

Eixo Temático: Inovação e Sustentabilidade em Diferentes Setores

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL EM
DECORRÊNCIA DA OMISSÃO DO AGENTE PÚBLICO COM BASE NA LEI Nº
6.938/81**

**THE CIVIL RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR ENVIRONMENTAL
DAMAGE AS A RESULT OF THE OMISSION OF THE PUBLIC AGENT BASED
ON LAW NO. 6,938/81**

Lucia Helena Corrêa da Silva e Adriana Porto

RESUMO

Em meio o crescente desenvolvimento do país, após Revolução Industrial, houve necessidade de se proteger o meio ambiente. Dessa forma, começou a nascer a ideia que os recursos naturais estavam longe de serem considerados inesgotáveis, como eram vistos anteriormente. Entretanto, se de um lado prevalecia o interesse do particular, no outro se encontravam os interesses da coletividade, não restando alternativa, senão a proteção estatal. Assim, à Administração Pública surgiram os instrumentos capazes de assegurar que o meio ambiente não seja degradado, permanecendo em equilíbrio desde sua origem. Contudo, é através de seu poder de polícia administrativa, da fiscalização, que o Estado exerce o controle das atividades potencialmente poluidoras, as quais são obrigadas a passar por um estudo prévio de impacto ambiental, para só após a instituição adquirir a licença ambiental. Mas, se no decorrer dessa atividade o Estado, guardião dos direitos difusos, se omite de sua função de fiscalizar, mitigando o princípio da prevenção, acaba por contribuir, juntamente com a instituição licenciada, para a degradação do meio ambiente. Neste caso, ambos devem ser responsabilizados nos termos da Lei nº 6.938/81, a qual dispõe sobre as Políticas Públicas do Meio Ambiente, sendo que a responsabilidade é objetiva, sem análise da culpa, e solidária.

Palavras-chave: Responsabilidade; Poder de Polícia; Omissão agente.

ABSTRACT

A mid the increasing development of the country, after the Industrial Revolution, there was a need to protect the environment. Thus began the birth of the idea that natural resources were far from being considered inexhaustible, as was seen earlier. However, if one side prevailed particular interest in the other were the interests of the community, leaving no alternative but to state protection. Thus, the Public Administration emerged the tools to ensure that the environment is not degraded, remaining in balance since its inception. However, it is through its police power of administrative supervision, the State exercises control potentially polluting activities, which are required to undergo a prior environmental impact study, and only after the institution acquiring the environmental permit. But if in the course of this activity the state guardian of diffuse rights, omits to its function of monitoring, mitigating the precautionary principle, ultimately contributes, along with the license institution, to the degradation of the environment. In this case, both should be held accountable in accordance with Law No. 6.938/81, which provides for the Public Policy Environment, and the responsibility is objective, without analysis of the blame, and supportive.

Keywords: Responsibility, Police power, Omission agent.

INTRODUÇÃO

Inicialmente, cumpre ressaltar que discorrer a respeito da responsabilidade civil do Estado, em decorrência de um dano ambiental pela omissão do agente público, é uma tarefa árdua, partindo do pressuposto que a consciência de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado se deu em razão do crescente desenvolvimento industrial, o qual é, ainda, ostentado por qualquer civilização.

É inegável que o desenvolvimento do país está intrinsecamente relacionado com a utilização dos recursos dispostos no meio ambiente. Todavia, cabe ao Estado a sua preservação, a sua fiscalização, para se atingir um equilíbrio entre o homem e a natureza, sem estancar o desenvolvimento econômico estatal.

O presente trabalho busca demonstrar a responsabilidade objetiva e solidária do Estado junto às instituições licenciadas, quando essas não são fiscalizadas pelo agente público, no exercício da atividade potencialmente poluidora.

Assim, o dever de fiscalização do Estado, está consubstanciado no poder de polícia da Administração Pública, traduzindo o princípio da prevenção, o qual norteia do Direito Ambiental. Desta forma, a omissão do ente estatal quando deixa de exercer a atividade fiscalizadora nas instituições licenciadas, concorre para a degradação do meio ambiente.

Porém, apesar das atividades potencialmente poluidoras demandarem um estudo prévio de impacto ambiental e, conseqüentemente, o relatório de impacto ambiental, ao Estado é imposto – dever – fiscalizar essas atividades, mesmo após a concessão da licença ambiental, tendo em vista o princípio da prevenção, o qual deve ser efetivado durante todo o período em que a atividade for exercida.

Ademais, a responsabilidade é solidária, partindo da premissa que diante da omissão do agente público, essa conduta, por sua vez, concorrerá, mesmo que indiretamente, para que a instituição licenciada provoque um dano ambiental, surgindo, assim, para ambos, a responsabilização.

2.MÉTODO DE PESQUISA

Com o objetivo de analisar a responsabilidade civil do Estado, em decorrência do dano ambiental provocado pelas instituições licenciadas, quando o agente público deixa de exercer seu poder de polícia, com base na Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente - será utilizado o método bibliográfico para possibilitar o embasamento teórico da contenda.

Dessa forma, primeiramente, será analisado o conceito de poluidor, de responsabilidade objetiva e solidária citada na Lei nº 6.938/81e o próprio Estado como poluidor indireto. Ao passo que, também será verificado o Poder de Polícia, o qual deve ser exercido pelo Estado, e as conseqüências causadas ao meio ambiente diante da omissão do ente público.

Podendo assim, concluir se realmente o Estado é ou não é responsável objetivamente e solidariamente com as instituições licenciadas quando exercem atividade potencial ou efetivamente degradante, frente ao seu Poder de Polícia.

