

# 10

## O PODER JUDICIÁRIO E O DIREITO AMBIENTAL

**Luiz Audebert Delage Filho**

### 1. INTRODUÇÃO

Preliminarmente, necessário se faz esclarecer que o presente trabalho, foi também adaptado para o “Power-Point”, visando sua exibição no ENJUR-EJEF na Comarca de Passos, em 20/06/2009. Nele, foram reunidos e condensados vários textos de publicações e palestras, de minha autoria ou coautoria, sobre o tema geral “DIREITO AMBIENTAL”, cabendo citar especialmente a obra: “DIREITO AMBIENTAL NA VISÃO DA MAGISTRATURA E DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, Editora Del Rey, 2003, da qual fui colaborador, além de publicar textos extraídos do “Encontro Interestadual do Ministério Público e da Magistratura para o Meio Ambiente – Araxá/MG, abril de 2002”, da qual utilizei, para a parte histórica e introdutória deste trabalho, trechos da “INTRODUÇÃO AO DIREITO AMBIENTAL BRASILEIRO” de autoria do Ministro ANTÔNIO HERMAN V. BENJAMIN – STJ, a quem renovo nesta oportunidade as minhas mais elevadas homenagens.

Também, prestando iguais homenagens, cumpre-me citar o artigo do eminente ambientalista, Professor PAULO AFFONSO LEME MACHADO, publicado na citada obra, “Itinerário do direito ambiental brasileiro: prevenção controle e reparação”.

Na necessária e constante atualização dos temas abordados, devo também citar e homenagear o Ministro JOSÉ DE CASTRO MEIRA

– STJ, de quem pude haurir, em memorável palestra proferida no “CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL DA ABRAMPA”, em junho de 2009, importantes e atuais lições ambientais, das quais utilizei citações legais e jurisprudenciais, na abordagem do tópico “AS APP’s E A JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES”.

Devo prestar, também, iguais homenagens ao Ministro GILSON DIPP – STJ, que sempre tem se dedicado aos temas do Direito Ambiental, trazendo em diversas jornadas acadêmicas realizadas no âmbito do Judiciário Mineiro, suas respeitáveis lições doutrinárias e jurisprudenciais sobre a matéria.

Iniciando, propriamente, a abordagem do tema que me foi confiado “O PODER JUDICIÁRIO E O DIREITO AMBIENTAL”, dada a sua abrangência, farei breve retrospectiva sobre o ordenamento jurídico ambiental em vigor no Brasil, nos pontos de maior interesse, buscando relembrar certas normas de direito material e processual, que podem fundamentar e instrumentalizar a tutela jurisdicional, abordagem quanto à responsabilidade ambiental, o desenvolvimento sustentável (ecologia *x* economia), alguns aspectos relacionados à legislação sobre águas, às áreas de preservação permanente, focando na doutrina, e na formação da Jurisprudência pelo Poder Judiciário.

Historicamente, o Brasil ainda dá os primeiros passos na busca da imprescindível compatibilização entre o crescimento econômico e proteção ambiental. Nossos poucos mais de 500 anos estão marcados, literalmente, a ferro, seja do machado ou da motosserra e fogo, das queimadas e chaminés.

Nos moldes comumente usados, pautamos o progresso na tese de que era preciso destruir para crescer, acreditando que com a destruição da natureza poderiam resultar o desenvolvimento e bem-estar. Desta forma, foram destruídas as florestas, rios, costa litorânea, qualidade do ar, fertilidade do solo e pureza do subsolo.

Deste processo resulta uma degradação intergeracional, na qual a agressão ambiental faz-se por continuidade e adição, num processo ininterrupto de mais de cinco séculos.

Internacionalmente, grande destaque se dá à destruição da Floresta Amazônica. Infelizmente nossa crise ambiental não se resume

à destruição da maior floresta tropical do mundo. Mais impiedosa, intensa, e irrecuperável tem sido a destruição da Mata Atlântica e do Cerrado, ecossistemas dos mais variados em termos de diversidade biológica. No outro lado da problemática, a poluição põe em risco a saúde de milhões de brasileiros e ameaça processos ecológicos endêmicos e vitais.

Exceção feita às catástrofes naturais infrequentes, é a ação humana que maiores impactos traz ao planeta, alterando suas características físicas e químicas, bem como extirpando e transformando ecossistemas inteiros, com a supressão de florestas e espécies, poluição do ar e das águas com substâncias tóxicas e perigosas.

Diante de tal quadro, continuamos à procura de soluções eficientes, seja no terreno da ciência ou na esfera jurídica. Contudo, estas duas categorias de forças, no estágio atual do conhecimento científico e do planejamento, lá permanecem como vetores de impossível estancamento, passíveis de mitigação, sempre insuficiente.

Sem sequer tocar a superfície destas questões mais profundas do relacionamento homem-natureza, o presente trabalho, de forma simplificada, propõe uma visão panorâmica da proteção ambiental no Brasil.

## **2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO AMBIENTE**

Do descobrimento em 1500, até aproximadamente o início da segunda metade do século XX, pouca atenção recebeu a proteção ambiental no Brasil, exceção feita a algumas normas isoladas que não visavam resguardar o meio ambiente, possuindo objetivos mais estreitos, tal como preservar recursos naturais preciosos em processo de exaurimento, como o pau-brasil, ou resguardar a saúde pública.

A questão ambiental até a década de 1960 do século passado, juridicamente não existia, sendo raras e pontuais as iniciativas do Poder Público. Pode ser caracterizada como a fase da exploração desregrada ou do *laissez-faire* ambiental, onde a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era o que importava. Preponderante, nesta fase, a omissão legislativa, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental, quando muito, ao tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos direitos de vizinhança.

Em um segundo momento, temos a fase fragmentária, onde o legislador impôs controles legais às atividades exploratórias. A recepção incipiente da degradação ambiental pelo ordenamento operava, no plano ético, pelo utilitarismo – interesse econômico, e, no terreno formal, pelo reducionismo, tanto do objeto (o fatiamento do meio ambiente, a ele ainda se negando, holisticamente, uma identidade jurídica própria) como, do reduzido aparato legislativo. Encaixam-se aí o Código Florestal, de 1965; os Códigos de Caça, de Pesca e de Mineração, todos de 1967; a Lei de Responsabilidade por Danos Nucleares, de 1977; a Lei do Loteamento Industrial nas Áreas Críticas de Poluição, de 1980 e a Lei de Agrotóxicos, de 1989.

Neste período, através do Decreto Federal n. 73.030/73, foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, subordinada ao Ministério do Interior.

Pouco tempo após, indicando uma (re)orientação radical, aparece a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81), dando início à fase holística, em que o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, com autonomia valorativa e com garantias de implementação. Porém, somente com a Lei n. 6.938/81, é que verdadeiramente começa a proteção ambiental no Brasil, indo o legislador além da tutela dispersa, que caracterizava o sistema até então vigente. Adotando nova metodologia, a lei não só estabeleceu os princípios, os objetivos e os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, como ainda incorporou no ordenamento jurídico o Estudo de Impacto Ambiental, instituindo também um regime de responsabilidade civil objetiva para o dano ambiental, conferindo legitimação ao Ministério Público para agir nesta matéria.

