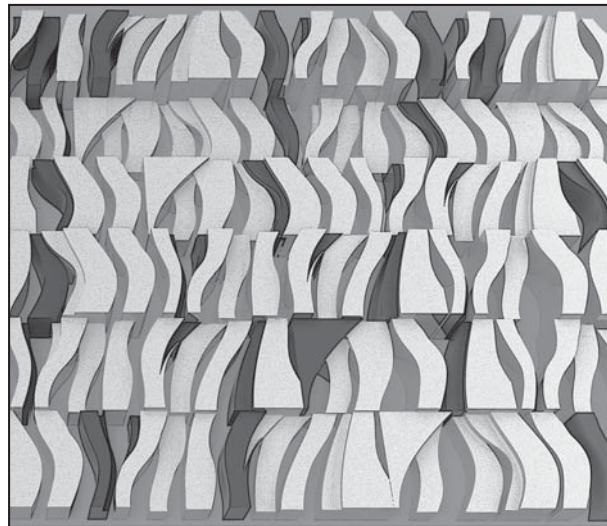


# REVISTA

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA



PUBLICAÇÃO OFICIAL



# REVISTA

VOLUME 239, TOMO 1

ANO 27

JULHO/AGOSTO/SETEMBRO 2015

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA

---

## **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Gabinete do Ministro Diretor da Revista

*Diretor*

Ministro Herman Benjamin

*Chefe de Gabinete*

Andrea Dias de Castro Costa

*Servidores*

Eloame Augusti

Gerson Prado da Silva

Maria Angélica Neves Sant'Ana

*Técnica em Secretariado*

Maria Luíza Pimentel Melo

*Mensageiro*

Cristiano Augusto Rodrigues Santos

### **Superior Tribunal de Justiça**

[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br), [revista@stj.jus.br](mailto:revista@stj.jus.br)

Gabinete do Ministro Diretor da Revista

Setor de Administração Federal Sul, Quadra 6, Lote 1,

Bloco C, 2º Andar, Sala C-240, Brasília-DF, 70095-900

Telefone (61) 3319-8055/3319-8003, Fax (61) 3319-8992

Revista do Superior Tribunal de Justiça. N. 1 (set. 1989). -- Brasília : STJ, 1989 - .

Periodicidade varia: Mensal, do n. 1 (set. 1989) ao n. 202 (jun. 2006), Trimestral a partir do n. 203 (jul/ago/set. 2006).

Volumes temáticos na sequência dos fascículos: n. 237 ao n. 239 organizados por Antonio Herman Benjamin, José Rubens Morato Leite e Sílvia Capelli.

Repositório Oficial da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Nome do editor varia: Superior Tribunal de Justiça/Editora Brasília Jurídica, set. 1989 a dez. 1998; Superior Tribunal de Justiça/Editora Consulex Ltda, jan. 1999 a dez. 2003; Superior Tribunal de Justiça/ Editora Brasília Jurídica, jan. 2004 a jun. 2006; Superior Tribunal de Justiça, jul/ago/set 2006-.

Disponível também em versão eletrônica a partir de 2009:  
<https://ww2.stj.jus.br/web/revista/eletronica/publicacao/?aplicacao=revista.eletronica>.

ISSN 0103-4286

1. Direito, Brasil. 2. Jurisprudência, periódico, Brasil. I. Brasil. Superior Tribunal de Justiça (STJ). II. Título.

**CDU 340.142(81)(05)**

# REVISTA

MINISTRO HERMAN BENJAMIN

Diretor

SUPERIOR  
TRIBUNAL  
DE JUSTIÇA



# RSTJ 239, TOMO 1 - DIREITO AMBIENTAL

---

## ORGANIZADORES DO VOLUME TEMÁTICO

Antonio Herman Benjamin  
José Rubens Morato Leite  
Sílvia Cappelli

---

## JURISTAS COLABORADORES

Álvaro Luiz Valery Mirra	Fernanda Dalla Libera Damacena
Ana Maria de Oliveira Nusdeo	Fernanda Luiza Fontoura de Medeiros
Ana Maria Moreira Marchesan	Fernanda Menna Pinto Peres
Ana Paula Rengel Gonçalves	Fernando Reverendo Vidal Akaoui
Andréa Silva	Francisco Humberto Cunha Filho
Andréia Mendonça Agostini	Gabriel Wedy
Annelise Monteiro Steigleder	Gabriela Cristina Braga Navarro
Arícia Fernandes Correia	Gabriela Silveira
Braulio Cavalcanti Ferreira	Germana Parente Neiva Belchior
Cândido Alfredo Silva Leal Júnior	Gilberto Passos de Freitas
Carlos E. Peralta	Giorgia Sena Martins
Carlos Eduardo Ferreira Pinto	Girolamo Domenico Treccani
Carlos Magno de Souza Paiva	Guilherme José Purvin Figueiredo
Carlos Teodoro José Hugueney Irigaray	Heline Sivini Ferreira
Clarides Rahmeier	Hugo Nigro Mazzilli
Cristiane Derani	Ibraim Rocha
Daniel Gaio	Inês Virgínia Prado Soares
Danielle de Andrade Moreira	Ingo Wolfgang Sarlet
Délton Winter de Carvalho	Jarbas Soares Júnior
Eduardo Coral Viegas	João Luis Nogueira Matias
Ela Wiecko Volkmer de Castilho	José Heder Benatti
Eliane Cristina Pinto Moreira	José Rubens Morato Leite
Eliziana da Silveira Perez	Kamila Guimarães de Moraes
Elton M. C. Leme	Kleber Isaac Silva de Souza
Eveline de Magalhães Werner Rodrigues	Leonardo Castro Maia

---

Letícia Albuquerque  
Leticia Rodrigues da Silva  
Lidia Helena Ferreira da Costa Passos  
Lucas Lixinski  
Luciano Furtado Loubet  
Luís Fernando Cabral Barreto Junior  
Luiz Fernando Rocha  
Luiz Guilherme Marinoni  
Luiza Landerdahl Christmann  
Luly Rodrigues da Cunha Fischer  
Marcelo Abelha Rodrigues  
Marcelo Krás Borges  
Márcia Dieguez Leuzinger  
Maria Leonor Paes C. Ferreira Codonho  
Marina Demaria Venâncio  
Mario Jose Gisi  
Melissa Ely Melo  
Natália Jodas  
Ney de Barros Bello Filho  
Nicolao Dino  
Oscar Graça Couto  
Patricia Antunes Laydner  
Patrícia Faga Iglecias Lemos  
Patrícia Nunes Lima Bianchi  
Petryck de Araujo Ayala  
Paula Galbiatti Silveira  
Paulo Affonso Brum Vaz  
Pery Saraiva Neto  
Rafael Martins Costa Moreira  
Raimundo Moraes  
Raquel Thais Hunsche  
Raul Silva Telles do Valle  
Rodolfo de Camargo Mancuso  
Rodrigo Antonio de Agostinho Mendonça  
Sandra Veronica Cureau  
Sílvia Cappelli  
Solange Teles da Silva  
Talden Farias  
Thaís Dalla Corte  
Thaís Emília de Sousa Viegas  
Tiago Fensterseifer  
Ubiratan Cazetta  
Vanêscá Buzelato Prestes  
Victor Manoel Pelaez  
Vladimir Passos de Freitas  
Ximena Cardozo Ferreira  
Zenildo Bodnar