3. A TUTELA AMBIENTAL COMO OBRIGAÇÃO DO ESTADO ORIUNDA DO PODER DE POLÍCIA

Primeiramente, cumpre ressaltar que para a efetivação dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, “considerados os pilares de

sustentação da Administração Pública” (MELLO, 2004, p.87), faz-se necessário alguns instrumentos capazes de assegurar que o interesse da coletividade se sobreponha ao particular.

Dessa forma, o agente público detém poderes e deveres descritos em lei, com o intuito de garantir que as funções atribuídas aos representantes da Administração Pública visem o interesse público ao individual.

Neste sentido, são as palavras de Hely Lopes Meirelles quanto à razão e o fundamento do poder de polícia:

A razão do poder de polícia é o interesse social e o seu fundamento está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais e nas normas de ordem pública, que a cada passo opõem condicionamentos e restrições aos direitos individuais em favor da coletividade, incumbindo ao Poder Público o seu policiamento administrativo. (MEIRELLES, 2005, p.132)

Assim, clara é a reflexão feita por Meirelles em relação à razão e o fundamento do poder de polícia estar assentado no princípio da supremacia do poder público, visto que tal princípio embasa todos os atos da Administração Pública.

No entanto, no direito brasileiro, o conceito legal de poder de polícia está descrito no art.78 do Código Tributário Nacional, qual seja:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (BRASIL, 2005)

O poder de polícia tem por objetivo manter a ordem pública geral, através de medidas preventivas e/ou repressivas, sempre visando que o interesse da coletividade seja mantido em primeiro lugar. Para tanto reprime, desta forma, os abusos causados pelo indivíduo em prol do bem-estar social.

Em outras palavras, o poder de polícia é a forma que a Administração Pública tem de limitar os excessos do direito particular, ou seja, é o poder de conter os danos causados pelo particular em contraposto com o interesse da coletividade.

Contudo, Di Pietro ao definir poder de polícia faz referência a um conceito clássico e outro moderno, quais sejam:

Pelo conceito clássico o poder de polícia compreendia a atividade estatal que limitava o exercício dos direitos individuais em benefício da segurança, já o conceito moderno, adotado no direito brasileiro, o poder de polícia é a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público. (DI PIETRO, 2010, p.117)

A diferença feita pela autora supracitada, na verdade, dá-se em razão do período ligado à concepção liberal do século XVIII, em que a atuação do Estado para limitar o exercício do indivíduo era considerado uma exceção em prol da ordem pública, sendo “a polícia administrativa essencialmente uma polícia de segurança” (DI PIETRO, 2010, p. 116). Desta forma, a administração estava condicionada à segurança da ordem pública na sua essência.

Contudo, o poder de polícia caminhou junto com a história quando da transição do Estado liberal para um Estado do bem-estar social, onde se passou a considerar o interesse da coletividade como primordial, sendo para tanto necessário a imposição de regras com o intuito de se viver em sociedade.

Ademais, Paulo Affonso Leme Machado define o poder de polícia ambiental como sendo:

O poder de polícia ambiental é a atividade da Administração Pública que limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou a abstenção de fato em razão de interesse público concernente à saúde da população, à conservação dos ecossistemas, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividade econômica ou de outras atividades dependentes de concessão, autorização/missão ou licença do Poder Público, de cujas atividades possam decorrer poluição ou agressão à natureza. (MACHADO, 2003, p.309-310)

Hely Lopes Meirelles leciona a respeito da divisão dos poderes de polícia do Estado:

O Estado é dotado de poderes políticos exercidos pelo Legislativo, pelo Judiciário e pelo Executivo, no desempenho de suas funções constitucionais, e de poderes administrativos que surgem secundariamente com a administração e se efetivam de acordo com as exigências do serviço público e com os interesses da comunidade. (MEIRELLES, 2005, p.1295)

Sendo assim, conforme o autor, o Estado possui uma função típica onde o Legislativo, Judiciário e Executivo, desenvolvem poderes políticos e uma função atípica, onde o exercício da administração é difundido por toda a Administração Pública.

Contudo, Di Pietro faz outra distinção quanto à área de atuação estatal de poder de polícia, quais sejam:

Quando da divisão da polícia em administrativa e judiciária a autora, em um primeiro momento, aponta como principal diferença o caráter preventivo da polícia administrativa e o repressivo da polícia judiciária. [...] **A diferença não é, no entanto, absoluta**, pois a polícia administrativa tanto pode agir preventivamente, como pode agir repressivamente. (DI PIETRO, 2010 p. 118). [grifo nosso]

Porém, antes de analisar o caráter preventivo e o repressivo, vejamos algumas definições de polícia administrativa e polícia judiciária, para entendermos que a polícia administrativa atua tanto na prevenção quanto reprimindo atos administrativos, os quais vão contra o interesse público.

Segundo Moreira Neto, vejamos a definição de polícia judiciária e polícia administrativa:

A polícia judiciária conforma, assim, uma espécie destacável do gênero polícia, vinculada, porém, diretamente à repressão dos comportamentos que, por sua alta nocividade, se qualificam em infrações penais, já à polícia administrativa remanescem todas as demais outras formas de atuação, preventiva e repressiva, com suas sanções aplicáveis executoriamente sobre a propriedade e a atividade privadas, atuando, apenas excepcionalmente, através de um constrangimento sobre as pessoas, quando em ação de resposta, contemporânea da transgressão administrativa em curso ou iminente. (NETO, 2006, p.397)

Nas palavras de Meirelles, “a polícia administrativa incide sobre bens, direitos e atividades, ao passo que a polícia judiciária atua sobre pessoas, individualmente ou indiscriminadamente”. (MEIRELLES, 2005, p.131)

Percebe-se que, a polícia judiciária está voltada às pessoas, enquanto a polícia administrativa atua nas atividades das pessoas de modo mais geral e, em caráter excepcional, direcionada a pessoas como resposta à transgressão administrativa.

