

A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO EM RELAÇÃO AO DANO NUCLEAR

ISRAEL PRADO MORETZ-SOHN¹
VICENTH BRUNO LIMA SCARCELA²

RESUMO: Este artigo tem o propósito de expor acerca das consequências do dano nuclear no meio ambiente, além de questionar a atual forma como o dano nuclear está fixado no ordenamento jurídico, incluindo correntes majoritárias e minoritárias do respectivo assunto.

Palavras-chave: *Dano nuclear. Responsabilidade civil do estado. Lei 6.453/77. Corrente majoritária. Corrente minoritária. Risco integral. Risco administrativo.*

INTRODUÇÃO

A motivação do presente artigo se dá pela ausência de uma interpretação abrangente, clara e profunda acerca da responsabilidade civil do estado em relação ao dano nuclear. A lei 6.453/77, que é anterior à CF/88, traz em seu texto normativo as causas excludentes de responsabilidade civil do estado em relação ao dano nuclear como também, a responsabilidade criminal por atos relacionados a atividades nucleares: “Art. 8º - O operador não responde pela reparação do dano resultante de acidente nuclear causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza”.

DESENVOLVIMENTO

Com a demanda de energia crescente, a questão do aquecimento global e a necessidade da formação de uma matriz energética diversificada, a polêmica da obtenção de eletricidade através das usinas nucleares volta ao Brasil. As questões jurídicas acerca das atividades nucleares são polêmicas, pois é certo que essas são de extrema importância para o desenvolvimento social e econômico, ademais, a energia nuclear consiste em um bem ambiental. Todavia, os efeitos decorrentes, devido ao armazenamento de material nuclear e à

¹ Acadêmico do curso de Direito da *Faculdade Luciano Feijão* (FLF). E-mail: israelmoretz-sohn@hotmail.com

² Acadêmico do curso de Direito da *Faculdade Luciano Feijão* (FLF). E-mail: sr_vicenth@hotmail.com



radiação ionizante liberada no meio ambiente, envolvem sérios danos e riscos à sadia qualidade de vida.

O aspecto sócio-cultural das atividades nucleares e seus riscos são recentes na memória de grande parte da população, podendo-se citar a destruição causada pelas bombas atômicas lançadas em Hiroshima e Nagasaki, no Japão, o acidente na Central Atomo-elétrica de Chernobyl, na ex-União Soviética, e o problema envolvendo o Césio 137 no estado de Goiás. Sendo assim, com os desastres já evidenciados, é grande a preocupação dos organismos internacionais, e, nesse contexto, nos meios científico-jurídicos, faz-se necessário salientar que as indústrias nucleares e os danos decorrentes dessas, devem ser foco de atenção.

A poluição decorrente de uma atividade nuclear é muito grave, devido ao crescente perigo dos danos nucleares e seus temíveis efeitos. Segundo Michel Despax:

A indústria nuclear ocasiona danos próprios, cujos inconvenientes ao meio ambiente são temíveis, não deixando de ser preocupantes, e o funcionamento de uma instalação nuclear polui as águas e, pela mesma, contamina radioativamente os animais, os vegetais, os seres humanos. (*apud* CUSTÓDIO, 2005, p. 415-416).

São muito importantes e preocupantes as questões relacionadas à poluição por atividades nucleares, pois já foram comprovados os perigos dos riscos catastróficos, os danosos efeitos transfronteiriços contra a biodiversidade, a vida humana e demais bens ambientais.

Dessa forma, trata-se de um problema que não pode ser ignorado pelos juristas, não é possível pensar somente em produção de energia, em desenvolvimento da tecnologia, é preciso considerar primeiramente, os direitos invioláveis da pessoa humana, sendo que o direito à vida digna e sadia sobrepõe-se aos interesses do Estado.