Por fim, fechando o círculo da regulamentação legal (agora civil, administrativa e penal), é aprovada, em 1998, a Lei dos Crimes contra o Meio Ambiente, Lei n. 9605/98.

### **3. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO AMBIENTE**

#### **3.1 Relevância da proteção constitucional do ambiente**

Embora não seja imprescindível para o legislador, bem como para os implementadores, o reconhecimento expresso acerca de direitos

e deveres inerentes à proteção ambiental, é indubitoso que a experiência comparada indica que tais disposições são, jurídica e praticamente, úteis, além disso, a constitucionalização do ambiente é uma tendência mundial.

### **3.2 O meio ambiente no sistema constitucional brasileiro anterior a 1988**

A tutela ambiental no Brasil, teve início na década de 1960 e consolidou-se nos anos 1980 e 1990 do século passado.

A lacuna constitucional do período não se apresentou como óbice à regulamentação legal de controle das atividades nocivas ao meio ambiente, pois diante da ausência de base constitucional, o legislador foi buscar suporte, ora na proteção da saúde, ora no regramento da produção e consumo. Ou seja, degradação ambiental seria sinônimo de degradação sanitária ou mero apêndice do universo maior da produção e consumo, apresentando-se, como argumentação de cunho estritamente homocêntrica, com indisfarçável conteúdo economicista e utilitarista.

Neste período, tal raciocínio vingou e legitimou a intervenção legislativa, recebendo também o respaldo judicial. Sob a concepção atual, verifica-se o caráter limitado deste esforço, eticamente insuficiente e dogmaticamente frágil.

eticamente insuficiente porque a tutela ambiental vem, lentamente, abandonando a rigidez de suas origens antropocêntricas, incorporando uma visão mais ampla, de caráter biocêntrico (ou mesmo ecocêntrico), ao propor-se a amparar a totalidade da vida e suas bases.

### **3.3 O meio ambiente na Constituição Federal de 1988**

Com a Constituição Federal de 1988 este quadro modificou-se completamente, tendo sido um capítulo inteiro dedicado ao “meio ambiente”, além da presença de dispositivos esparsos que, de forma direta ou indireta, tratam do tema.

A norma de caráter fundamental está posta no *caput* do art. 225:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, im-

pondo-se ao Poder Público e à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

### 3.4 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado

Tal direito possui como titulares *todos*, vocábulo que, por não estar, de forma clara, pode referir-se tanto a todos os seres humanos ou a todos os seres vivos.

No tocante aos sujeitos obrigados aos deveres correlatos, o legislador elegeu tanto o Poder Público, como ainda toda a coletividade.

### 3.5 Função socioambiental da propriedade

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não é norma solitária na Constituição, se entrelaçando com outros institutos incorporados pelo constituinte.

Dentre eles, se destaca a função social da propriedade, que podemos denominar de “genérica”, ponto de partida para a função socioambiental da propriedade.

O direito à propriedade não pode ser exercido de maneira absoluta, tendo um conteúdo social, expresso na função social da propriedade, instituto gerado na convicção incontestável, de que a propriedade, mesmo quando privatizada, deve operar, sempre em favor do coletivo.

Na Constituição de 1988, mais especificamente no contexto de propriedade rural, não foi bem reduzida a ambiguidade conceitual, dificultando ou mesmo impedindo a sua efetiva aplicação. Para as áreas não-urbanizadas, incluem-se entre os pressupostos a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente”, noção mais rigorosa e protetória que conservação.

A função social da propriedade, erigida a princípio constitucional, legítima e exige a intervenção do Poder Público, quando colima resguardar o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” e os “processos ecológicos essenciais”. Tais interferências legislativas, administrativas e judiciais bebem e alimentam-se na fonte do princípio geral.

### **3.6 Caracterização dos direitos e deveres constitucionais**

No texto constitucional podemos identificar direitos e deveres ambientais explícitos e implícitos. São explícitos no art. 225, por exemplo.

São implícitos aqueles que, embora não cuidando de maneira exclusiva ou direta do ambiente, acessoriamente, terminam por assegurar valores ambientais. Incluem-se neste conceito o direito à vida, direito à saúde, direito dos povos indígenas, direito à propriedade, etc.

Sob outro enfoque, podemos vislumbrar na Constituição, direitos ambientais materiais e outros de caráter instrumental. Pertencem àquela categoria os direitos e obrigações como, por exemplo, o dever de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”. Instrumentais são os que se prestam à execução ou implementação dos direitos e obrigações materiais, alguns com feição estritamente ambiental (Estudo Prévio de Impacto Ambiental), outros de aplicação mais ampla, não restritos à área de tutela do ambiente (ação civil pública, ação popular e inquérito civil).

## **4. RESPONSABILIDADE CIVIL PELO DANO AMBIENTAL**

Nos termos do nosso ordenamento jurídico, a degradação ambiental gera repercussão nas esferas administrativa, civil e penal. Desde 1981, com a Lei n. 6.938/81, dispõe-se de um regime jurídico especial para a responsabilidade civil por dano ambiental.

### **4.1 Regime jurídico constitucional do dano ambiental**

A Constituição Federal de 1988 tratou especificamente da questão da responsabilidade civil pelo dano ambiental.

Determina, no art. 225, § 3º, que:

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

E no § 2º do mencionado dispositivo que:

Aquele que explorar os recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão competente, na forma da lei.

#### **4.2 Regime jurídico infraconstitucional do dano ambiental: evolução histórica da legislação**

No tocante à responsabilidade civil, dispõe a Lei de Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81): “é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Trata-se de responsabilidade civil objetiva, tanto no que se refere a prejuízos pessoais, chamados, “danos causados a terceiros”, como na hipótese de dano ambiental puro (danos causados ao meio ambiente).

O Código Civil de 1916, em tese, já permitia a responsabilização do poluidor, seja no campo dos direitos de vizinhança (art. 554), seja no âmbito da responsabilidade aquiliana, nos termos do art. 159, *in verbis*: “aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”.

Contudo, a recuperação ambiental era impedida em virtude de dois obstáculos: necessidade de prova da culpa no comportamento do poluidor e exoneração do poluidor, como regra, quando sua atividade empresarial fosse lícita.

Havia um terceiro óbice, de natureza processual, que inviabilizava a responsabilidade ambiental: a impossibilidade de cobrança dos danos supraindividuais, tão comuns quando se está diante de ataques a natureza, bem de uso comum, na expressão da Constituição.

O Código de Processo Civil implicitamente vedava que o Ministério Público e as associações ambientais demandassem judicialmente em nome da coletividade ao dispor que: “Ninguém pode pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”.



### **4.3 Dificuldades na aplicação da responsabilidade civil por dano ambiental**

O ideal seria que o dano ambiental não devesse ser reparado, mas prevenido, sendo muito difícil consertar os estragos na natureza.