---

## SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Plenário

Ministro **Francisco** Cândido de Melo **Falcão** Neto (*Presidente*)  
Ministra **Laurita** Hilário **Vaz** (*Vice-Presidente*)  
Ministro **Felix Fischer**  
Ministra Fátima **Nancy Andrighi** (*Corregedora Nacional de Justiça*)  
Ministro **João Otávio de Noronha** (*Diretor-Geral da ENFAM*)  
Ministro **Humberto** Eustáquio Soares **Martins**  
Ministra **Maria Thereza** Rocha de **Assis Moura**  
Ministro Antonio **Herman** de Vasconcellos e **Benjamin** (*Diretor da Revista*)  
Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**  
Ministro **Jorge Mussi**  
Ministro Geraldo **Og** Nicéas Marques **Fernandes** (*Corregedor-Geral da Justiça Federal*)  
Ministro **Luis Felipe Salomão**  
Ministro **Mauro** Luiz **Campbell Marques**  
Ministro **Benedito Gonçalves**  
Ministro **Raul Araújo** Filho  
Ministro **Paulo de Tarso** Vieira **Sanseverino**  
Ministra Maria **Isabel** Diniz **Gallotti** Rodrigues  
Ministro **Antonio Carlos Ferreira** (*Ouvidor*)  
Ministro Ricardo **Villas Bôas Cueva**  
Ministro **Sebastião** Alves dos **Reis Júnior**  
Ministro **Marco Aurélio** Gastaldi **Buzzi**  
Ministro **Marco Aurélio Bellizze** Oliveira  
Ministra **Assusete** Dumont Reis **Magalhães**  
Ministro **Sérgio** Luiz **Kukina**  
Ministro Paulo Dias de **Moura Ribeiro**  
Ministra **Regina Helena** Costa  
Ministro **Rogério Schietti** Machado **Cruz**  
Ministro **Nefi Cordeiro**  
Ministro Luiz Alberto **Gurgel de Faria**  
Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**  
Ministro Marcelo Navarro **Ribeiro Dantas**

---

Resolução n. 19/1995-STJ, art. 3º.

RISTJ, arts. 21, III e VI; 22, § 1º, e 23.

---

**CORTE ESPECIAL** (Sessões às 1ª e 3ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Francisco Falcão** (*Presidente*)

Ministra **Laurita Vaz** (*Vice-Presidente*)

Ministro **Felix Fischer**

Ministra **Nancy Andrichi**

Ministro **João Otávio de Noronha**

Ministro **Humberto Martins**

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura**

Ministro **Herman Benjamin**

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**

Ministro **Jorge Mussi**

Ministro **Og Fernandes**

Ministro **Luis Felipe Salomão**

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministro **Raul Araújo**

---

**PRIMEIRA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Herman Benjamin** (*Presidente*)

---

**PRIMEIRA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Sérgio Kukina** (*Presidente*)

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministra **Regina Helena Costa**

Ministro **Olindo Herculano de Menezes** \*

---

\* Desembargador convocado (TRF1)

---

**SEGUNDA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministra **Assusete Magalhães** (*Presidente*)

Ministro **Humberto Martins**

Ministro **Herman Benjamin**

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministra **Diva Prestes Marcondes Malerbi** \*\*

---

**SEGUNDA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Raul Araújo** (*Presidente*)

---

**TERCEIRA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Villas Bôas Cueva** (*Presidente*)

Ministro **João Otávio de Noronha**

Ministro **Paulo de Tarso Sanseverino**

Ministro **Marco Aurélio Bellizze**

Ministro **Moura Ribeiro**

---

**QUARTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministra **Isabel Gallotti** (*Presidente*)

Ministro **Luis Felipe Salomão**

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Antonio Carlos Ferreira**

Ministro **Marco Buzzi**

---

\*\* Desembargadora convocada (TRF3)

---

**TERCEIRA SEÇÃO** (Sessões às 2ª e 4ª quartas-feiras do mês)

Ministro **Sebastião Reis Júnior** (*Presidente*)

---

**QUINTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Felix Fischer** (*Presidente*)

Ministro **Jorge Mussi**

Ministro **Gurgel de Faria**

Ministro **Reynaldo Soares da Fonseca**

Ministro **Ribeiro Dantas**

---

**SEXTA TURMA** (Sessões às terças-feiras e 1ª e 3ª quintas-feiras do mês)

Ministro **Rogério Schietti Cruz** (*Presidente*)

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura**

Ministro **Sebastião Reis Júnior**

Ministro **Nefi Cordeiro**

Ministro **Ericson Maranhão** \*\*\*

---

\*\*\* Desembargador convocado (TJ-SP)

---

## COMISSÕES PERMANENTES

### COMISSÃO DE COORDENAÇÃO

Ministro **Marco Buzzi** *(Presidente)*

Ministra **Regina Helena Costa**

Ministro **Gurgel de Faria**

Ministro **Nefi Cordeiro** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE DOCUMENTAÇÃO

Ministro **Jorge Mussi** *(Presidente)*

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Villas Bóas Cueva**

Ministro **Moura Ribeiro** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE REGIMENTO INTERNO

Ministro **Luis Felipe Salomão** *(Presidente)*

Ministro **Benedito Gonçalves**

Ministro **Marco Aurélio Bellizze**

Ministro **Jorge Mussi** *(Suplente)*

### COMISSÃO DE JURISPRUDÊNCIA

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura** *(Presidente)*

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministra **Isabel Gallotti**

Ministro **Antonio Carlos Ferreira**

Ministro **Sebastião Reis Júnior**

Ministro **Sérgio Kukina**

---

## **MEMBROS DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**

Ministra **Maria Thereza de Assis Moura** (*Corregedora-Geral*)

Ministro **Herman Benjamin** (*Efetivo*)

Ministro **Napoleão Nunes Maia Filho** (*1º Substituto*)

Ministro **Jorge Mussi** (*2º Substituto*)

---

## **CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL** (Sessão à 1ª sexta-feira do mês)

Ministro **Francisco Falcão** (*Presidente*)

Ministra **Laurita Vaz** (*Vice-Presidente*)

Ministro **Og Fernandes** (*Corregedor-Geral da Justiça Federal*)

### *Membros Efetivos*

Ministro **Mauro Campbell Marques**

Ministro **Benedito Gonçalves**

Desembargador Federal Cândido Artur M. Ribeiro Filho (*TRF 1ª Região*)

Desembargador Federal Poul Erik Dyrland (*TRF 2ª Região*)

Desembargador Federal Fábio Prieto de Souza (*TRF 3ª Região*)

Desembargador Federal Luiz Fernando Wowk Penteado (*TRF 4ª Região*)

Desembargador Federal Rogério de Meneses Fialho Moreira (*TRF 5ª Região*)

### *Membros Suplentes*

Ministro **Raul Araújo**

Ministro **Paulo de Tarso Sanseverino**

Ministra **Isabel Gallotti**

Desembargadora Federal Neuza Maria A. da Silva (*TRF 1ª Região*)