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL NAS ATIVIDADES NUCLEARES

Princípio do Desenvolvimento Sustentável

Tal princípio tem como fundamento legal o art. 225, caput, da Constituição Federal, segundo o qual:

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável deve nortear as atividades nucleares, pois é necessário que haja uma coexistência harmônica entre a economia e o meio-ambiente ecologicamente equilibrado, permitindo o desenvolvimento, de forma planejada, sustentável, para que os recursos que hoje existem, não se tornem



inócuos, ou não se esgotem. (FIORILLO, 2003, p.).

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial á 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.

A Declaração do Rio de Janeiro/92, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, afirma em seu princípio 1, que os seres humanos “têm direito a uma vida saudável”. Não adianta somente ter vida, conservar a vida, é preciso que haja vida digna, e para isso, também se faz necessário um ambiente sadio.

No que concerne às atividades nucleares, esse princípio é utilizado no sentido de reduzir o efeito do prejuízo que poderá ocorrer, pois na hipótese de um dano nuclear, seus efeitos, na maioria das vezes são irreversíveis e irreparáveis, podendo culminar na degradação total do meio ambiente.

Princípio da Prevenção, Precaução e as Radiações Nucleares

A prevenção deve ser a palavra principal, já que os danos ambientais são irreversíveis e irreparáveis. “A finalidade maior da tutela ambiental é a prevenção” (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 129). Por exemplo, como erradicar os efeitos de Chernobyl? E as gerações futuras que serão afetadas?

O princípio da precaução visa manter a sadia qualidade de vida das gerações futuras e a natureza existente no planeta. O princípio da precaução incide na atividade nuclear, pois o Poder Público tem que atuar preventivamente ante os riscos de dano para a pessoa humana e o meio ambiente, decorrentes de tal atividade, assim como praticar medidas precaucionais, pois ao ocasionar danos, será a co-responsável.

Para Maria Alexandre de Souza Aragão, “o princípio da precaução determina que a ação para eliminar possíveis impactos danosos ao meio ambiente seja tomada antes de um nexo causal ter sido estabelecido com evidência científica absoluta” (*apud* LEITE, 2003, p.47), logo, a precaução é anterior à manifestação do perigo. Já o princípio da prevenção estabelece que os perigos, já comprovados, sejam eliminados.



Princípio do Poluidor-Pagador

O princípio do poluidor-pagador abrange de maneira preventiva e repressiva as atividades nucleares, pois envolve a responsabilidade e a reparação específica do dano ambiental. Tal princípio é utilizado para evitar a ocorrência de danos ambientais, pois exige que o potencial poluidor saiba das responsabilidades decorrentes da poluição que pode ser causada, e ao mesmo tempo, cuida de situações em que o dano já ocorreu, ou seja, aplica-se nos casos concretos a reparação dos danos ao ambiente.

A ideia que envolve o princípio do poluidor-pagador é a de evitar o dano ao meio ambiente, ou pelo menos, de diminuir-lhe o impacto, e isso é feito através da “imposição de um custo ambiental àquele que se utiliza do ambiente em proveito econômico.” (ANTUNES, 2002, p. 222).

Todavia, é importante enfatizar que esse princípio não é uma punição, já que ele pode ser implementado mesmo que o comportamento do pagador seja totalmente lícito, não havendo necessidade de ser provado que existem faltas ou infrações, e o pagamento efetuado não confere ao pagador o direito de poluir. A aplicação do princípio em questão divide-se em dois momentos: o primeiro é o da fixação das tarifas ou preços e/ou da cobrança de investimento na prevenção da utilização do recurso ambiental, e o segundo momento é o da responsabilização residual ou integral do poluidor. (MACHADO, 2002, p.52).

O objetivo central do princípio do poluidor-pagador incide não somente em imputar um valor e reparar o dano, mas sobretudo em uma atuação de maneira preventiva, anterior à ocorrência do mesmo.