São de diversas ordens os empecilhos que, no Brasil, dificultam ou inviabilizam a operatividade do regime jurídico de responsabilização do poluidor, mesmo com os avanços inegáveis da Lei n. 6.938/81. São óbices, geográficos, políticos, legais e institucionais.

Inicialmente há que se considerar a dimensão continental do país, com áreas totalmente fora do alcance da fiscalização dos órgãos oficiais.

No plano político, a inexistência de uma consciência ambiental sedimentada, faz com que o dano ambiental seja encarado como necessário ao crescimento econômico, sendo objeto de incentivos econômicos, por parte do Poder Público. Registre-se, por justiça, que, mais recentemente, vem se tornando cada vez mais elevado e rigoroso o nível de exigência de observância da legislação ambiental, para obtenção de incentivos.

O quadro legislativo em vigor, ainda se apresenta insuficiente ao tratamento do dano ambiental, mesmo já operando sobre bases de responsabilidade objetiva. Pouco foi feito no tocante aos problemas relacionados ao nexo causal, especialmente no caso de vários poluidores hipotéticos, seja com a inversão do ônus da prova, seja com modalidades novas de responsabilização. Além disso, a falta de sistematização permeia a responsabilidade civil por dano ambiental.

Por fim, no âmbito institucional, falta especialização aos legitimados para a ação civil pública e ao próprio Poder Judiciário, que vem, contudo, cuidando da formação e do aperfeiçoamento de seus integrantes na área ambiental, embora não se possa deixar de reconhecer certa morosidade na prestação jurisdicional, mencionando-se, por fim, a carência de profissionais capazes de avaliar com exatidão a extensão do dano ambiental concreto.

## **5. DANO AMBIENTAL. ESPÉCIES DE RESPONSABILIDADE**

O art. 225, § 3º, da CF/88, dispõe que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pes-

soas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. Assim, uma só ação ofensiva pode gerar três tipos de responsabilidade, diversas e independentes. Um exemplo: determinado cidadão derrama material químico em uma lagoa cuja água é utilizada para consumo humano. Poderá sofrer uma autuação fiscal pela infração administrativa, uma ação civil pública destinada a reparar os danos causados e uma ação penal pela prática do crime poluição sob qualquer forma.

## 5.1 Responsabilidade Administrativa

A responsabilidade administrativa está vinculada diretamente ao princípio da legalidade previsto no art. 5º, II, da Constituição. Isso significa que não pode existir infração administrativa ao meio ambiente sem lei prévia que defina a conduta. Resoluções, portarias, provimentos, regulamentos autônomos não poderão servir de base a auto de infração. Admite-se, excepcionalmente, que a lei delegada ou medida provisória (art. 59, IV e V) tenham força da lei.

As infrações administrativas acham-se dispersas em vários textos legais, fato que dificulta o seu conhecimento e a sua aplicação.

No Brasil é necessário verificar qual lei embasa uma figura infracional e daí impor ao transgressor a lavratura de auto de infração. O art. 14 da Lei n. 6.938, de 1981, trata da Política Nacional do Meio Ambiente, estabelece as sanções cabíveis àqueles que não cumpram as medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental, sem prejuízo das penalidades fixadas em leis federais, estaduais ou municipais. As sanções podem ser multa, perda ou restrição de incentivos fiscais, perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito ou suspensão de sua atividade.

A Lei n. 9.605, de 12/2/98, trouxe em seu texto inúmeras inovações no tratamento da matéria, inclusive a responsabilização penal às pessoas jurídicas, além das sanções civis e administrativas que já eram previstas.

Esta lei foi inicialmente regulamentada pelo Decreto n. 3.179, de 21/09/1999, que após quase uma década em vigor, foi revogado pelo

Decreto n. 6.514, de 23/07/2008, com redação final incorporada pelo Decreto n. 6.686, publicado em 11/12/2008, que tem por objetivo dar nova regulamentação às “infrações e sanções administrativas ao meio ambiente” e instituir o processo administrativo federal para apuração de infrações ambientais.

Pelo novo texto do decreto, fica estendido até 11 de dezembro de 2009, o prazo para produtores rurais averbarem as áreas de reserva legal de suas propriedades.

A forma de defesa varia conforme o ente político. União, Estados e Municípios possuem regras próprias de procedimento administrativo. O essencial, em todas, é que se possibilite ao acusado o exercício da ampla defesa, garantia expressa no art. 5º, LV, da Carta Magna.

No âmbito estadual cada unidade federativa fixa regras próprias para o exercício da imposição de penalidades. O mesmo se dá em relação aos municípios. O importante é que não se imponha pena sem observância do processo legal (CF, art. 5º, LIV).

## 5.2 Responsabilidade Civil

A responsabilidade civil por dano ambiental não estava prevista no nosso Código Civil. Nele a responsabilidade era tratada apenas do ponto de vista individual e subjetivo. De regra, envolvendo conflitos de vizinhança. Foi a Lei n. 6.938, de 31/8/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, que realmente inovou, introduzindo no art. 14, § 1º, a responsabilidade objetiva. Por ela o poluidor, independentemente da existência de culpa, é obrigado a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.

Além disso, o referido dispositivo deu legitimidade ao Ministério Público para ingressar em juízo com ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente. Foi essa feliz iniciativa que possibilitou o surgimento das primeiras medidas judiciais reparadoras ou indenizatórias. Outrora, deveria o particular propor ação, sujeitando-se a todos os ônus decorrentes de tal opção, como a contratação de advogado, pagamento de custas, perito e colheita da prova.

No ano de 1985, foi dado novo e decisivo passo com a edição da Lei n. 7.347, de 24/7, conhecida como Lei da Ação Civil Pública. Foi

fundamental para a efetividade do Direito material. Disciplinou-se o processamento, permitiu-se ao juiz a concessão de liminar (art. 12), a abertura de inquérito civil pelo Ministério Público (art. 8º, § 1º) e a possibilidade de imposição de uma multa diária pelo descumprimento da decisão judicial (art. 11). Mais tarde o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078, de 11/9/80, complementou a parte processual, atualizando a Lei n. 7.347, de 1985.

No âmbito da reparação civil, o meio ambiente passou a ser bem tutelado no Brasil. Isso não foi fruto do acaso, mas sim o resultado de uma boa lei processual e da atuação eficiente do Ministério Público que, em pouco tempo, estruturou-se para bem atender a demanda sempre crescente de ações. O resultado é que os tribunais brasileiros vêm, em escala cada vez mais crescente, decidindo tal tipo de processo.

A reparação civil do dano ambiental não deve ser confundida com a responsabilidade administrativa decorrente da mesma ação ou omissão. A aplicação da penalidade administrativa, prevista nos incisos I, II e IV do art. 14, não elide a indenização ou reparação que o Poder Judiciário possa cominar, como se vê sem qualquer dúvida no § 1º do aludido art. 14.

Questão das mais relevantes é a de como se fixar o valor da reparação por dano ambiental. Não há uma regra perfeita. Nem se admite que a reparação se limite aos valores de mercado dos bens atingidos. O prejuízo é muito mais grave e complexo. O juiz deve ser cauteloso na nomeação de perito para tal tipo de exame técnico. Convém valer-se de técnicos especializadas, como por exemplo, os biólogos, evitando nomear técnicos com formação em outras áreas.