Desembargador Federal Reis Friede (*TRF 2ª Região*)

Desembargadora Federal Cecília Maria Piedra Marcondes (*TRF 3ª Região*)

Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz (*TRF 4ª Região*)

Desembargador Federal Francisco Roberto Machado (*TRF 5ª Região*)



## SUMÁRIO

### RSTJ N. 239 - TOMO 1

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	21
---------------------------	----

#### JURISPRUDÊNCIA E COMENTÁRIOS

1. Responsabilidade Civil Ambiental, Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da Reparação Integral, Princípio da Melhoria da Qualidade Ambiental e Princípio <i>in Dubio pro Natura</i> .....	23
1.1. Cumulação de Obrigação de Fazer, Não Fazer e de Indenizar .....	25
REsp 1.198.727-MG (Rel. Min. Herman Benjamin).....	25
Comentário de <i>Patryck de Araujo Ayala, Eveline de Magalhães Werner Rodrigues e Paula Galbiatti Silveira</i> .....	41
REsp 1.307.938-GO (Rel. Min. Benedito Gonçalves) .....	51
Comentário de <i>José Rubens Morato Leite e Marina Demaria Venâncio</i> ....	69
1.2. Dano Ambiental Moral Coletivo.....	74
REsp 1.269.494-MG (Rel. Min. Eliana Calmon).....	74
Comentário de <i>José Rubens Morato Leite e Marina Demaria Venâncio</i> ....	87
REsp 1.367.923-RJ (Rel. Min. Humberto Martins).....	95
Comentário de <i>José Rubens Morato Leite e Marina Demaria Venâncio</i> ..	108
REsp 1.410.698-MG (Rel. Min. Humberto Martins) .....	118
Comentário de <i>Vanêsa Buzelato Prestes</i> .....	125
1.3. Conflito entre o Interesse Público e o Particular .....	131
AgRg na SLS 1.071-SC (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, Presidente do STJ) .....	131
Comentário de <i>Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer</i> .....	149
AgRg na SLS 1.419-DF (Rel. Min. João Otávio de Noronha).....	155
Comentário de <i>Álvaro Luiz Valery Mirra</i> .....	165

1.4. Sentença Incerta e Ausência de Detalhamento das Medidas na Obrigação de Fazer .....	179
AgRg no REsp 1.121.233-SP (Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima) .....	179
Comentário de <i>Kamila Guimarães de Moraes</i> .....	184
1.5. Prescrição.....	192
AgRg no REsp 1.204.607-SC (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha).....	192
Comentário de <i>Fernanda Menna Pinto Peres</i> .....	204
REsp 1.120.117-AC (Rel. Min. Eliana Calmon).....	215
Comentário de <i>Eliane Cristina Pinto Moreira</i> .....	236
REsp 1.223.092-SC (Rel. Min. Castro Meira) .....	246
Comentário de <i>Lidia Helena Ferreira da Costa Passos</i> .....	265
1.6. Solidariedade .....	271
AgRg no REsp 1.001.780-PR (Rel. Min. Teori Albino Zavascki).....	271
Comentário de <i>Fernando Reverendo Vidal Akaoui</i> .....	279
REsp 604.725-PR (Rel. Min. Castro Meira) .....	285
Comentário de <i>Thaís Emília de Sousa Viegas</i> .....	300
REsp 647.493-SC (Rel. Min. João Otávio de Noronha).....	306
Comentário de <i>Patrícia Faga Iglecias Lemos</i> .....	332
REsp 771.619-RR (Rel. Min. Denise Arruda).....	339
Comentário de <i>Délton Winter de Carvalho</i> .....	346
REsp 880.160-RJ (Rel. Min. Mauro Campbell Marques) .....	353
Comentário de <i>Raul Silva Telles do Valle</i> .....	358
1.7. Obrigações <i>Propter Rem</i> .....	362
REsp 1.090.968-SP (Rel. Min. Luiz Fux).....	362
Comentário de <i>Oscar Graça Couto</i> .....	395
1.8. Indenização por Dano Ambiental, Compensação Ambiental e <i>Bis in Idem</i> .....	403
REsp 896.863-DF (Rel. Min. Castro Meira).....	403
Comentário de <i>Jarbas Soares Júnior e Carlos Eduardo Ferreira Pinto</i> .....	416
2. Mínimo Existencial e Meio Ambiente .....	425
REsp 1.366.331-RS (Rel. Min. Humberto Martins) .....	427
Comentário de <i>Leonardo Castro Maia</i> .....	446



3. Poluição Sonora .....	453
REsp 791.653-RS (Rel. Min. José Delgado).....	455
Comentário de <i>José Rubens Morato Leite e Paula Galbiatti Silveira</i> .....	462
REsp 1.051.306-MG (Rel. Min. Herman Benjamin).....	470
Comentário de <i>Silvia Cappelli</i> .....	487
4. Unidade de Conservação .....	495
4.1. Plano de Manejo e Gestão.....	497
REsp 1.163.524-SC (Rel. Min. Humberto Martins).....	497
Comentário de <i>Ana Maria Moreira Marchesan</i> .....	505
4.2. Deveres do Estado .....	512
REsp 1.071.741-SP (Rel. Min. Herman Benjamin) .....	512
Comentário de <i>Germana Parente Neiva Belchior e João Luis Nogueira Matias</i> .....	548
4.3. Área de Proteção Integral .....	556
RMS 20.281-MT (Rel. Min. José Delgado) .....	556
Comentário de <i>Elton M. C. Leme</i> .....	580

## **RSTJ N. 239 - TOMO 2**

### **JURISPRUDÊNCIA E COMENTÁRIOS**

5. Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico.....	587
5.1. Comunidade Remanescente de Quilombos.....	589
REsp 931.060-RJ (Rel. Min. Benedito Gonçalves).....	589
Comentário de <i>Zenildo Bodnar</i> .....	651
5.2. Tombamento.....	657
REsp 808.708-RJ (Rel. Min. Herman Benjamin).....	657
Comentário de <i>Carlos Magno de Souza Paiva</i> .....	676
REsp 840.918-DF (Rel. Min. Herman Benjamin) .....	683
Comentário de <i>Carlos Magno de Souza Paiva</i> .....	714
REsp 1.098.640-MG (Rel. Min. Humberto Martins).....	721
Comentário de <i>Francisco Humberto Cunha Filho e Inês Virgínia Prado Soares</i> .....	730