RESPONSABILIDADE CIVIL PELO DANO NUCLEAR

O dano nuclear pode caracterizar-se como o dano pessoal ou material produzido como resultado direto ou indireto das propriedades radioativas, da sua combinação com as propriedades tóxicas ou com outras características dos materiais nucleares, que se encontrem em instalação nuclear, ou dela procedentes ou a ela enviados.

Nesse sentido, nossa gloriosa Autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro versa sobre a ausência de distinção entre a Teoria do risco integral e a teoria do risco administrativo, que aduz, *ad litteram*:

No entanto, durante muito tempo, aqui no direito brasileiro, grande parte da doutrina não fazia distinção, considerando as duas expressões – risco integral e risco administrativo – como sinônimas ou falando em risco administrativo como correspondente ao acidente administrativo.



Mesmo alguns autores que falavam em teoria do risco integral admitiam as causas excludentes da responsabilidade. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2008, p.611.).

Teoria Do Risco Integral e Teoria Do Risco Administrativo

De acordo com os autores Marcelo Alexandrino e Vicente De Paulo, A Teoria do Risco Integral representa uma exacerbação da responsabilidade civil da Administração. Segundo esta teoria, basta à existência do evento danoso e do nexos causal para que surja a obrigação de indenizar para a administração, mesmo que o dano decorra de culpa exclusiva do particular. Mesmo que ficasse comprovado haver culpa exclusiva do condutor particular, a obrigação de indenizar caberia à Administração.

Já pela Teoria do Risco Administrativo, surge a obrigação econômica de reparar o dano sofrido injustamente pelo particular, independentemente da existência de falta do serviço e muito menos de culpa do agente público. Basta que exista o dano, sem que para ele tenha concorrido o particular. Existindo o fato do serviço e o nexos direto de causalidade entre o fato e o dano ocorrido, presume-se a culpa da administração. Compete a esta, para eximir-se da obrigação de indenizar, comprovar, se for o caso, existência de culpa exclusiva do particular, ou, se comprovar culpa concorrente, terá atenuada sua obrigação. O que importa, em qualquer caso, é o ônus da prova de culpa do particular, se existente, cabe sempre à Administração.

A Responsabilidade Civil Objetiva e a Teoria do Risco Integral

A responsabilidade objetiva nas atividades nucleares decorre da própria CF/88, no seu artigo 225 de forma direta, e no artigo 5º de forma indireta. A Constituição Federal no art. 225, §3º, não vinculou a culpa como sendo elemento determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente, logo, o regime é o da responsabilidade objetiva quando se tratar de reparação por dano ambiental. (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 125). O art. 21, XXIII, d, da Constituição Federal, determina que: “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”.

A responsabilidade pode ser tanto de pessoa física, como jurídica, e incide sobre o operador ou explorador da atividade nuclear, e se houver mais de um explorador, a responsabilidade será solidária e coletiva. O Estado, ou seja, a União, tem responsabilidade civil sobre todas as atividades exercidas pelo regime de monopólio, então ele terá responsabilidade sobre as atividades nucleares de uma Usina geradora



de energia. (MACHADO, 2002, p. 177-178).

Todavia, há cada vez mais, a tendência mundial em se adotar a teoria do risco, origem da responsabilidade objetiva. “Ao contrário, por todas as mudanças ocorridas e pela tendência de efetivamente se valorizar a vítima do dano, acreditamos que, em pouco tempo, a exceção será a teoria subjetiva, e a regra a responsabilidade nascida da teoria do risco.” (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 134).

A teoria do risco, nada mais é do que a responsabilização civil não apenas por danos, mas também pela produção de riscos ambientais intoleráveis. (CARVALHO, 2008, p. 255). Ou seja, responsabilizar o explorador da atividade nuclear a assumir medidas preventivas e precaucionais obrigatórias, decorrentes da criação de riscos concretos, previsíveis, e também de riscos abstratos, imperceptíveis ao sentido humano e de repercussão global³.