Contudo, ainda, pode-se distinguir a polícia judiciária como sendo aquela em que o Estado exerce como forma de reprimir, de limitar o exercício de determinadas atividades, enquanto, a polícia administrativa regulamenta as leis e controla sua aplicação como forma de

prevenção. Porém, essa divisão comporta exceções visto que, por vezes, a polícia administrativa poderá atuar de forma preventiva e repressiva.

Importante ressaltar que, para exercer a função de polícia administrativa, restringindo ou limitando atividades, é necessário que a conduta esteja prevista em lei – Princípio da Legalidade – caso contrário determinada conduta ultrapassaria a finalidade pública, incidindo em desvio de poder.

Sendo assim, o poder de polícia exercido pela administração pública está consubstanciado na legislação pátria, como todos os atos da própria administração, visto que do contrário incorreria o agente em condutas ilícitas, ilegais.

Ademais, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 aduz que é dever do Estado preservar o meio ambiente, por conseguinte cabe ao Estado a competência da tutela administrativa ambiental, visto que se trata de um direito fundamental, consubstanciado no meio ecologicamente equilibrado para, só assim, se obter uma sadia qualidade de vida.

Destarte, o dispositivo acima incumbe ao poder público a prerrogativa do poder de polícia, sendo estedotado de características de discricionariedade, de autoexecutoriedade e de coercibilidade, inerentes aos atos administrativos. Passamos assim, a análise de alguns conceitos quanto aos atributos do poder de polícia.

A discricionariedade consiste no poder que tem a Administração Pública, na pessoa do agente público, de escolher, dentre os limites da lei, qual a solução para determinado caso, levando em conta os critérios de conveniência e oportunidade.

Quanto à autoexecutoriedade, Vladimir Passos de Freitas entende que “consiste no poder que se dá a Administração Pública de executar seus próprios atos, sem necessidade de recorrer ao Poder Judiciário”. (FREITAS, 2010, p.143)

Este atributo é de grande relevância quando se trata do meio ambiente, tendo em vista que em alguns casos os danos são de difícil reparação, sendo necessária a sustação da atividade lesiva de forma imediata, o que se dá com a lavratura do auto de infração pelo administrador.

Por fim, o último atributo do poder de polícia, o da coercibilidade, o qual está profundamente relacionado com o atributo da autoexecutoriedade, pois todo ato administrativo possui força coercitiva, caso contrário não haveria como ser executado.

Neste sentido, as palavras de Meirelles,

todo ato de polícia é imperativo (obrigatório para seu destinatário), admitindo até o emprego da força física para seu cumprimento, quando resistido pelo seu administrado. **Não há ato de polícia facultativo para o particular, pois todos eles admitem a coerção estatal para torná-los efetivos, e essa coerção também independe de autorização judicial.** (MEIRELLES, 2005, p.138). [grifo nosso]

Contudo, esse atributo não autoriza a coerção de forma desnecessária e desproporcional quando da resistência do infrator, sob pena de caracterizar excesso de poder e abuso de autoridade.

Importante salientar que Moreira Neto (2006, p.398) classifica as “funções da polícia administrativa como sendo: ordem de polícia; consentimento de polícia, fiscalização de polícia e, ainda, sanção de polícia”. Destarte, cabe analisarmos a função de fiscalização a qual tem pertinência com o presente trabalho.

Segundo Moreira Neto, a função de fiscalização do poder da polícia administrativa é conceituada como sendo:

A utilidade da fiscalização é dupla: primeiramente, realiza a prevenção das infrações pela observação do cumprimento, pelos administrados, das ordens e dos consentimentos de polícia; em segundo lugar, prepara a repressão das infrações pela constatação formal dos atos infringentes. (NETO, 2006, p.400)

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles dispõe sobre a função de fiscalização do poder administrativo:

A função fiscalizadora do poder acaba por controlar as atividades e bens sujeitos ao controle da Administração Pública, restringe a verificação da normalidade do uso do bem ou da atividade policiada, ou seja, da sua utilização ou realização em conformidade com o alvará respectivo, com o projeto de execução e com as normas legais e regulamentos pertinentes. (MERIRELLES, 2005, p. 138-139)

Desta forma, o Estado tem o dever de fiscalizar as instituições que desenvolvem atividade potencialmente poluidora, pois seu dever é inerente a sua condição de guardião dos direitos difusos, no qual o meio ambiente está incluído.