REsp 1.293.608-PE (Rel. Min. Herman Benjamin).....	737
Comentário de <i>Carlos Magno de Souza Paiva</i> .....	747
6. Processo Civil Ambiental.....	753
6.1. Ação Civil Pública.....	755
REsp 497.447-MT (Rel. Min. José Delgado) .....	755
Comentário de <i>Álvaro Luiz Valery Mirra</i> .....	764
REsp 570.194-RS (Rel. Min. Denise Arruda) .....	772
Comentário de <i>Fernanda Dalla Libera Damacena</i> .....	788
REsp 605.323-MG (Rel. Min. Teori Albino Zavascki) .....	800
Comentário de <i>Annelise Monteiro Steigleder</i> .....	816
REsp 726.543-SP (Rel. Min. Francisco Falcão).....	831
Comentário de <i>Melissa Ely Melo</i> .....	836
REsp 801.005-SP (Rel. Min. Teori Albino Zavascki).....	842
Comentário de <i>Hugo Nigro Mazzilli</i> .....	846
REsp 826.409-PB (Rel. Min. Francisco Falcão) .....	852
Comentário de <i>Mario Jose Gisi</i> .....	855
REsp 884.150-MT (Rel. Min. Luiz Fux).....	861
Comentário de <i>Rodolfo de Camargo Mancuso</i> .....	867
REsp 1.188.001-SP (Rel. Min. Cesar Asfor Rocha).....	873
Comentário de <i>Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer</i> .....	885
6.2. Ação Popular .....	890
AgRg no REsp 1.151.540-SP (Rel. Min. Benedito Gonçalves).....	890
Comentário de <i>Melissa Ely Melo e Paula Galbiatti Silveira</i> .....	896
6.3. Legitimação para Agir .....	902
REsp 265.300-MG (Rel. Min. Humberto Martins).....	902
Comentário de <i>Marcelo Abelha Rodrigues</i> .....	908
REsp 440.002-SE (Rel. Min. Teori Albino Zavascki).....	921
Comentário de <i>Eliziana da Silveira Perez</i> .....	928
REsp 876.931-RJ (Rel. Min. Mauro Campbell Marques) .....	937
Comentário de <i>Inês Virgínia Prado Soares e Francisco Humberto Cunha Filho</i> .....	940
REsp 876.936-RJ (Rel. Min. Luiz Fux).....	948
Comentário de <i>Tiago Fensterseifer</i> .....	959

6.4. Competência.....	965
AR 756-PR (Rel. Min. Teori Albino Zavascki) .....	965
Comentário de <i>Heline Sivini Ferreira e Andréia Mendonça Agostini</i> .....	989
CC 39.111-RJ (Rel. Min. Luiz Fux) .....	997
Comentário de <i>Marcelo Abelha Rodrigues</i> .....	1008
CC 90.722-BA (Rel. Min. Teori Albino Zavascki) .....	1023
Comentário de <i>Cândido Alfredo Silva Leal Júnior</i> .....	1037
CC 102.158-RS (Rel. Min. Teori Albino Zavascki).....	1046
Comentário de <i>Patricia Antunes Laydner</i> .....	1051
REsp 1.100.698-PR (Rel. Min. Francisco Falcão) .....	1057
Comentário de <i>Zenildo Bodnar</i> .....	1068
6.5. Denúnciação da Lide.....	1072
REsp 67.285-SP (Rel. Min. Castro Meira).....	1072
Comentário de <i>Ney de Barros Bello Filho</i> .....	1080
6.6. Litisconsórcio Necessário .....	1087
REsp 1.383.707-SC (Rel. Min. Sérgio Kukina).....	1087
Comentário de <i>Ana Maria de Oliveira Nusdeo</i> .....	1102
6.7. Interesse de Agir.....	1107
AgRg no AREsp 477.346-PR (Rel. Min. Og Fernandes) .....	1107
Comentário de <i>Natália Jodas</i> .....	1114
AgRg no REsp 1.312.668-PB (Rel. Min. Benedito Gonçalves) .....	1120
Comentário de <i>Márcia Dieguez Leuzinger</i> .....	1125
AgRg no REsp 1.396.306-PE (Rel. Min. Mauro Campbell Marques) .....	1132
Comentário de <i>Ximena Cardozo Ferreira</i> .....	1137
6.8. Inversão do Ônus da Prova .....	1141
REsp 883.656-RS (Rel. Min. Herman Benjamin).....	1141
Comentário de <i>Luiz Guilherme Marinoni</i> .....	1158
REsp 972.902-RS (Rel. Min. Eliana Calmon).....	1162
Comentário de <i>Annelise Monteiro Steigleder, Ana Maria Moreira</i> <i>Marchesan e Silvia Cappelli</i> .....	1169
REsp 1.049.822-RS (Rel. Min. Francisco Falcão) .....	1177
Comentário de <i>Danielle de Andrade Moreira</i> .....	1202

REsp 1.060.753-SP (Rel. Min. Eliana Calmon) .....	1225
Comentário de <i>Cristiane Derani</i> .....	1234
6.9. Provimentos Cautelares .....	1241
MC 2.136-SC (Rel. Min. José Delgado).....	1241
Comentário de <i>Kleber Isaac Silva de Souza</i> .....	1251
MC 15.918-SP (Rel. Min. Humberto Martins) .....	1261
Comentário de <i>Hugo Nigro Mazzilli</i> .....	1273
6.10. Julgamento <i>Ultra</i> ou <i>Extra Petita</i> .....	1277
REsp 1.107.219-SP (Rel. Min. Luiz Fux).....	1277
Comentário de <i>Pery Saraiva Neto</i> .....	1288
<b>ÍNDICE ANALÍTICO</b> .....	1297
<b>ÍNDICE SISTEMÁTICO</b> .....	1317
<b>SIGLAS E ABREVIATURAS</b> .....	1323
<b>REPOSITÓRIOS AUTORIZADOS E CREDENCIADOS PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA</b> .....	1329

## APRESENTAÇÃO

Pela primeira vez, a *Revista do Superior Tribunal de Justiça* publica coletâneas *temáticas e comentadas* de sua jurisprudência. São vários volumes e tomos dedicados ao Direito Ambiental, representando o labor da Primeira Seção (Direito Público) da Corte, e ao Direito do Consumidor, matéria própria da Segunda Seção (Direito Privado).

Tal inovação busca atender demanda crescente de especialização, de sistematização e de aprofundada análise doutrinária dos julgados do STJ em ramos do Direito que, embora jovens, têm presença marcante na prática judicial cotidiana da litigiosidade brasileira.

Os Volumes 237, 238 e 239, Tomos 1 e 2, trazem as principais decisões ambientais da Primeira Seção, desde 2000, cada uma comentada por renomado jurista da área. Não foi fácil selecioná-las, sobretudo diante do número impressionante de julgados do STJ nos diversos domínios da proteção do meio ambiente, urbanismo, patrimônio histórico-cultural e saúde das pessoas. Flora, fauna, água, poluição industrial e sonora, áreas protegidas, mineração, desapropriação direta e indireta, licenciamento, responsabilidade civil, direito adquirido, sanções administrativas, conflito intertemporal de normas, entre tantos outros temas, praticamente nada fica de fora do crivo do STJ. Além, claro, dos aspectos principiológicos (mínimo existencial, princípios da prevenção, da precaução, da função ecológica da propriedade, da reparação *in integrum*, poluidor-pagador, *in dubio pro Natura*, obrigação *propter rem* etc.) e processuais da matéria, notadamente naquilo que diz respeito à ação civil pública e à popular.

Não foi à toa que os volumes iniciais desta série histórica especializada começaram pelo Direito Ambiental, uma das disciplinas jurídicas que, entre nós, mais se desenvolveram nas últimas décadas, seja pelo surgimento de entidades acadêmicas, como o *Instituto “O Direito por um Planeta Verde”* e a *Aprodab – Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil*, seja por formar centenas de especialistas, mestres e doutores, seja ainda pela produção doutrinária de altíssimo quilate, espelhada em manuais e tratados, bem como em consagrados periódicos, como a *Revista de Direito Ambiental* (a primeira da América Latina).