³ Segue abaixo os artigos da Constituição Federal e Leis que admitem o risco integral em nossa legislação pátria: XXIII - explorar os serviços e instalações **nucleares de qualquer natureza** e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

d) **a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

2 - **Nas hipóteses decorrentes de danos causados por atos terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de empresa aéreas brasileiras.**

Lei 10.309, de 22 de novembro de 2001 - Dispõe sobre a assunção pela União de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras.

Art. 1º: Fica a União autorizada a **assumir as responsabilidades civis** perante terceiros no caso de **danos a bens e pessoas no solo, provocados por atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras no Brasil ou no exterior.**

Lei 10.773, de 9 de outubro de 2003:

Dispõe sobre a assunção, pela União, de responsabilidades civis perante terceiros no caso de atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público, excluídas as empresas de táxi aéreo.

Art. 1º: Fica a União autorizada, na forma e critérios estabelecidos pelo Poder Executivo, a **assumir despesas de responsabilidades civis perante terceiros na hipótese da ocorrência de danos a bens e pessoas, passageiros ou não, provocados por atentados terroristas, atos de guerra ou eventos correlatos, ocorridos no Brasil ou no exterior, contra aeronaves de matrícula brasileira operadas por empresas brasileiras de transporte aéreo público,** excluídas as empresas de táxi aéreo.

Esta lei conceitua o que se:

§ 3º **Entende-se por atos de guerra** qualquer guerra, invasão, atos inimigos estrangeiros, hostilidades com ou sem guerra declarada, guerra civil, rebelião, revolução, insurreição, lei marcial, poder militar ou usurpado ou tentativas para usurpação do poder.

§ 4º **Entende-se por ato terrorista** qualquer ato de uma ou mais pessoas, sendo ou não agentes de um poder soberano, com fins políticos ou terroristas, seja a perda ou dano dele resultante acidental ou intencional.

§ 5º (Entende por) **Os eventos correlatos**, a que se refere o caput deste artigo, incluem greves, tumultos, comoções civis, distúrbios trabalhistas, ato malicioso, ato de sabotagem, confisco, nacionalização, apreensão, sujeição, detenção, apropriação, seqüestro ou qualquer apreensão ilegal ou exercício indevido de controle da aeronave ou da tripulação em voo por parte de qualquer pessoa ou pessoas a bordo da aeronave sem consentimento do explorador.



RESPONSABILIDADE DO ESTADO EM RELAÇÃO AO MEIO AMBIENTE

Quando o agente infrator cometer ato que seja lesivo ao meio ambiente, a responsabilidade da administração será objetiva, ou seja, sem necessidade de culpa do agente, bastando haver o dano e o nexo causal, devendo a ação ser impetrada contra a administração pública.

Preceitua o art. 225 § 3º da Constituição Federal:

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O art. 37, parágrafo 6º não cria responsabilidade em casos de força maior, como atos da natureza imprevisíveis – um relâmpago que caiu em uma árvore e causou uma devastação, por exemplo. A responsabilidade para acontecer, deve ser cometida por um agente que tinha vínculo com a administração e realizou conduta omissiva, comissiva em decorrência do nexo causal com a administração.

Em se tratando de responsabilidade solidaria a legislação brasileira, Lei 6938/81, em seu artigo 3ª, IV, esclarece dizendo que poluidor é “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Ou seja, há casos em que danos causados por terceiros induzem na responsabilidade da administração, por essa ser empreendedora e ter assumido os riscos da situação. A administração deve usar de seu poder de polícia e garantir a integridade daquele bem ambiental, sendo assim, em caso de dano causado por terceiro a administração responde por não ter protegido o ambiente, ou seja, por ato omissivo, respondendo assim solidariamente pelo fato de terceiro não ter vínculo com a administração.

Há julgamentos que traduzem essa linha de raciocínio, como os julgamentos do STF: Ministro Moreira Alves, no RE nº 85 079 — bem como o RE nº 84 328 . que encampou a tese da responsabilidade solidária do dono da obra (mesmo sem culpa) (MUKAI, 1992, p. 63).