Ademais, Édis Milaré posiciona-se quanto à importância da efetivação do poder de polícia administrativa ambiental:

O correto exercício deste poder reflete-se tanto na prevenção de atividade lesiva ao ambiente, através do controle dos administrados, como em sua repressão, quando as autoridades noticiam formalmente a ocorrência de uma infração às normas e aos princípios de Direito Ambiental, ensejando o desencadeamento dos procedimentos para a tutela civil, administrativa e penal dos recursos ambientais agredidos ou colocados em situação de risco. (MILARÉ, 2007, p. 823)

Neste contexto é que o autor supracitado aduz que,

a polícia administrativa ambiental é exercida mais comumente por meio de fiscalizações, uma vez que a tutela administrativa do ambiente contempla medidas corretivas e inspetivas, entre outras. Malgrado isso, dentre os atos de polícia em meio ambiente, o licenciamento também ocupa lugar de relevo, uma vez que as licenças são requeridas como condicionantes para a prática de atos que, não observadas as respectivas cláusulas, podem gerar ilícitos ou efeitos imputáveis. (MILARÉ, 2007, p. 823)

Por fim, concluí-se que o poder de polícia administrativo ambiental se consubstancia, principalmente, no licenciamento de instituições que desenvolvem atividades potencialmente poluidoras e na fiscalização das instituições licenciadas, desde a fase da licença prévia até a fiscalização para verificar se as atividades estão de acordo com o relatório de impacto ambiental e com as novas técnicas que vierem a ser desenvolvidas durante a atividade.

Se o poder de polícia é inerente à Administração Pública, sua omissão configura infração administrativa e enseja reparação pelos danos solidariamente com o poluidor, direito ou indireto, do meio ambiente, portanto sua reparação é inevitável.

4. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO ESTADO PELA OMISSÃO DO AGENTE PÚBLICO

O presente artigo abordará a responsabilidade civil do Estado lecionada pela Lei nº 6.938/81 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente – qual seja, a responsabilidade objetiva, sendo que a mesma dispensa a análise da culpa, bastando o agente contribuir para a ocorrência de um dano ambiental que sobre ele recairá a responsabilização, conforme art. 3º, inciso IV e art. 14, § 1º da referida lei.

Mas, antes de se adentrar no tema da responsabilidade ambiental, a fim de facilitar a compreensão do presente trabalho, traçaremos algumas ponderações a respeito da evolução da responsabilidade do Estado até os dias atuais.

Durante muito tempo, vigorou a Teoria da Irresponsabilidade, sendo que o Estado, na figura do soberano era incontestável, onde o “administrador”, funcionário da Corte, respondia por todos os seus atos sem qualquer responsabilização estatal.

Na visão de Arnaldo Rizzardo “os monarcas consideravam-se acima da lei, sendo que, em alguns regimes, tinham o poder sobre a própria vida e os bens dos súditos, vigorando uma isonomia de restrições absoluta, revelada em expressões como: L’État c’est moi - O Estado sou eu”. (RIZZARDO, 2009, p. 359)

Diante das injustiças causadas pela teoria da irresponsabilidade, por sua vez, já superada em sua totalidade, a responsabilidade do Estado acabou evoluindo para uma responsabilidade subjetiva ou baseada na culpa, onde a figura do agente público começou a ser unificada com a Administração Pública.

Com o fim de explicar a responsabilidade subjetiva do Estado, e apesar de divergências doutrinárias quanto à denominação, passaremos a adotar a nomenclatura utilizada pela autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ou seja, teoria civilista da culpa, a qual distingue atos de império e os atos de gestão.

os **atos de império** seriam praticados pela Administração com todas as prerrogativas e privilégios de autoridade e impostos unilateralmente e coercitivamente ao particular independente de autorização judicial, sendo regidos por um direito especial, **exorbitante do direito comum, porque os particulares não podem praticar atos semelhantes**; em relação aos **atos de gestão** praticados pela Administração em situação de igualdade com os particulares, para a conservação e desenvolvimento do patrimônio público e para a gestão de seus serviços, **como não difere a posição da Administração e a do particular, aplica-se a ambos o direito comum.** (DI PIETRO, 2010, p. 644). [grifo nosso]

Não obstante, percebe-se que a ideia de separar atos de império de atos de gestão é uma forma de atenuar a teoria da irresponsabilidade, pois se distinguem os atos praticados pela figura do Rei daqueles exercidos pelos seus súditos, simplesmente porque esses exercem atos de gestão.

Apesar, da teoria civilista da culpa (responsabilidade subjetiva) ter caminhado para a diminuição das injustiças causadas pelo Estado, ainda assim, há muito o quê se fazer. Pois, partindo da premissa que a pessoa do Estado é indivisível, não há como distinguir a responsabilidade do “soberano” - atos de império - da dos agentes públicos - atos de gestão, tendo em vista que ambos representam a Administração Pública e são responsáveis pelos atos praticados no exercício de sua função.

Destarte, alguns autores ainda adotem esta teoria como forma de responsabilidade do Estado pelos atos de seus administradores, desde que provada a culpa, por ora, não há mais distinção entre atos de império e atos de gestão, visto que ambos são atividades da Administração Pública.

Esta é a lição Hely Lopes Meirelles,

realmente, não se pode equiparar o Estado, com o seu poder e seus privilégios administrativos, ao particular, despido de autoridade e de prerrogativas públicas. Tornaram-se, por isso, inaplicáveis em sua natureza os princípios subjetivos da culpa civil para a responsabilização da Administração pelos danos causados aos administrados. (MEIRELLES, 2005, p. 644)

Conclui o autor que “princípios de direito público é que devem nortear a fixação dessa responsabilidade, restando, portanto, a teoria da responsabilidade sem culpa como única

compatível com a posição do Poder Público perante os cidadãos”. (MEIRELLES, 2005, p. 644)

Porém, para analisar a teoria da responsabilidade objetiva é necessário amparo dos princípios objetivos fundados na teoria objetiva, sem culpa ou, ainda, com culpa especial do serviço público quando lesivo a terceiros.