### **5.3 Responsabilidade Penal**

A responsabilidade penal em crimes ambientais envolvendo, por exemplo, águas, era mínima, seja porque a legislação não auxiliava, seja porque inexistia o hábito de apurar tal tipo de ocorrência. O certo é que, efetivamente, ela não vinha tendo maior significado. A legislação mais recente, veio conscientizar os operadores do Direito para esse aspecto importantíssimo.

No Brasil, já existiam tipos penais sobre a matéria. O primeiro, e mais antigo, está no Código Penal.

Art. 271 – Corromper ou poluir água potável, de uso comum ou particular, tonando-a imprópria para consumo ou nociva à saúde:

Pena – Reclusão, de dois a cinco anos.

Se o crime é culposo:

Pena – Detenção, de dois meses e um ano.

O tipo em análise busca a proteção da água potável, punindo a sua corrupção, ou seja, estragá-la, alterar-lhe o sabor. Ou a poluição, isto é, sujá-la. Para a sua configuração não basta a degradação da água, sendo necessário, também, que ela se torne imprópria para o consumo ou nociva à saúde. Admite a forma culposa, fato que possibilita alcançar maior número de infratores. O que a lei procura proteger é a saúde das pessoas.

Na década de 1970, alguns julgados orientaram-se no sentido de que seria atípica a conduta de quem polui rio que já se acha poluído (RT 263/59, 301/84 e 347/69). Não vem sendo essa atualmente, a interpretação da norma legal, pois, sabidamente, a água pode ter índices aceitáveis de poluição e ser utilizada pela população.

É sabido que a poluição de qualquer natureza em níveis que resultem ou possam resultar danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou destruição significativa da flora é crime definido no art. 54 da Lei n. 9.605, de 12/2/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Cabe mencionar que essa lei, em seu art. 79, admite a aplicação subsidiária das disposições ao Código Penal e do Código de Processo Penal.

É preciso que saibamos valorizar esse importante diploma legal, pois antes mesmo da edição da Lei n. 9.714/98, que alterou o art. 43 e 44 do Código Penal, acrescentando as penas restritivas de direito “prestação pecuniária” e “perdimento de bens e valores”, bem como a hipótese de substituição da pena privativa de liberdade por restritiva de direitos aos delitos com pena não superior a 4 anos, a Lei em análise já contemplava tal possibilidade, em seus arts. 7º e 8º.

## 6. O DIREITO AMBIENTAL, AS APP'S E A JURIS-PRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

### 6.1 O meio ambiente na constituição

O meio ambiente, como bem jurídico constitucionalmente tutelado, abrange:

Meio ambiente natural;

Meio ambiente artificial;

Meio ambiente cultural;

Meio ambiente do trabalho.

A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (STF – Pleno, ADIn/MC 3540-1, Rel. Min. Celso de Mello).

As normas constitucionais sobre meio ambiente:

É princípio vetor da Ordem Econômica “a defesa do meio ambiente” (art. 170, IV).

O meio ambiente é “bem de uso comum do povo”, assegurado a todos o direito “ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 225, *caput*).

A Constituição impõe ao Poder Público o dever de preservar e defender o meio ambiente “para as presentes e futuras gerações” (art. 225, *caput*).

Princípio da Prevenção: “Cabe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental” (art. 225, § 1º, IV).

Princípio da Compensação Ambiental: “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado,

de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente” (art. 225, § 2º).

Princípio da Responsabilidade Integral: “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 recuperar o dano causado” (art. 225, § 3º).

Princípio do Desenvolvimento Sustentável: “A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio-ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais” (art. 225, § 4º).

## **6.2 Sistema Nacional do Meio Ambiente – Estruturação**

O Sistema Nacional do Meio Ambiente congrega órgãos e entidades ambientais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuja finalidade primordial é dar cumprimento à Política Nacional do Meio Ambiente, apresentando a seguinte estrutura:

Conselho de Governo;

Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA);

Ministério do Meio Ambiente (MMA);

Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA);

Órgãos Regionais;

Órgãos Locais.

## **6.3 Competências em Matéria Ambiental**

### *6.3.1 Competência Legislativa*

Privativa: “Compete privativamente à União legislar sobre” (art. 23 da CF/88):

Águas e energia (inciso IV);

Jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia (inciso XII);

Atividades nucleares de qualquer natureza (inciso XXVI).

Concorrente: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre” (art. 24 da CF/88):

Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle de poluição (inciso VI);

Proteção ao patrimônio histórico, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII);

Responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico (inciso VIII).

### 6.3.2 *Competência Administrativa*

Comum: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (art. 23 da CF/88):

Proteger os documentos, obras, e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens, naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III);

Impedir a evasão, a destruição e descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso IV);

Preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII);

Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (inciso XI).

### 6.3.3 *Competência Jurisdicional*

Compete à Justiça Estadual, em regra, o processamento e julgamento dos feitos que versem sobre crimes ambientais. A competência federal somente se evidencia quando o crime for praticado em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, suas autarquias e empresas públicas.

1. Compete, em regra, à Justiça Estadual, o processo e julgamento de feitos que visam à apuração de crimes ambientais.
2. A



competência da Justiça Federal é restrita aos crimes ambientais perpetrados em detrimento de bens, serviços ou interesses da União, ou de suas autarquias ou empresas públicas. 3. Tratando-se de possível pesca predatória em rio interestadual, que banha mais de um Estado da federação, evidencia-se situação indicativa da existência de eventual lesão a bens, serviços ou interesses da União, a ensejar a competência da Justiça Federal. 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo Federal da Segunda Vara de Uruguaiana/RS (CC 39.055/RS, Rel. Min. Paulo Medina, 3ª Seção, DJ de 11.04.05).

1. A partir da edição da Lei n. 9.605/98, os delitos contra o meio ambiente passaram a ter disciplina própria, não se definindo, contudo, a Justiça competente para conhecer das respectivas ações penais, certamente em decorrência do contido nos arts. 23 e 24 da CF/88, que estabelecem ser da competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios proteger o meio ambiente, preservando a fauna, bem como legislar concorrentemente sobre essas matérias. 2. Deve ser verificado se o delito foi praticado em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, a teor do disposto no art. 109, IV, da Carta Magna, de forma a firmar ou não a competência da Justiça Federal. 3. Tratando-se de suposta infração cometida em área particular, inexistente qualquer circunstância determinante de especial interesse da União, declara-se a competência da Justiça Estadual. 4. Conflito conhecido, declarando-se competente o suscitado (CC 30.260/MG, Rel. Min. Paulo Gallotti, 3ª Seção, DJ de 14.06.06).

1. Verificado que o crime ambiental foi praticado em detrimento de área de preservação permanente, localizada às margens de rio que banha mais de um Estado da Federação, caracteriza-se o interesse da União, conforme preconiza do art. 20, III da CF/88, cabendo à Justiça Federal a instrução e julgamento do feito. 2. Conflito conhecido para declarar competente a 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Ribeirão Preto/SP (CC 55.130/SP, Rel. Min. Maria Tereza de Assis Moura, 3ª Seção, DJ de 26.03.07).