Com relação à poluição⁴, atenta-se ao enunciado no artigo 3º IV da Lei nº 6.938/81, o qual diz que é poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Ou seja, aplica-se aí o mesmo raciocínio do dano ao meio ambiente, por atividade omissiva, havendo responsabilidade objetiva do estado.

CONCLUSÃO

A responsabilidade do dano nuclear⁵ doutrinariamente falando encontra-se calcada em duas teorias: teoria do risco integral e teoria do risco administrativo. É de pleno consenso de acordo com a lei 6.453/77 que o operário não responderá por dano causado diretamente por conflito armado, hostilidades, guerra civil, insurreição ou excepcional fato da natureza. Nos demais casos há uma discussão abrangente em cima da responsabilidade do empregado, mas em proteção a figura do bem geral, acreditamos que é necessário colocar uma carga sobre o

⁴ Conceito de poluição: Poluição é a degradação da atividade ambiental de que resulte direta ou indiretamente:

- prejuízo para a saúde, segurança e o bem estar do cidadão;
- condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- afetação desfavorável a bio-regional (conjunto de seus animais e vegetais de uma região).
- afetação de condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente.
- lançamento de matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

[...] Lei nº 6.938, de 31/07/81

⁵ ANEXO A:

Decreto nº 911 03 de setembro de 1993: Decreto de fundamental relevância para o entendimento que sem tem em relação a visão internacional, posterior a Convenção de Viena:

ARTIGO IV

1 - A responsabilidade do operador por danos nucleares, de conformidade com a presente Convenção, será objetiva.

3 - a) De conformidade com a presente Convenção, não acarretarão qualquer responsabilidade para o operador os danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a conflito armado, a hostilidades, a guerra civil ou a insurreição. b) Exceto na medida em que o Estado da Instalação dispuser em contrário, o operador será responsável pelos danos nucleares causados por acidente nuclear devido diretamente a uma catástrofe natural de caráter excepcional.

Vigência e eficácia do Decreto nº 911/1993 (acesso em: 06 dez. 2007):

BASE DA LEGISLAÇÃO FEDERAL DO BRASIL

DEC 911/1993 (DECRETO DO EXECUTIVO) 03/09/1993 00:00:00

Situação: NÃO CONSTA REVOGAÇÃO EXPRESSA

Chefe de Governo: ITAMAR FRANCO

Origem: EXECUTIVO

Fonte: D.O. 6/09/1993 P. 13238

Ementa: PROMULGA A CONVENÇÃO DE VIENA SOBRE RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS NUCLEARES, DE 21/05/1963. - DECRETO LEGISLATIVO N. 93, DE 23/12/1992. - ITAMAR FRANCO.

Referenda: MRE. ATO INTERNACIONAL

(Fonte: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/fraWeb?OpenFrameSet&Frame=frmWeb2&Src=%2Flegisla%2Flegislacao.nsf%2FViv_Identificacao%2FDEC%2520911-1993%3FOpenDocument%26AutoFramed>)



operário em caso de responsabilidade exclusiva deste, já que o dano nuclear envolve riscos excepcionais a população em geral, e não apenas no âmbito administrativo.

REFERÊNCIAS

- ALEXENDRINO, Marcelo Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17ª ed. São Paulo: Método, 2009.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Direito Ambiental e questões jurídicas relevantes**. Campinas: Millennium, 2005.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª ed. São Paulo; Atlas, 2008.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
<http://www.portalsaofrancisco.com.br/alfa/perigo-das-usinas-nucleares/perigo-das-usinas-nucleares-5.php>,
Disponível em 11 de junho de 2012, às 10h12.
- MUKAI, Toshio. **Direito ambiental sistematizado**. São Paulo: Forense Universitária, 1992.