Arnaldo Rizzardo dispõe que “a teoria da responsabilidade objetiva, que conduz a obrigar o Estado a indenizar por danos independentemente de culpa. Provoquem com culpa ou não seus agentes danos a terceiros, sempre cabe a indenização, exceto se a causa está no procedimento do lesado”. (RIZZARDO, 2009, p.360)

Em razão do conflito de atribuições entre a jurisdição comum e o contencioso administrativo, acabou se desmembrando da teoria objetiva três novas correntes, porque o serviço prestado pelo Estado se sujeita a regras especiais, inobstante aplicar apenas princípios do Código Civil.

Para fins didáticos adota-se a nomenclatura utilizada por Hely Lopes Meirelles para definição das correntes supracitadas, quais sejam: teoria da culpa administrativa, teoria do risco administrativo e teoria do risco integral.

Assim, a teoria da culpa administrativa se consubstancia na passagem da responsabilidade subjetiva (culpa) para a teoria objetiva (sem análise da culpa) baseada no risco administrativo, sendo que a culpa administrativa se identifica quando o prejuízo causado ocorre em razão da própria falta de serviço.

No mesmo sentido é o posicionamento de Meirelles ao definir a teoria da culpa administrativa:

Esta teoria se resumia ao binômio falta de serviço/culpa da administração; não se indaga a culpa do agente, apenas a falta objetiva do serviço em si mesmo como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro. Por fim, essa teoria exige uma culpa especial da administração, ao que se convencionou chamar “culpa administrativa”. (MEIRELLES, 2005, p. 645). [grifo nosso]

Desta forma, não se deve levar em conta a culpa subjetiva do agente, mas a falta de serviço público, onde a culpa é implícita. As críticas a respeito desta teoria se deram em virtude da onerosidade para a vítima de provar a falta de serviço com o intuito de ser indenizado.

Destarte, essa teoria surgiu com base na responsabilidade do Estado quando o serviço público não funciona, funciona mal ou, ainda, nos casos em que é retardado. Percebe-se que esta teoria, por mais que tenha tentado amenizar as injustiças decorrentes da responsabilidade subjetiva, ainda é muito onerosa ao prejudicado diante da dificuldade que se tem de provar a falta de serviço.

A segunda teoria, a do risco administrativo, proposta por Elenize Felzke Schonardie aduz que:

Esta teoria faz surgir a obrigação de indenizar apenas a ocorrência de lesão causada ao patrimônio por ato administrativo. Não é exigida falta de serviço público nem culpa de seus agentes, tal teoria baseia-se no risco que a atividade pública gera aos administrados e na possibilidade de lhe causar danos, impondo a alguns membros da comunidade sacrifícios ou ônus não suportado pelos demais. (SCHONARDIE, 2003, p. 70). [grifo nosso]

A teoria do risco administrativo está fundamentada no princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais, ainda, podemos dizer que o mesmo encontra-se respaldado no art. 13 da Declaração dos Direitos do Homem de 1789, segundo o qual dispõe: “para a manutenção da força pública e para as despesas da administração é indispensável uma

contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades”.

Na visão de Di Pietro, o princípio da igualdade de todos perante os encargos sociais dispõem que:

Assim como os benefícios decorrentes da atuação estatal repartem-se por todos, também os prejuízos sofridos por alguns membros da sociedade devem ser repartidos. Quando uma pessoa sofre um ônus maior do que o suportado pelas demais, rompe-se o equilíbrio que necessariamente deve haver entre os encargos sociais, para estabelecer esse equilíbrio, o Estado deve indenizar o prejudicado, utilizando recursos do erário. (DI PIETRO, 2010, p.646)

Para a teoria do risco administrativo, nas palavras de Meirelles: “o risco e a solidariedade social são, pois, os suportes desta doutrina, que, por sua objetividade e partilha dos encargos, conduz à mais perfeita justiça distributiva”. (MEIRELLES, 2005, p. 645)

Da análise da teoria do risco administrativo, percebe-se que a culpa não é o requisito para surgir a obrigação de indenizar, pois o mesmo decorre do próprio risco da atividade administrativa. Contudo, convém esclarecer que ao Poder Público é permitida a demonstração de culpa da vítima para excluir ou atenuar a indenização.

A terceira teoria diz respeito ao risco integral e é considerada a mais rígida da linha de responsabilidade objetiva, pois o Estado responde em sua integralidade por qualquer conduta lesiva, independentemente de apresentar excludentes ou atenuantes da responsabilidade.

Na definição de Hely Lopes Meirelles a teoria do risco integral:

É a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e a iniquidade social, sendo que a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultantes de culpa ou dolo da vítima. (MEIRELLES, 2005, p.646)

Embora a teoria do risco integral seja a que mais se identifique com a teoria objetiva, visto que basta a existência do nexo de causalidade entre a conduta e o dano, independentemente se a vítima tenha incorrido para o prejuízo, ao Estado caberá a sua reparação. Entretanto, no direito pátrio é a teoria do risco administrativo a aplicada no caso de responsabilidade civil estatal.

Ademais, após análise das correntes doutrinárias a respeito da responsabilidade do Estado, importante ressaltar que o art.37, §6º da Constituição Federal de 1988, consagrada a responsabilidade objetiva na modalidade do risco administrativo, transcrito abaixo:

Art.37, §6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo e culpa. (BRASIL, 2010)

O legislador utilizou a expressão “agente” no sentido genérico de servidor público com o intuito de abranger todas as pessoas que prestam algum tipo de serviço público.