1. Tratando-se de Áreas de Proteção Ambiental, impõe-se avaliar sua origem, pois, de acordo com Constituição Federal, a criação de espaços especialmente protegidos é competência comum atribuída a todos os entes federativos. 2. Se o ato for de criação for federal, haverá o interesse da União, atraindo a competência da Justiça Federal; se for estadual ou municipal, será da Justiça Estadual a competência para a apreciação de possível crime

ambiental. 3. Conflito conhecido para declarar a competência do Juiz Federal da 4ª Vara da Seção Judiciária de Minas Gerais, o suscitante (CC 36.666/MG, Rel. Min. Paulo Gallotti, 3ª Seção, DJ de 08.02.08).

1. Comprovado pelo laudo de vistoria realizado que nenhum dos animais possuía marcação ou comprovação de origem e sendo esta atividade diretamente relacionada com as atribuições do IBAMA, autarquia federal responsável pela autorização de ingresso e posse de animais exóticos no País, de acordo com Instrução Normativa 02/01 do citado órgão, há indícios de crime perpetrado em desfavor da União. 2. Uma vez que o ingresso de espécimes exóticas no País está condicionado à autorização do IBAMA, firma-se a competência da Justiça Federal, haja vista a existência de interesse de autarquia federal. 3. Conheço do conflito e declaro competente o suscitado, Juízo Federal da 3ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Estado do Rio Grande do Sul (CC 96.853/RS, Rel. Min. Og Fernandes, 3ª Seção, DJ de 17.10.08).

## 7. AS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – APP'S

### Conceito:

Área protegida nos termos dos arts. 2º e 3º desta Lei, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e da flora, proteger o solo e assegurar o bem estar das populações humanas (art. 1º, § 2º, II, da Lei 4.771/65 – Código Florestal).

### Classificação:

*Áreas de Preservação Permanente por força de lei* (art. 2º do Código Florestal):

Florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

Ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água;

Ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais;

Nas nascentes e nos chamados olhos d'água, qualquer que seja a sua situação topográfica;

No topo de morros, montes, montanhas e serras;

Nas encostas com declividade superior a 45 graus;

Nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangue;

Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas;

Em altitudes superior a 1800m qualquer que seja o tipo de vegetação.

*Áreas de Preservação Permanente por discricionariiedade administrativa* (art. 3º do Código Florestal):

Consideram-se de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Público, as florestas e demais formas de vegetação natural destinadas:

A atenuar a erosão das terras;

A fixar as dunas;

A formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

A auxiliar a defesa do território nacional a critério das autoridades militares;

A proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico ou histórico;

A asilar exemplares da fauna ou flora ameaçados de extinção;

A manter o ambiente necessário à vida das populações silvícolas;

A assegurar condições de bem-estar público.

*Supressão de vegetação em APP's* (art. 4º da Lei 4.771/65):

Casos de utilidade pública e interesse social devidamente caracterizados e motivados;

Necessidade de procedimento administrativo específico;

Inexistência de alternativa técnica e locacional;

Autorização do órgão ambiental estadual competente, com anuência prévia, quando couber, do órgão federal ou municipal do meio ambiente;

Observância das medidas mitigadoras e compensatórias a serem adotadas.

As exigências para a supressão de vegetação em APP's decorrem de alterações no Código Florestal promovidas pela MP 2.166-67/2001, que tem sua constitucionalidade questionada no Supremo por meio de Ação Direta proposta pelo Procurador-Geral da República (ADI 3540).

A Medida Cautelar requerida para suspender a eficácia do art. 4º do Código Florestal (com redação da MP) foi deferida pelo então Presidente do Supremo Nelson Jobim, mas foi, por maioria, rejeitada pelo Tribunal Pleno do STF, como se observa da seguinte ementa:

A Medida Provisória n. 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão. (...) – É lícito ao Poder Público – qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (...) autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III) (ADI 3540 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 03.02.06).

## 7.1 Indenização decorrente da criação de APP's

Não cabe indenização quando não houver outras limitações à propriedade além daquelas decorrentes do Código Florestal:

A criação do Parque Estadual da Serra do Mar não gera direito à indenização pura e simplesmente, eis que as limitações administrativas previstas no Decreto Estadual 10.251/77 já estavam anteriormente entabuladas no Código Florestal, sendo devida a indenização somente no caso de restar comprovada limitação administrativa mais extensa que as já existentes na área antes do decreto e, também, prejuízo concreto decorrente da impossibilidade de exploração econômica da propriedade (EREsp 610.158/SP, Rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJe de 22.09.08).

Não cabe indenização quando o imóvel foi adquirido após a criação da APP:

2. É inadmissível a propositura de ação indenizatória na hipótese em que a aquisição do imóvel objeto da demanda tiver ocorrido após a edição dos atos normativos que lhe impuseram as limitações supostamente indenizáveis, como ocorrera, in casu, com os decretos estaduais n. 10.251/1977 e n. 19.448/1982 de preservação da Serra do Mar (REsp 209.297/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, DJe de 13.08.07).

Quando cabível a indenização, os juros compensatórios também serão devidos, mesmo que improdutivo o imóvel:

1. Segundo orientação assentada na 1ª Seção do STJ, os juros compensatórios são devidos mesmo quando o imóvel desapropriado for improdutivo, justificando-se a imposição pela frustração da 'expectativa de renda', considerando a possibilidade do imóvel 'ser aproveitado a qualquer momento de forma racional e adequada, ou até ser vendido com o recebimento do seu valor à vista' (REsp 108.896, relator para o acórdão Min. Castro Meira, DJ de 17.05.2004) (REsp 122.114/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Primeira Seção, DJ de 17.12.04).

Não é cabível a indenização pela cobertura florística em APP's:

2. Na análise do potencial econômico madeireiro, deve-se levar em consideração as restrições legais e administrativas à utilização da propriedade, excluindo-se da base de cálculo as Áreas de Preservação Permanente (arts. 2º e 3º do Código Florestal), as de Reserva Legal sem Plano de Manejo aprovado pelo órgão ambiental competente, bem como as que, por suas características naturais ou por obediência a estatuto jurídico próprio, não podem ser exploradas por conta da vedação de supressão para fins comerciais, de que são exemplos as árvores imune a corte (art. 14, alínea b, do Código Florestal) e a vegetação da Mata Atlântica, primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, na moldura da Lei 11.428/2006, dentre outros casos (REsp 905.783/RO, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ de 27.05.08).

## **8. DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: ECOLOGIA x ECONOMIA**

É dever do Estado incentivar a atividade econômica (art. 170 da CF/88) e preservar o meio ambiente (art. 225).

Segundo a hermenêutica, as normas constitucionais em aparente antinomia devem ser interpretadas por meio de um juízo de pondera-

ção, de modo a extrair de cada qual sua máxima efetividade com o mínimo de sacrifício.

O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações (ADI 3540 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 03.02.06).

