poluidora indireta, respondendo civilmente pelo dano, aumentando a base para execução e compensação financeira para recomposição.

A interpretação extensiva da previsão legal, portanto, baseia-se numa interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, qual possibilita o vislumbre da efetiva aplicação das condições de financiamento para as instituições públicas e privadas. A condicionante prevista demonstra ser um importante instrumento de proteção ambiental, qual será o condão formador do nexo de causalidade para a formação do pressuposto da responsabilidade civil.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias, Cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Brasília, 31 de dezembro de 1964; 143º da Independência e 76º da República.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus afins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, em 31 de agosto de 1981; 160º da Independência e 93º da República.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Agravo de instrumento nº 2002.01.00.036329-1/MG. Relator: Desembargador Federal Fagundes de Deus.

CAVALIERI Filho, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. Vol. 4., 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GRIZZI, Ana Luci Esteves; BERGAMO Cintya Izilda et al. **Responsabilidade civil ambiental dos financiadores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

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

LEMOZ, Patrícia Faga Iglecias. **Responsabilidade Civil por dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa (org.). **Código civil interpretado: artigo por artigo, parágrafo por parágrafo**. Silmara Juny Chinellato (coord.). 2. ed. Barueri: Manole, 2009.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 20. ed. rev., atual. e reform. São Paulo: Malheiros, 2012.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 23. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 7. ed. rev, atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

NERY Junior, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código civil comentado**. 6. ed. rev, ampl. e atual até 28.3.2008. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

PHILIPPI Junior, Arlindo; ALVES, Alaor Caffé (editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005.

RASLAN, Alexandre Lima. **Responsabilidade civil ambiental do financiador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; Fensterseifer, Tiago. **Direito constitucional ambiental**: (estudos sobre a constituição, os direitos fundamentais e a proteção do ambiente). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____, Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. 9 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SILVA, Bruno Campos (org.) et al. **Direito ambiental**: enfoques variados. São Paulo: Lemos & Cruz, 2004.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil**: responsabilidade civil. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.