Neste sentido é a orientação de Meirelles: “Firmou, assim, o princípio objetivo da responsabilidade sem culpa pela atuação lesiva dos agentes públicos e seus delegados”. (MEIRELLES, 2005, p.649)

Desta forma, a responsabilidade civil do Estado por ato comissivo ou omissivo do agente público é objetiva, não restando maiores divergências quanto à matéria. Também alude, a doutrina, que quando o prejuízo é causado por terceiros, aplica-se a responsabilidade subjetiva, em razão da lei não se manifestar expressamente.

Entretanto, há controvérsias a respeito da responsabilidade do Estado quando a ocorrência de um dano ambiental se dá em razão da atividade de terceiros. Contudo, tendo o Estado contribuído para a lesão do meio ambiente, e este sendo um direito fundamental, cabe a ele (Estado) assegurar tal direito através do instrumento de proteção que, no caso, se perfaz na fiscalização das instituições licenciadas. Assim, quando deixa de exercer seu poder de polícia, acaba por negligenciar o seu poder-dever, havendo quem acredite que a responsabilidade do Estado, seguindo essa linha de raciocínio, deva ser a objetiva assentada na teoria do risco integral, pois como foi demonstrado no curso do presente trabalho, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial para a sadia qualidade de vida.

Assim, a discussão se dá pela inobservância do art.37, §6º da Constituição Federal de 1988, quando apenas faz menção que ao Estado caberá responsabilidade objetiva pela teoria do risco administrativo pelos danos causados pelo agente e não de terceiros.

Elenise Felzke Schonardie, neste sentido, pelo dispositivo em questão,

incide sempre a responsabilidade civil objetiva quando a administração pública assume o compromisso de zelar pela integridade física e psíquica da pessoa, garantindo o seu bem-estar social se esta vier a sofrer um dano decorrente da omissão do agente público naquela vigilância. (SCHONARDIE, 2003, p.71)

Destarte, o presente trabalho corrobora a doutrina que entende que a ausência no dispositivo quanto aos danos causados por terceiros não afasta do Estado a responsabilidade objetiva, visto que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988 garante ao cidadão o meio ambiente sadio e equilibrado como direito fundamental da coletividade, sendo assim indiferente a análise da culpa, pois é dever do Estado garantir que estes danos não ocorram.

Ressalta-se ainda, que a Lei nº 6.938/81 foi recepcionada pela Carta Magna, tendo em vista, que o dispositivo constitucional em comento não apenas traz a mesma ideia como aduz que o meio ambiente sadio e equilibrado é direito de toda a coletividade, cabendo ao Estado o dever de garanti-lo, *in verbis*:

Art.225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, **impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.** (BRASIL, 2010).[grifo nosso]

Contudo, mesmo sendo o art. 37, §6º da Constituição Federal de 1988, omissivo em relação ao dano causado por terceiros, ele assegura a responsabilidade objetiva estatal, da mesma forma é a Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente, a qual consagra a responsabilidade objetiva, impondo ao poluidor a obrigação de recuperar e/ou indenizar o meio ambiente degradado, independentemente da existência de culpa.

De acordo com a Lei que trata da política nacional do meio ambiente, “poluidor é qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. (BRASIL, 2013)

Se o Estado for omissivo no dever de fiscalizar as instituições licenciadas, mesmo que sobre elas já tenha recaído o princípio da prevenção quando da licença ambiental, ainda assim, tem o Estado o dever de reparar o dano causado por estas ao meio ambiente, pois seja de forma direta ou indireta concorreu para a degradação do meio sadio e equilibrado, assegurado na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental da coletividade.

Doravante, discussão doutrinária a respeito da responsabilidade objetiva do Estado em relação à omissão do agente público, sábio é o entendimento suportado pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº 1.071.741, que trata da responsabilidade objetiva do Estado em decorrência da omissão do agente público, em relação a dano ambiental causado por

terceiros, como uma exceção ao art. 37 da Constituição Federal. Neste sentido é a ementa colacionada do Superior Tribunal de Justiça:

AMBIENTAL. UNIDADE DE CONSERVAÇÃO DE PROTEÇÃO INTEGRAL (LEI 9.985/00). OCUPAÇÃO E CONSTRUÇÃO ILEGAL POR PARTICULAR NO PARQUE ESTADUAL DE JACUPIRANGA. TURBAÇÃO E ESBULHO DE BEM PÚBLICO. DEVER-PODER DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL DO ESTADO. OMISSÃO. ART. 70, § 1º, DA LEI 9.605/1998. DESFORÇO IMEDIATO. ART. 1.210, § 1º, DO CÓDIGO CIVIL. ARTIGOS 2º, I E V, 3º, IV, 6º E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981 (LEI DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE). CONCEITO DE POLUIDOR. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO DE NATUREZA SOLIDÁRIA, OBJETIVA, ILIMITADA E DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. (...) 5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no **art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. 6. O dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, provém diretamente do marco constitucional de garantia dos processos ecológicos essenciais** (em especial os arts. 225, 23, VI e VII, e 170, VI) e da legislação, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).(...) 12. **Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem. 13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa.**(...)18. Recurso Especial provido. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília, 24 de março de 2009(data do julgamento). MINISTRO HERMAN BENJAMIN Relator. [grifo nosso]

Acertada a decisão acima colacionada no que se refere à responsabilidade do Estado por danos ambientais causados por terceiros, visto que se trata de uma exceção da responsabilidade aduzida no art. 37 da Constituição Federal de 1988, tendo em vista que a tutela amparada versa sobre direito à vida, pois a proibição de qualquer forma de degradação do meio ambiente é condição para o equilíbrio ecológico “essencial” à sadia qualidade de vida. Em razão disto, é que ao Estado incumbe a condição de guardião do meio ambiente, sendo que tal garantia se dá através de seu poder de polícia quando da fiscalização das atividades potencialmente poluidora.