Desenvolvimento Sustentável: progresso da atividade econômica de modo compatível com a utilização racional de recursos ambientais, com rejeição ao desperdício e à ineficiência.

O Brasil é o país de maior biodiversidade, o que gera inescusável compromisso do Poder Público com a proteção e defesa do meio ambiente.

Um dos maiores compromissos e grande desafio do Estado brasileiro é o de garantir o crescimento econômico em ritmo acelerado sem degradação do meio ambiente.

Existem vários mecanismos constitucionais e legais que possibilitam o desenvolvimento sustentável:

- Os estudos de impacto ambiental;
- Os licenciamentos ambientais;
- As sanções administrativas na esfera ambiental;
- A compensação ambiental;
- A política fiscal:
- Os incentivos fiscais;
- O aumento da carga tributária;
- O ICMS ambiental.

## 8.1 A redução da base de cálculo do ITR relativamente às APP's

TRIBUTÁRIO – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL – BASE DE CÁLCULO – EXCLUSÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – DESNECESSIDADE DE ATO DECLARATÓRIO AMBIENTAL DO IBAMA. 1. O Imposto Territorial Rural – ITR é tributo sujeito a lançamento por homologação que, nos termos da Lei 9.393/96, permite a exclusão da sua base de cálculo a área de preservação permanente, sem necessidade de Ato Declaratório Ambiental do IBAMA. 2. Recurso especial provido (REsp 665.123/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ de 05.02.07).

## 9. OUTROS DIPLOMAS LEGAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Ainda no campo da tutela jurisdicional do meio ambiente, dispõe a constituição, no Capítulo I do Título II, destinado aos “Direitos e Deveres Individuais e Coletivos” (art. 5º, LXXII): qualquer cidadão é parte legítima para propor **Ação Popular** que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A Lei n. 4.717/65, que regula a ação popular, confere a qualquer cidadão legitimidade para pleitear a anulação ou declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público, incluindo em seu conceito os bens e direitos de valor econômico, artístico, histórico ou turístico, sem abordar, porém, todos os aspectos do meio ambiente.

Mas, como já ficou mencionado, a CF, no art. 5º, LXXII, admite ação popular, também quando se tratar de ato lesivo ao meio ambiente.

Normas esparsas de proteção ao meio ambiente são encontradas no Código de Águas (Decreto n. 24.643, de 10.07.1934), no Código Florestal (Lei 4.771, de 15.9.1965), no Código de Caça (Lei 5.197, de 3.1.1967), no Código de Pesca (Decreto-lei n. 221, de 28.2.1967), no Código de Mineração (Decreto-lei n. 227, de 28.2.1967), no Código Brasileiro do Ar (Lei n. 6.833, de 30.9.1980), em inúmeros diplomas legais federais e estaduais ou em normas municipais.

Comporta referência, ainda, a Lei n. 6.938, de 31.8.1981, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação; a Lei n. 7.347, de 24.7.1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a Lei n. 7.679, de 23.11.1988, que dispõe sobre a proibição da pesca de espécies em períodos de reprodução. Merece especial destaque a novel Lei n. 9.605/98 e seu Decreto regulamentador n. 3.179/99.

## **10. PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI N. 7.347/85 (AÇÃO CIVIL PÚBLICA)**

Em vigor desde 1985, portanto há quase 30 anos, ela impôs aos juízes e tribunais, que, no exercício de suas funções, tiverem conhecimento de fatos ensejadores da propositura da ação civil pública, a remessa de peças ao MP para as providências cabíveis (art. 7º).

Outorgou a qualquer pessoa o direito e impôs ao servidor público o dever de provocar a iniciativa do MP, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhes os elementos de convicção (art. 6º).

Deixou claro que, na petição inicial, o autor poder requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de quinze dias (art. 8º).

Conferiu ao MP o poder de instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, e requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames e perícias, no prazo que assinalar, não inferior a dez dias úteis (§ 1º); no § 2º ressaltou a possibilidade de requisição judicial, em caso de sigilo legalmente protegido.

Atribuiu ao MP o poder de promover arquivamento dos autos do inquérito civil ou as peças informativas, exigindo-lhe, porém, que o faça fundamentadamente, e apenas se se convencer da inexistência de fundamento para a propositura da ação civil (art. 9º).

Apenou com reclusão e multa a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo MP (art. 10).



Atribuiu ao Juiz, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o poder de determinar o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor (art. 11).

Previu a possibilidade de medida liminar, concedida pelo Juiz, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo (art. 12).

Adotou, de certa forma, o princípio do art. 4º da LMS, ao dizer que: a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, pode o Presidente do Tribunal, a que competir o conhecimento do respectivo recurso, suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual cabe agravo para uma das turmas julgadoras (§ 1º do art. 12).

Admitiu a outorga, pelo Juiz, de efeito suspensivo ao recurso, para evitar dano irreparável à parte (art. 14).

Deu ao MP o poder/dever de promover e aos demais legitimados facultou a execução da sentença condenatória, quando houver omissão da associação autora (art. 15 da LACP com a redação dada pelo CDC).

Conferiu eficácia *erga omnes* à coisa julgada na ação civil pública, excetuando a hipótese de improcedência por insuficiência de provas e esclarecendo que, nesse caso, qualquer legitimado pode repropô-la, com novas provas art. 16).

Dispensou o adiantamento de custas, emolumentos e honorários periciais e quaisquer outras despesas e afastou a possibilidade de condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais (art. 18 da LACP com a redação dada pelo art. 116 do CDC).

## 10.1 Projeto de Mudanças na Lei de Ação Civil Pública

Atualmente, quase ao completar seu trintenário, a modificação da festejada lei vem sendo objeto de debates, pelo Projeto de Lei n. 5.139/2009, em trâmite no Congresso Nacional, buscando rediscipli-

nar a tutela de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tendo havido mesmo forte discussão acadêmica sobre a possível elaboração de um código de processo coletivo.

O Projeto de Lei passou por discussões dentro do governo, mais especialmente dentro da Casa Civil. Em 13 de abril de 2009, o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, o abrigou sob o chamado “Pacto Republicano”, e faz parte de um projeto mais amplo de governo. Houve algumas alterações no Congresso, tais como a retirada da tutela da proteção de questões tributárias e previdenciárias, mas já existem propostas de emendas tendentes a restaurar essa proteção.

O relator da comissão que criou o projeto, Luiz Manuel Gomes Júnior, informa as diretrizes que orientam os trabalhos: aperfeiçoar alguns dos instrumentos que já existem na lei atual; acabar com a chamada “loteria judiciária”, na qual é impossível prever o resultado de um processo, uma vez que o novo sistema suspende as demandas individuais na existência de uma ação coletiva; restaura a igualdade no que diz respeito à legitimidade, uma vez que a iniciativa para a ação não é exclusiva do Ministério Público, da Defensoria ou dos colegitimados, mas é uma lei para toda a sociedade, na qual é possível corrigir o polo ativo em qualquer momento.