Ademais, a tutela ambiental é amparada, igualmente, por uma lei específica que trata da responsabilidade do poluidor, direto ou indireto, e a mesma foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Assim, a responsabilidade civil tem por objetivo a reconstituição do meio antes da ocorrência do fato que deu origem ao dano, mais especificamente punindo o agente poluidor, reparando o meio e prevenindo novos danos, sendo que diante de um prejuízo de impossível reconstrução é aplicada a sanção em pecúnia e este valor deve ser arbitrado de forma a levar ao poluidor a consciência que mais branda é a preservação do que a sanção. Desta forma, entende-se que deve ser o instrumento mais eficaz para o problema do dano ambiental, visto o crescente desenvolvimento do país e o contexto histórico a respeito das práticas industriais.

Ademais, a Administração Pública, com o intuito de efetivar o direito fundamental - meio ambiente sadio e equilibrado, utiliza-se do princípio da prevenção através das licenças, autorizações, fiscalizações e sanções administrativas. Para tanto, caberá ao Estado, quando omissor, reparar o dano mesmo que de forma indiretamente tenha provocado, quando deixa de exercer o seu poder de polícia administrativa – fiscalização das instituições licenciadas, tendo em vista o princípio do poluidor-pagador, da prevenção e da precaução.

2.3.DA ANÁLISE DA CONCORRÊNCIA DO ESTADO COM AS INSTITUIÇÕES LICENCIADAS FRENTE AO PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO

Partindo da premissa que, para o exercício de uma atividade potencialmente poluidora é necessário passar pelo processo de licença ambiental, para que se obtenha a concessão. Entretanto, cumpre ressaltar que esse procedimento consiste em uma análise minuciosa dos efeitos que a atividade possa causar ao meio, contudo, o intuito do processo está em amenizar as consequências, limitar a atividade, sem impedir o crescimento econômico do país.

Dessa forma, assim como é incumbido às instituições licenciadas seguir um projeto de reparação do meio, consequência da análise da atividade a ser explorada, ao Estado se impõe a função de fiscalizar essas atividades, como forma de garantir que o meio ambiente não seja danificado.

Contudo, conforme já mencionado, a Lei nº 6.938/81 traz a definição de poluidor, e nela incluiu aquele que de forma indireta cause prejuízo ao meio ambiente, como sendo responsável pelos danos juntamente com o poluidor direto. Nesse caso, se ao Estado é atribuído à função de fiscalizar as atividades desenvolvidas pelas instituições licenciadas e não a realiza, ele deverá responder solidariamente, pois com a sua omissão deixou de evitar o dano, portanto, contribuiu, mesmo que indiretamente, para a degradação do meio ambiente.

Neste diapasão, é a ideia de Elenise Felzke Schonardie: “a responsabilidade por omissão da administração pública é uma responsabilidade indireta, na qual o Estado não realiza, ou faz deficitariamente, a fiscalização das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, facilitando a ocorrência do dano ambiental” (SCHORNADIE, 2003, p. 87).

Assim, o Estado pode, ou melhor, deve ser responsabilizado pelos danos que, por ação ou por omissão, vier causar ao meio ambiente.

Desta forma, é a lição de Hely Lopes Meirelles,

desde que a Administração defere ou possibilita ao seu servidor a realização de certa atividade administrativa, a guarda de um bem ou a condução de uma viatura, assume o risco de sua execução e responde civilmente pelos danos que esse agente venha a causar injustamente a terceiros. **Nessa substituição da responsabilidade genérica do Poder Público, cobrindo o risco da sua ação ou omissão, é que se assenta a teoria da responsabilidade objetiva da Administração,** vale dizer, da responsabilidade sem culpa, pela só ocorrência da falta anônima do serviço, porque a falta está, precisamente, na área dos riscos assumidos Administração para a consecução de seus fins. (MEIRELLES, 2005, p. 650). [grifo nosso]

Destarte, importante ressaltar no entendimento supracitado, que a responsabilidade pública advém do descumprimento do dever legal. Neste caso, a conduta omissiva leva ao

dever de reparar, pois a lei exige a realização de determinados atos pelo agente estatal. Afiscalização das instituições licenciadas é inerente ao poder de polícia administrativo do Estado, não permitindo, desta forma, a inércia do agente público.

No mesmo sentido, são as palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,

os acontecimentos suscetíveis de acarretar responsabilidade estatal por omissão ou por atuação insuficiente do poder público são o fato da natureza, cuja lesividade o poder público não obstou, apesar de dever fazê-lo, e o comportamento material de terceiros cuja atuação lesiva não foi impedida pelo poder público, embora pudesse e devesse sê-lo. (MELLO, 1992, p. 552)

Ademais, “também existe a possibilidade de o Estado ser responsabilizado pelos danos provocados por terceiros, pela obrigatoriedade de exercer o seu dever de fiscalizar e de impedir que danos venham a acontecer ao meio ambiente” (MELLO, 1992, p. 552). Porém, ao Estado é assegurado o direito de regresso contra o agente quando comprovada a culpa ou dolo.

Portanto, se a instituição licenciada, que desenvolve atividade potencialmente poluidora, não sofrer nenhuma fiscalização por parte do agente público, estaremos diante de um descaso da Administração, pois a forma máxima de efetivação do direito ao meio ambiente sadio e equilibrado dar-se-á através do exercício do poder de polícia administrativo com o intuito de perfectibilizar o princípio da prevenção.