**Três pontos** foram especialmente debatidos. O **primeiro** deles, diz respeito à necessidade de inclusão no rol dos direitos tutelados pela ação civil pública das questões tributárias e previdenciárias. A maioria entende que são essas **ações** que geram uma demanda que abarrotava o judiciário e a população só teria a ganhar com decisões coletivas, que contemplassem um número mais abrangente de jurisdicionados, reconhecendo-lhes direitos que muitas vezes geram “filas” de processo, em detrimento da celeridade na solução dos conflitos.

O **segundo**, diz respeito à revogação da Lei n. 9.494/97, que restringe a validade da decisão dada na ação civil pública aos limites da jurisdição territorial do magistrado que a proferiu. A maioria concorda em ampliar esse limite, para tanto, deverá contribuir o **cadastro nacional de ações coletivas**, a fim de evitar demandas repetitivas.

O **terceiro** ponto, objeto de muita controvérsia, é a obrigatoriedade de os jurisdicionados que entraram com ações individuais deverem suspender o processo na existência de ação coletiva. Alguns entendem que isso fere o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

## 11. JURISPRUDÊNCIA SOBRE MEIO AMBIENTE

### 11.1 No Supremo Tribunal Federal e no S.T.J.

Há julgados, já sob a vigência da CF/88, do STF e do STJ, sobre competência concorrente, depósito de lixo, desflorestamento, direito de indústria, garimpo de ouro, herbicida, inexistência de dano, interdição de empresa, mineração, poluição do ar, poluição do rio, preservação de oitizeiros, prova, responsabilidade objetiva, suspensão de obra, transferência de indústria, transporte marítimo, usina de lixo, valor econômico. Tudo relacionado ao direito ambiental.

E ainda:

Medida cautelar antecipatória de prova e ação principal por danos à fauna ictiológica;

Ação civil pública ambiental por danos à fauna silvestre;

Ação civil pública ambiental por danos causados ao solo e cursos d'água em virtude de lançamento de resíduos industriais tóxicos;

Ação civil pública ambiental por danos ao meio ambiente, à estética urbana e à paisagem;

Ação civil pública ambiental por danos à reserva obrigatória da cobertura vegetal natural;

Ação civil pública ambiental por danos causados à vegetação natural de preservação permanente;

Ação civil pública ambiental visando a impedir a instalação de usinas de compostagem e incineração de lixo, por ausência de prévio estudo de impacto ambiental e localização em zona de uso desconforme;

Ação civil pública ambiental em virtude de deposição de lixo urbano em Área de Proteção Ambiental (APA).

### 11.2 Jurisprudência no Tribunal de Justiça de Minas Gerais

EMENTA: MEIO AMBIENTE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – TRANSAÇÃO – POSSIBILIDADE – ACORDO JUDICIALMENTE HOMOLOGADO – TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – COISA JULGADA – EXTINÇÃO DO FEITO COM JULGAMENTO DO MÉRITO QUANTO A

MATÉRIA TRATADA NO ACORDO. (APELAÇÃO CÍVEL N. 1.0479.98.004421-4/001 – COMARCA DE PASSOS – APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO DE M.G., PJ 1ª VARA CÍVEL COMARCA PASSOS – APELADO(S): USINA AÇUCAREIRA PASSOS S/A E OUTRA – RELATOR: EXMO. SR. DES. AUDEBERT DELAGE – Data do Julgamento 29/04/2004 – Data da Publicação 29/06/2004).

EMENTA: MEIO AMBIENTE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE – ENTORNO DE LAGO ARTIFICIAL, ORIUNDO DA CONSTRUÇÃO DE USINA HIDROELÉTRICA – EDIFICAÇÃO NA CITADA ÁREA – QUIOSQUE DE MADEIRA E RAMPA – INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS ALEGADOS DANOS AMBIENTAIS – DEMONSTRAÇÃO DE QUE NOVA VEGETAÇÃO ESTÁ SENDO FORMADA NO LOCAL. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0702.04.157057-4/002 – COMARCA DE UBERLÂNDIA – APELANTE(S): MP DO ESTADO MINAS GERAIS – APELADO(A)(S): MARCELO PRIMO MARQUES – RELATOR: EXMO. SR. DES. AUDEBERT DELAGE – Data do Julgamento: 09/03/2006 – Data da Publicação – 14/03/2006).

*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – PREFEITO – CONDUTAS QUE OCASIONARAM DANOS AMBIENTAIS – INOBSERVÂNCIA DO ART. 225 DA CF/88 – CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0107.06.999989-7/001 – COMARCA DE CAMBUQUIRA – APELANTE(S): RUBENS BARROS SANTOS EX-PREFEITO(A) MUNICIPAL DE CAMBUQUIRA – APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS – RELATOR: EXMO. SR. DES. AUDEBERT DELAGE – Data do Julgamento 05/10/2006 – Data da Publicação 24/10/2006)*

EMENTA: EXECUÇÃO – MINISTÉRIO PÚBLICO – TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC) – DESCUMPRIMENTO – EFICÁCIA DE TÍTULO EXECUTIVO EXTRAJUDICIAL – VIGÊNCIA DO § 6º DO ART. 5º DA LEI N. 7.347/85 – CASSAÇÃO DA SENTENÇA. (APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0079.07.353677-7/001 – COMARCA DE CONTAGEM – APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO)

CO ESTADO MINAS GERAIS – APELADO(A)(S): JOSÉ GONÇALVES SEVERO – RELATOR: EXMO. SR. DES. AUDEBERT DELAGE – Data do Julgamento: 17/01/2008 – Data da Publicação: 24/01/2008)

MEIO AMBIENTE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRIGAÇÃO DE FAZER – SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO – RESPONSABILIDADE MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA DO PRINCÍPIO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES. Nos termos do art. 225 da Constituição Federal compete ao Poder Público a defesa e preservação do meio ambiente. Os recursos hídricos se apresentam de primordial importância, não se configurando ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes a imposição de obrigação de fazer ao município a fim de se corrigir as omissões administrativas que importem em ilegalidade. Contudo, veda-se a determinação imediata à realização de obras, sendo necessária a inclusão de sua previsão em lei orçamentária. PROCESSO CIVIL – EFEITOS – TERCEIROS QUE NÃO FORAM PARTE DA LIDE – IMPOSSIBILIDADE – ART. 472 DO CPC. (APELAÇÃO CÍVEL/REEXAME NECESSÁRIO Nº 1.0394.02.023051-9/001 – COMARCA DE MANHUAÇU – REMETENTE: JD 1 V CV COMARCA MANHUAÇU – APELANTE(S): MUNICÍPIO MANHUAÇU E OUTRO(A)(S) – APELADO(A)(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS – RELATOR: EXMO. SR. DES. AUDEBERT DELAGE – Data do Julgamento: 19/03/2009 – Data da Publicação: 07/04/2009).