Perfaz salientar que, quando na relação jurídica existe mais de um causador do dano ambiental, dificultado assim a identificação da proporção da responsabilidade de cada um, aplica-se, entretanto, a regra geral do art. 1.518 do Código Civil, o qual dispõe: “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação”. (BRASIL, 2004)

Assim, diante da dificuldade de se identificar a parcela que cada um dos autores do dano incidiu, com o fim de evitar mais prejuízo para a sociedade, eles respondem solidariamente pelo dano causado. Esta é forma mais justa para com a sociedade de ver os seus direitos assegurados e aqueles que não os respeitam responsabilizados.

No presente estudo constata-se que ao Estado, primeiramente, cabe prevenir a ocorrência de qualquer dano ambiental através de seu poder-dever de polícia administrativa, consubstanciado nas licenças e na fiscalização das atividades desenvolvidas pelas instituições licenciadas, tendo em vista a dificuldade de se reparar alguns danos ou até mesmo da impossibilidade de reparação. Contudo, em um segundo momento, sendo o Estado inerte, omissivo, no seu dever, na sua obrigação, acaba por concorrer para a degradação do meio ambiente juntamente com as instituições licenciadas, mesmo que de forma indireta, devendo responder solidariamente com elas.

Por fim, conclui-se que o Estado responde solidariamente com a instituição licenciada pelo dano causado ao meio ambiente, quando não fiscaliza a atividade potencialmente poluidora desenvolvida pela instituição, pois acaba contribuindo para o dano ambiental. Importante frisar que, a Administração Pública tem o condão de prevenir todo e qualquer tipo de poluição, com a finalidade de assegurar o bem-estar social, que se traduz no meio ecologicamente equilibrado para se ter uma sadia qualidade de vida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em virtude do que foi mencionado nesse trabalho, é cristalino que a questão ambiental passou a ter grande relevância no cenário socioeconômico do país, pois para ter uma sadia qualidade de vida é necessário que o meio esteja ecologicamente equilibrado, sem, contudo,

estagnar o desenvolvimento. Entretanto, essa consciência se deu a partir da Revolução Industrial, quando as pessoas começaram a entender que os recursos naturais não eram inesgotáveis como se pensava e, conseqüentemente, o uso descontrolado levaria a um desequilíbrio ecológico.

Em decorrência disso, é que a tutela ambiental passou a ser garantida como um direito fundamental de todo e qualquer indivíduo, impondo assim a proteção integral do Estado e da sociedade, tendo em vista o interesse da coletividade.

Contudo, apesar de as instituições, que exercem atividade potencialmente poluidora, serem submetidas ao processo de licenciamento ambiental, ainda assim, para evitar o dano ambiental, faz-se necessário, a utilização dos princípios do direito ambiental, como meio de controle dessa atividade. Dessa forma, o Estado através do poder de polícia tem o dever de fiscalizar as instituições licenciadas, mesmo após concessão de licença ambiental, com o intuito de evitar prejuízo ao meio ambiente.

Todavia, a responsabilidade do Estado por omissão do agente público, em regra, é subjetiva. Sendo que, nesse caso, a tutela ambiental é regulamentada por Lei específica, destarte, estamos diante de uma exceção ao art.37 da Constituição Federal, conforme corrobora o entendimento Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 1.071.741.

Se o agente público se omite de seu dever – obrigação – de fiscalizar essas instituições licenciadas no exercício da atividade, contribuindo para a degradação do meio ambiente, o Estado e a instituição, deverão ser responsabilizados solidariamente, conforme previsto na Lei nº 6.938/81 – Política Nacional do Meio Ambiente.

Portanto, conclui-se que a responsabilidade do Estado é objetiva e solidária, na qual não se analisa a culpa do agente, pois além de ter um microsistema especial – Lei – que regulamentando a tutela amparada, esse direito vai além do meio ambiente ecologicamente equilibrado, visto que se trata de uma condição à vida sadia, logo, sendo o direito à vida, essencial para a existência da humanidade, não cabe ao agente público à pretensão de não o proteger, razão para isso assume o risco integral e dispensa-se a análise da culpa.

Ademais, cumpre ressaltar que se o agente incorreu para o dano, o Estado acaba por não cumprir com sua função de guardião dos direitos difusos, deixando de prestigiar o Princípio da Prevenção, o qual é de suma importância para a efetivação da proteção ambiental.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 16 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.
- _____. **Código Civil**. 19 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.
- _____. **Código Tributário Nacional**. 34 ed. São Paulo, 2005.
- _____. **Lei n. 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 10 de mar. 2013.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1.071.741**. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 24 de mar. 2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/jsp/revista/abreDocumento.jsp?componente=ATC&sequencial=4715617&num_registro=200801460435&data=20101216&tipo=5&formato=PDF> Acesso em: 05 de mai. 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.
- FREITAS, Vladimir Passos de. **Direito Administrativo e Meio Ambiente**. 4 ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá Editora, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 11 ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2003.

- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda., 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editora Ltda, 2004.
- MILARÉ, Édís. **Direito Ambiental: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5 ed. rev, atual e ampl. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2007.
- NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. **Curso de Direito Administrativo**. 14 ed. rev., atual.e ampl. E atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2006.
- RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade Civil**. 4 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.
- SCHONARDIE, Elenise Felke. **Dano Ambiental: a omissão dos agentes públicos**. Passo Fundo: Editora UPF, 2003.