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade. ART. 17, V, VI e VII e § 6º da Lei Estadual n. 14.710/2004. Política florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Art. 19,V e VII, e § 6º, do Decreto Estadual n. 43.710/04. Regulamento. Reserva legal. Inconstitucionalidade manifesta. Extrapolação de competência suplementar. Disciplina contrária à legislação federal de regência. Ofensa ao art. 10, V, e § 1º, I, da Constituição Estadual. Representação acolhida. Vício declarado. – A recomposição da reserva legal em imóveis rurais a ser implementada mediante compensação, consoante a legislação federal de regência, somente é possível se se der por outra área equivalente em importância ecológica e extensão, desde que pertença ao mesmo ecossistema e esteja localizada na mesma microbacia.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI)  
– RESERVA LEGAL – LEI ESTADUAL N. 14.309/02, ART.

17, V, VI E VII; DECRETO ESTADUAL N. 43.710/2004, ART. 19, V E VI E § 6º – SUPOSTA INCONSTITUCIONALIDADE – ALEGADA EXORBITÂNCIA DA NORMA ESTADUAL EM RELAÇÃO À NORMA FEDERAL QUE TRATA DA MESMA MATÉRIA – LEI N. 4.771/65, ART. 44, I, II E III – COMPETÊNCIA CONCORRENTE – SUPOSTA INFRAÇÃO À CR/88, ART. 24, ‘CAPUT’, VI E §§; E, CEMG/89, ART. 10, ‘CAPUT’, V E VI, E §§ 1º E 2º, E, ART. 11, ‘CAPUT’, II E VI – INOCORRÊNCIA – NORMAS ESTADUAIS QUE SE LIMITAM A REGULAMENTAR A NORMA FEDERAL, RESPEITANDO AS DIRETRIZES DITADAS PELA UNIÃO E ATENDENDO ÀQUELAS ESTABELECIDAS PARA A PRESERVAÇÃO E CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – PRELIMINARES REJEITADAS E REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.07.456706-6/000 – COMARCA DE BELO HORIZONTE – REQUERENTE(S): PROCURADOR GERAL JUSTIÇA ESTADO MINAS GERAIS – REQUERIDO(A)(S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS, GOVERNADOR ESTADO MINAS GERAIS – RELATOR: EXMO. SR. DES. RONEY OLIVEIRA – RELATOR PARA O ACÓRDÃO: EXMO SR. DES. HERCULANO RODRIGUES – Data do Julgamento: 27/08/2008 – Data da Publicação: 07/11/2008).

EMENTA – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – REALIZAÇÃO DE QUEIMADAS EM PLANTAÇÕES DE CANA DE ACÚCAR – LEI MUNICIPAL DO MUNICÍPIO DE PONTE NOVA, QUE ESTABELECE PROIBIÇÃO DE QUEIMADA DA PALHA DE CANA DE ACÚCAR – POSSIBILIDADE DE O MUNICÍPIO LEGISLAR SOBRE MEIO AMBIENTE – AUTORIZAÇÃO CONTIDA NO ART. 171, III, ‘B’ DA CONSTITUIÇÃO MINEIRA – CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL RECONHECIDA.

Durante a queimada da palha de cana-de-açúcar a temperatura a 1,5cm de profundidade chega a mais de 100º e atinge 80º centígrados a 15 cm acima da terra, afetando gravemente a atividade biológica do solo, responsável por sua fertilidade. O aumento da temperatura do solo provoca a oxidação da matéria orgânica, sendo que houve constatação na Colômbia de redução de 55% a 95% no teor da matéria orgânica em solo após as queimadas.

As queimadas eliminam os predadores naturais de algumas pragas, como as vespas, que são inimigas da broca da cana *Diatrea saccharalis* (que é a principal praga de Ribeirão Preto) provocando o descontrole desta praga e exigindo a utilização cada vez maior de agrotóxicos, provocando maior contaminação ambiental. Na mesma linha, o fogo não mata as sementes das gramíneas invasoras e estas, por não estarem cobertas pela palha, germinam rapidamente. Para combater essas plantas invasoras, os agricultores utilizam herbicidas em grande escala e em quantidade cada vez maior, motivo pelo qual a cultura da cana é responsável pelo uso de mais de 50% de todos os herbicidas utilizados na agricultura brasileira.

– Empresários mais conscientes não desconhecem tais maléficis efeitos, tanto que se antecipam às exigências legais e conseguem reduzir o uso do fogo – o método mais primitivo, poluente e perigoso ainda em uso. É que a queima emite grande volume de gás carbônico – CO<sub>2</sub> – gases de nitrogênio e enxofre, responsáveis pelas chuvas ácidas. O efeito estufa, já sentido no Brasil, é agravado em virtude das queimadas. Elas ainda provocam significativas perdas de nutrientes para as plantas e facilitam a erosão e aparecimento de ervas daninhas. Somente após a pressão popular e das ONGs contra queimadas foi que alguns empresários se sentiram estimulados a obter tecnologias para a colheita de cana mecanizada, o que até barateou os custos da produção.

– Em síntese: a) O Município pode legislar sobre meio ambiente (art. 171, II, ‘b’ da Carta Minera); b) ninguém mais, em sua consciência, senão com forte predisposição, tem coragem de sustentar a impossibilidade da edição dessa legislação; c) a legislação municipal é meramente complementar e não contraria a do Estado de Minas Gerais; apenas adapta, para as peculiaridades locais, a permissão ampla e irrestrita concedida pela Administração Estadual; d) a legislação municipal não pode é **flexibilizar**, ampliar autorizações, expedir faculdades e **conceder mais** do que concede a lei estadual (nessa hipótese a contraria); mas pode, a toda evidência, como sempre salienta a doutrina, reduzir o espaço de permissão, conceder menos, **proteger mais o solo e os recursos naturais**, do que faz o Estado. Nisso completa, suplementa, adapta e reforça as disposições da União e do Estado a respeito do tema; e) se fosse o contrário, se o Município pudesse legislar apenas para repetir e clonar o que já fez a União e os Estados, esta legislação **seria inútil**; **f)** conclui-se: o Município não pode

conceder mais do que o Estado concede, não pode permitir **mais**; se legisse apenas para repetir, seria inútil; mas pode, evidentemente, suplementar, aditar, adaptar à realidade local as permissões que o Estado já estabelece. Só assim se pode entender, de modo útil, as disposições constitucionais que determinam a possibilidade de legislação pelo Município.

– Precedente, no mesmo sentido, do Estado de São Paulo – Município de São José do Rio Preto, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 147.007-0/5 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.07.454942-9/000 – COMARCA DE PONTE NOVA – REQUERENTE(S): SINDACUCAR – SINDICATO DA INDÚSTRIA DE AÇUCAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS E SIAMIG – SINDICATO DA INDÚSTRIA DA FABRICAÇÃO DO ÁLCOOL NO ESTADO DE MINAS GERAIS – REQUERIDO(A)(S): PREFEITO MUNICIPAL DE PONTE NOVA E PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PONTE NOVA – RELATOR: EXMO. SR. DES. CÉLIO CÉSAR PADUANI – RELATOR PARA O ACÓRDÃO: EXMO SR. DES. WANDER MAROTA – Data do Julgamento: 13/05/2009 – Pendente de Publicação).

Comarca de Passos, 20 de julho de 2009. (ENJUR)