Doutrina e docência, entretanto, pouco significam sem prática judicial robusta e constante. Essa talvez a grande diferença entre o Direito Ambiental brasileiro e o de tantos outros países, onde não passa de aspiração teórica, com pouca ou nenhuma repercussão no dia a dia dos tribunais e das pessoas.

Nisso reside a expressividade e a riqueza da jurisprudência do STJ, nessa coletânea retratada pela obra dos Ministros que compõem sua Primeira Seção, embora a Segunda e Terceira Seções também possuam magníficos precedentes ambientais no âmbito de sua competência (Direito Privado e Direito Penal, respectivamente). Quem compulsar qualquer dos tomos da obra se deparará com julgados dotados de articulação teórica original e sofisticada, o que põe o STJ na linha de frente da jurisprudência ambiental mais progressista, técnica e numerosa do mundo. Não apenas mera constatação numérica, contudo, tal resultado reflete a grande sensibilidade social e o amplo saber jurídico dos Ministros de hoje e de ontem. Por conta dessa elaboração jurisprudencial massiva e de qualidade, podem ser eles considerados os mais influentes “obreiros” do Direito Ambiental brasileiro.

Por isso mesmo, além da finalidade informativa e de divulgação, a coletânea, nem poderia ser diferente, denota merecida homenagem que a Revista presta aos Ministros de ontem e de hoje da Primeira Seção do STJ, reconhecimento do seu compromisso coletivo com o admirável projeto político-jurídico, mas igualmente ético-ecológico, de Nação, estampado na Constituição de 1988.

Não se deve esquecer, no entanto, que os julgados do STJ espelham a própria maturidade, preparo e excelência dos juízes de primeiro grau, assim como dos Desembargadores dos Tribunais de Justiça e dos Tribunais Regionais Federais. Muito do mérito dos acórdãos que ora se publicam deve-se a esses artífices devotados do Direito Ambiental, os quais, com sucesso, souberam tirar a disciplina dos livros de leis e doutrina, ou mesmo do mundo das hipóteses (*law in the books*), e dar-lhe visibilidade e efetividade, no mundo dos fatos (*law in action*).

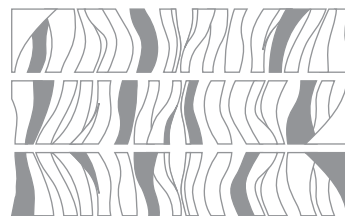
Muito além disso, ou seja, julgar bem, observa-se, nas Justiças federal e estadual, processo de especialização judicial, com criação de Varas Ambientais e até mesmo com o estabelecimento, no Tribunal de Justiça de São Paulo, de duas Câmaras com competência exclusiva para essa modalidade de litígio, fato esse notável em si mesmo. À especialização do Ministério Público brasileiro, a quem se imputa muito dos avanços e sucesso do nosso Direito Ambiental, segue-se, pois, a especialização da própria jurisdição, o que certamente terá impactos em outras instituições, como a Advocacia-Geral da União, as Procuradorias federais, estaduais e municipais e a Defensoria Pública, na linha do que prega o IBAP – Instituto Brasileiro de Advocacia Pública.

O cuidado aqui é louvar o progresso inequívoco, como refletido na jurisprudência que agora se leva a lume, sem olvidar que muito ainda há por fazer. Evidente que não basta contar com juízes independentes e atentos à dimensão épica da crise ambiental que assola o mundo e, de maneira particular, o Brasil. Não iremos muito longe no enfrentamento da acelerada degradação da biota, convulsão no sistema climático da Terra, contaminação das pessoas e erosão da biodiversidade sem órgãos ambientais fortes, íntegros e competentes, sem sociedade civil organizada apta a se manifestar, protestar e exigir, sem empresários conscientes de suas responsabilidades para com as gerações futuras e o Planeta.

Em síntese, ao reconhecer que a presente coletânea é realmente eloquente exemplo de que nossos juízes estão atentos à crise planetária, inserida de maneira central em todos os debates jurídicos da atualidade, devemos, por igual, referir à existência de incontáveis boas práticas ambientais por este País afora. A esperança maior reside aí, na transformação ética e cultural, por meio da *educação*, de um povo que avança na direção de uma genuína *ecocivilização*.

Finalmente, agradeço, em nome da Revista, aos Professores José Rubens Morato Leite e Sílvia Cappelli, aclamados juristas da matéria e co-organizadores da obra, assim como aos 97 especialistas-colaboradores que emprestaram seu vasto conhecimento ao comentário dos acórdãos selecionados. Destaco, ainda, o trabalho incansável e esmerado zelo da pequeníssima equipe do Gabinete da Revista, tão bem chefiado pela Dr<sup>a</sup> Andrea Costa.

Ministro Diretor da Revista **Antonio Herman Benjamin**



---

**1. Responsabilidade Civil Ambiental,  
Princípio do Poluidor-Pagador, Princípio da  
Reparação Integral, Princípio da Melhoria da  
Qualidade Ambiental e  
Princípio *in Dubio pro Natura***





## 1.1. Cumulação de Obrigação de Fazer, Não Fazer e de Indenizar

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.198.727-MG (2010/0111349-9)

---

Relator: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Recorrido: Pedro Paulo Pereira

Advogado: Sem representação nos autos

---

#### EMENTA

Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento de vegetação nativa (Cerrado) sem autorização da autoridade ambiental. Danos causados à Biota. Interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, e do art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Princípios da *reparação integral*, do *poluidor-pagador* e do *usuário-pagador*. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). *Reduction ad pristinum statum*. Dano ambiental intermediário, residual e moral coletivo. Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil. Interpretação *in dubio pro natura* da norma ambiental.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação

jurisdicional e a *ratio essendi* da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.

3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir *prioridade* da recuperação *in natura* do bem degradado com *impossibilidade de cumulação simultânea* dos deveres de ripristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer).

4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil.

5. Nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Aí se encontra típica obrigação cumulativa ou conjuntiva. Assim, na interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), e do art. 3º da Lei n. 7.347/1985, a conjunção “ou” opera com *valor aditivo*, não introduz *alternativa excludente*. Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).

6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao *status quo ante* (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental

causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo do negócio”, acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

8. A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo.

9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.

10. Essa *degradação transitória, remanescente ou reflexa* do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadício de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= *dano interino* ou *intermediário*), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= *dano residual* ou *permanente*), e c) o *dano moral coletivo*. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o *proveito econômico* do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a *mais-valia ecológica ilícita* que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

11. No âmbito específico da responsabilidade *civil* do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes.

12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de *prévia e válida autorização* do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária).

13. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei n. 7.347/1985 e da Lei n. 6.938/1981, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar (REsp n. 1.145.083-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp n. 1.178.294-MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag n. 1.156.486-PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp n. 1.120.117-AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp n. 1.090.968-SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp n. 605.323-MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp n. 625.249-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros).

14. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeat*.

## 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 parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco.” Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 14 de agosto de 2012 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se na origem de Ação Civil Pública movida contra particular em razão de desmatamento não autorizado de vegetação nativa (cerrado). A sentença de procedência parcial foi mantida pelo Tribunal *a quo* nos termos de acórdão assim ementado:

*Apelação cível. Ação civil pública. Desmatamento em área de preservação ambiental permanente. Processo de reflorestamento natural. Obrigação indenizatória. A indenização é cabível quando os danos verificados forem insuscetíveis de recomposição *in natura*. Se o escopo da lei é a reparação do dano ambiental, e no caso dos autos a sua restauração se mostrou possível, é esta a providência ideal a ser determinada, pois por meio dela será atingido o interesse indispensável e indisponível da sociedade em ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que, indiscutivelmente, não se pode substituir por pecúnia. O aspecto repressivo deve ficar a cargo da autoridade administrativa, na forma da lei. Recurso conhecido e desprovido (e-STJ fl. 75).*

Os Embargos de Declaração opostos pelo ora recorrente foram rejeitados (fl. 96).

O Ministério Público do Estado de Minas Gerais afirma ter havido ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil; aos arts. 2º, 3º, 4º e 14 da Lei n. 6.938/1981. Sustenta, em suma, que: a) o Tribunal de Justiça deveria ter-se manifestado sobre “o fato de que não é apenas a agressão à natureza que deve ser objeto de reparação, mas a privação, imposta à coletividade, o equilíbrio ecológico, do bem estar e da qualidade de vida que o recurso ambiental proporciona”; e b) “o acórdão não levou em conta o ato de que a obrigação de

fazer determinada na sentença – de abster-se de efetuar qualquer intervenção na área degradada, salvo aquelas referentes à sua manutenção e cuidados, além de proceder à averbação da reserva legal – pode ter efeito na situação atual e futura da área, mas não no que se refere ao dano pretérito, que pode ser inclusive arbitrado pelo julgador ou apurado em fase de liquidação” (fl. 110-STJ).

O recurso subiu ao STJ por força do provimento do Agravo de Instrumento da decisão que o inadmitira.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal, na função de *custos legis*, opinou pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento em parecer que recebeu a seguinte ementa:

Recurso especial. Ação civil pública. Tutela do meio ambiente. Cumulação de pedidos na ação civil pública. Recomposição do patrimônio ambiental lesado e condenação pecuniária. Possibilidade.

I - Comprovada a degradação ambiental, impõe-se sua integral reconstituição, promovendo-se a completa recomposição do ecossistema lesado, ou seja, o princípio que rege as condenações por lesões ao meio ambiente é o da máxima reparação do dano, traduzindo-se na ausência de limites para a recomposição do bem degradado, de modo a assegurar o restabelecimento ao *status quo ante*.

II - A interpretação sistemática das normas que integram o elenco constitucional de proteção ao meio ambiente permite a cumulação de pedidos em ação civil pública ambiental, visando o cumprimento da máxima reparação do dano. Precedentes do STJ.

III - Parecer pelo conhecimento e provimento do recurso (e-STJ, fl. 174, grifo no original).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Herman Benjamin (Relator): Cinge-se a controvérsia à discussão em torno da possibilidade de cumulação de condenação à reparação pecuniária com obrigação de fazer consistente na recomposição *in natura* do meio ambiente degradado.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, mantendo o julgado de primeiro grau, entendeu que “a indenização é cabível (somente) quanto aos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*, sendo que o aspecto repressor ficará a cargo da aplicação da penalidade cabível pela administração” (fl. 80-STJ).

O *decisum* merece reforma.

## 1. Evolução da jurisprudência restritiva do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Não são poucos os processos que têm chegado ao STJ em Recurso Especial em que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais confere interpretação restritiva aos arts. 4º e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, e à própria Lei da Ação Civil Pública.

Na origem dessa corrente jurisprudencial mineira, rejeitada pelo STJ, está precedente da lavra do eminente Desembargador Jarbas Ladeira, julgado em 2006, nos seguintes termos:

(...) a pena aplicada ao causador de dano ao meio ambiente será de reparação ou de indenização do dano ocasionado. Nessa mesma esteira se posiciona Edis Milaré, coordenador da obra *Ação Civil Pública*, 2ª edição, Revista dos Tribunais, a saber: "Apenas quando a reconstituição não seja viável - fática ou tecnicamente - é que se admite a indenização em dinheiro. Essa - a reparação econômica - é, portanto, forma indireta de sanar a lesão" (Apelação Cível n. 1.0400.02.006262-8/001, j. em 3.10.2006, publicada em 20.10.2006).

## 2. Princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da reparação *in integrum*: possibilidade de condenação, cumulativa e simultânea, em obrigações de fazer, não fazer e indenizar

Vigora em nosso sistema jurídico o *princípio da reparação integral* ou *in integrum* do dano ambiental, irmão siamês do *princípio do poluidor-pagador*, a determinar a responsabilização por todos os efeitos decorrentes da conduta lesiva, incluindo, entre outros aspectos, o prejuízo suportado pela sociedade, até que haja completa e absoluta recuperação *in natura* do bem lesado.

Na linha do estatuído nos arts. 225, 170, inciso VI, e 186, II, da Constituição Federal, o art. 4º da Lei n. 6.938/1981 (grifei) dispõe que a Política Nacional do Meio Ambiente se norteará pelos princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador e da reparação *in integrum*, concretizados por meio da obrigação de recuperar o dano ambiental; indenizar os prejuízos sofridos pelas vítimas e pela biota afetada; e pagar pelos serviços ambientais retirados da Natureza:

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Por sua vez, o art. 14, § 1º, da referida lei estabelece a responsabilidade objetiva do poluidor da seguinte forma (grifei):

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

Convém, inicialmente, frisar que, ao contrário do que insinua o acórdão recorrido, os deveres de *indenização* e *recuperação* ambientais não são “pena”, mas providências ressarcitórias de natureza civil que buscam, simultânea e complementarmente, a restauração do *status quo ante* da biota afetada e a reversão à coletividade dos benefícios econômicos auferidos com a utilização ilegal e individual de bem supraindividual salvaguardado, que, nos termos do art. 225 da Constituição, é “de uso comum do povo”.

Nessa esteira, acrescente-se que, de acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), conforme previsão do art. 935 do Código Civil.

A interpretação sistemática das normas e princípios ambientais não agasalha a restrição imposta no acórdão recorrido. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao *status quo ante* (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

Não custa lembrar que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).



Em suma, equivoca-se, jurídica e metodologicamente, quem confunde *prioridade* da recuperação *in natura* do bem degradado com impossibilidade *de cumulação simultânea* dos deveres de repristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e nova lesão (obrigação de não fazer).

A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo do negócio”, acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, um verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida da forma mais ampla possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo.

A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.

Essa *degradação transitória, remanescente* ou *reflexa* do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= *dano interino* ou *intermediário*), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= *dano residual* ou *permanente*), e c) o *dano moral coletivo*.

Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o *proveito econômico* do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a *mais-valia ecológica ilícita* que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

Álvaro Luiz Valery Mirra, magistrado em São Paulo, leciona que o *princípio da reparação integral* “deve conduzir o meio ambiente e a sociedade a uma situação na medida do possível equivalente à de que seriam beneficiários se o dano não tivesse sido causado” (*Ação Civil Pública e a Reparação do Dano Ambiental*, 2ª ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004, fl. 314). Prossegue o autor (p. 315, grifos no original):

Nesse sentido, a reparação integral do dano ao meio ambiente deve compreender não apenas o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido, como também, na lição de Helita Barreira Custódio, *toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso*, o que inclui os efeitos ecológicos e ambientais da agressão inicial a um bem ambiental corpóreo que estiverem no mesmo encadeamento causal, como, por exemplo, a destruição de espécimes, *habitats*, e ecossistemas inter-relacionados com o meio afetado; os denominados danos interinos, vale dizer, as perdas de qualidade ambiental havidas no interregno entre a ocorrência do prejuízo e a efetiva recomposição do meio degradado; os danos futuros que se apresentarem como certos, os danos irreversíveis à qualidade ambiental e os danos morais coletivos resultantes da agressão a determinado bem ambiental.

Em tal panorama, a indenização vai além da sua função subsidiária (último recurso quando a reparação *in natura* não for total ou parcialmente possível). Nessa linha de raciocínio, cito doutrina de Annelise Monteiro Steigleder (*Responsabilidade Civil Ambiental: as Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado Editora, 2004, p. 236, grifei):

A partir da compreensão de que o dano ambiental tem uma *dimensão material* a que se encontram associados *danos extrapatrimoniais*, que abarcam os *danos morais coletivos*, a perda pública decorrente da não fruição do bem ambiental, e a lesão ao valor de existência da natureza degradada, importa definir diferentes formas de reparação para cada classe de danos.

Esclareça-se que os pedidos de condenação em obrigações de fazer e de indenização *serão cumulados*, inexistindo *bis in idem*, pois o fundamento para cada um deles é diverso. O pedido de obrigação de fazer cuida da reparação *in natura* do dano ecológico puro e a indenização visa a ressarcir os danos extrapatrimoniais, pelo que o reconhecimento de tais pedidos compreende as diversas facetas do dano ambiental.

Embora o art. 3º da Lei n. 7.347/1985 disponha que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer” (grifei), é certo que a conjunção “ou” contida na citada norma

(assim como nos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981) opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Vedar a cumulação desses remédios limitaria, de forma indesejada, a Ação Civil Pública, instrumento de persecução da responsabilidade civil de danos causados ao meio ambiente, por exemplo inviabilizando a condenação em dano moral coletivo.

Hugo Nigro Mazzilli (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 21ª ed., São Paulo, Saraiva, 2008, p. 140, grifei), claro e objetivo como sempre, vai diretamente ao ponto:

(...) nada impede, entretanto, que se condene o réu a pagar indenização pelos danos já causados e, ao mesmo tempo, a cumprir uma obrigação de fazer, como pôr um filtro numa chaminé de fábrica, para prevenir danos futuros; ou ainda, nada impede que se condene o réu a cumprir uma obrigação de fazer e a pagar a multa fixada na forma do art. 11 da LACP.

Somente à primeira vista é que poderia parecer, de forma simplista, que a alternativa do art. 3º da LACP é *ou* a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer, jamais as duas coisas ao mesmo tempo. Não é exatamente isso o que pretende a lei.

(...) nada impede que se condene o réu a pagar uma indenização pelo dano causado e ainda a suportar uma obrigação de fazer para serem evitados danos futuros; *também pode ser condenado a reflorestar uma área ambiental danificada, sem prejuízo de ter de arcar com uma indenização pelo dano à coletividade, correspondente ao período de tempo em que esta terá de aguardar até que se obtenha o resultado prático do cumprimento da obrigação de fazer*".

Acrescente-se, por oportuna, também a observação de Délton Winter de Carvalho, entendendo, em casos tais, que a causa de pedir estaria fundada também no *dever de preventividade objetiva*, que se associa à exigência de reparação, no seu sentido tradicional e estreito (*Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008, p. 151, grifos no original):

A ação civil pública, tida como instrumento processual para imposição de responsabilização civil em casos de danos ambientais coletivos, prevê a possibilidade de imposição de obrigações de fazer ou não fazer (medidas preventivas) a um determinado agente. *Assim, o dano ambiental futuro consiste em todos aqueles riscos ambientais que, por sua intolerabilidade, são considerados como ilícito, justificando a imposição de medidas preventivas.*

Não bastassem todos esses argumentos, ao juiz, diante das normas de Direito Ambiental, recheadas que são de conteúdo ético intergeracional atrelado

às presentes e futuras gerações, incumbe levar em conta o comando do art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe que, ao aplicar a lei, deve-se atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Corolário dessa regra é a constatação de que, em caso de dúvida ou outra anomalia técnico-redacional, a norma ambiental demanda interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Assim é precisamente porque, convém lembrar, toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma. Aqui, ensina Ricardo Lorenzetti, lastreado em precedentes da Corte Suprema argentina, o juiz, como de resto em todo o campo dos direitos fundamentais, é um garimpeiro da exegese em favor da efetividade das garantias constitucionais e legais, fugindo de interpretações que aceitem como legítimas, ou referendem, as condutas coibidas pelo legislador ou que cumpram o comando legal de modo aparente, perfunctório ou parcial, pois, a ser diferente, estará legitimando, pela via transversa, precisamente o comportamento ou dano que a norma pretendeu evitar ou reprimir (*Teoría del Derecho Ambiental*, Buenos Aires, La Ley, 2009, pp. 55-56).

Advirta-se, por último, que, no âmbito específico da *responsabilidade civil* do agente por desmatamento ilegal, é irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano botânico causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental (= o espaço), mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes.

Exatamente por essa razão, de acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a flora nativa, na hipótese de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de *prévia e válida autorização* do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária).

### 3. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de

obrigações de fazer, não fazer e indenizar. Cito precedentes da Primeira e da Segunda Turmas:

Ambiental. Desmatamento de mata nativa sem autorização. Queimadas. Dano reconhecido pela instância ordinária. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Natureza *propter rem*. Interpretação da norma ambiental. Precedentes do STJ.

(...)

3. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar, que têm natureza *propter rem*. Precedentes: REsp n. 1.178.294-MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. 10.8.2010; REsp n. 1.115.555-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, j. 15.2.2011; AgRg no REsp n. 1.170.532-MG, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, j. 24.8.2010; REsp n. 605.323-MG, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, j. 18.8.2005, entre outros.

4. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação da indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeat* (REsp n. 1.248.214-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13.4.2012).

Processo Civil. Direito Ambiental. Ação civil pública para tutela do meio ambiente. Obrigações de fazer, de não fazer e de pagar quantia. Possibilidade de cumulação de pedidos art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Interpretação sistemática. Art. 225, § 3º, da CF/1988, arts. 2º e 4º da Lei n. 6.938/1981, art. 25, IV, da Lei n. 8.625/1993 e art. 83 do CDC. Princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.

1. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei n. 6.938/1981, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*), prestações essas que não excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso.

2. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III). Como todo instrumento, submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material. Somente assim será instrumento adequado e útil.

3. *É por isso que, na interpretação do art. 3º da Lei n. 7.347/1985 (“A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”), a conjunção “ou” deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). É conclusão imposta, outrossim, por interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor (“Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”) e, ainda, pelo art. 25 da Lei n. 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público “IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)”.*

4. Exigir, para cada espécie de prestação, uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. A proibição de cumular pedidos dessa natureza não existe no procedimento comum, e não teria sentido negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito.

5. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido (REsp n. 605.323-MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005, p. 179).

Processo Civil. Direito Ambiental. Ação civil pública para tutela do meio ambiente. Obrigações de fazer, de não fazer e de pagar quantia. Possibilidade de cumulação de pedidos art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Interpretação sistemática. Art. 225, § 3º, da CF/1988, arts. 2º e 4º da Lei n. 6.938/1981, art. 25, IV, da Lei n. 8.625/1993 e art. 83 do CDC. Princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.

1. A Lei n. 7.347/1985, em seu art. 5º, autoriza a propositura de ações civis públicas por associações que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

2. *O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei n. 6.938/1981, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.*

3. Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se acumulam, se for o caso.

4. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III) e submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material, a fim de ser instrumento adequado e útil.

5. A exegese do art. 3º da Lei n. 7.347/1985 (“A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”), a conjunção “ou” deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins).

6. Interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor (“Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”) bem como o art. 25 da Lei n. 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público “IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)”.

7. A exigência para cada espécie de prestação, da propositura de uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa.

8. Ademais, a proibição de cumular pedidos dessa natureza não encontra sustentáculo nas regras do procedimento comum, restando ilógico negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito.

9. Recurso especial desprovido (REsp n. 625.249-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, p. 203, grifei).

Processo Civil e Ambiental. Ofensa ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Ação civil pública. Tutela do meio ambiente. Obrigações de fazer, de não fazer e de pagar. Cumulação. Possibilidade. Interpretação sistemática da CR/1988, das Leis n. 6.938/1981 e 8.625/1993 e do CDC. Efetividade dos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.



1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente.

2. O art. 3º da Lei n. 7.347/1985 deve ser lido de maneira abrangente e sistemática com a Constituição da República, com as Leis n. 6.938/1981 e 8.625/1993 e com o Código de Defesa do Consumidor - CDC, a fim de permitir a tutela integral do meio ambiente, com possibilidade de cumulação de obrigações de fazer, não fazer e pagar. Precedentes.

3. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, provido (REsp n. 1.178.294-MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010, grifei).

Processual Civil. Agravo regimental nos embargos de declaração em agravo de instrumento. Possibilidade de cumulação de pedidos em sede de ação civil pública. Súmula n. 83-STJ. Dano ambiental. Litisconsórcio passivo necessário. Ausência de violação ao art. 47 do CPC. Revisão do conjunto fático-probatório. Súmula n. 7-STJ. Agravo não provido.

1. Incensurável o acórdão recorrido ao concluir pela possibilidade da cumulação das obrigações de fazer, não fazer e pagar em sede de ação civil pública, afastando a insurgência recursal, no ponto, tendo em vista a incidência da Súmula n. 83-STJ, também aplicável aos recursos interpostos pela alínea **a**.

(...)

3. Agravo regimental não provido (AgRg nos EDcl no Ag n. 1.156.486-PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011).

#### 4. Conclusão

*In casu*, a violação dos dispositivos legais sobressai evidente porque o acórdão recorrido negou a possibilidade de cumular a reparação específica já determinada com a indenização pecuniária pretendida pelo Ministério Público. Nesse ponto, evidente o antagonismo entre a posição do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e a do STJ, para quem, nas demandas ambientais, admite-se, sim, a condenação, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar: uma típica obrigação cumulativa ou conjuntiva.

Sem embargo do êxito recursal nesse ponto, o apelo somente pode ser provido em parte, tendo em vista não caber ao STJ, como regra, perquirir a existência de dano no caso concreto – análise que esbarra, ressalvadas situações



excepcionais, na Súmula n. 7-STJ. Tal juízo fático é de competência das instâncias de origem, diante da prova carreada aos autos.

Pelas razões expostas, *dou parcial provimento ao Recurso Especial para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição in natura do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal a quo para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe o eventual quantum debeat.*

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Patryck de Araujo Ayala*<sup>1</sup>

*Eveline de Magalhães Werner Rodrigues*<sup>2</sup>

*Paula Galbiatti Silveira*<sup>3</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NOS ACÓRDÃOS

Ambos os acórdãos, referentes ao Recurso Especial nº 1.145.083-MG e Recurso Especial nº 1.198-727-MG, foram proferidos em recursos especiais interpostos pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra decisão do tribunal de justiça local que reconheceu a decisão recorrida julgou procedente o pedido de reparação do dano ambiental, não provendo, contudo, o pedido indenizatório, ao entender que o mesmo só seria cabível caso inviável a recuperação da área degradada.

Quanto ao Recurso Especial nº 1.145.083-MG, o *parquet* estadual insurgiu-se sob a afirmação de violação do texto do artigo 535 do Código de Processo Civil e dos artigos 3º, 4º e 14 da Lei nº 6.938/1981, bem como ao artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, sustentando que são cabíveis a obrigação de reparar o dano causado e a condenação do réu ao pagamento de indenização, a fim de assegurar a defesa ampla e efetiva do meio ambiente. Já quanto ao Recurso

---

<sup>1</sup> Universidade Federal de Mato Grosso e Procuradoria-Geral do Estado de Mato Grosso.

<sup>2</sup> Universidade Federal de Mato Grosso.

<sup>3</sup> Universidade Federal de Santa Catarina.

Especial nº 1.145.083-MG, requereu que fosse reconhecida a possibilidade de reparação do dano extrapatrimonial consistente na subtração do usufruto do bem pela coletividade, além da reparação da perda de biodiversidade, que não se encontraria amparada pela decisão impugnada.

As razões do acórdão referente ao Recurso Especial nº 1.145.083-MG se deram a partir da consideração de que a interpretação adotada pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais referente aos artigos 3º da Lei nº 7.347/1985 e 4º, inciso VII, e 14 da Lei nº 6.938/1981 foi restritiva e dissonante com a jurisprudência daquele Superior Tribunal e com a melhor doutrina. O recurso especial foi parcialmente provido, reconhecendo a possibilidade, em tese, de cumulação da indenização pecuniária com obrigação de fazer – recomposição *in natura* do bem lesado – e determinando a devolução dos autos ao Tribunal de origem para verificar se há dano indenizável e fixar, em consequência, o *quantum debeatur*.

O Relator do acórdão, Ministro Herman Benjamin, entendeu que o disposto nos artigos 3º da Lei nº 7.347/1985 e 4º inciso VII e 14 da Lei nº 6.938/1981 não traz uma pena, mas sim deveres de indenização e recuperação ambientais como ressarcimento de natureza civil, buscando a restauração do *status quo ante* da área afetada, bem como a reversão à coletividade dos benefícios econômicos que o degradador auferiu de um bem que é coletivo e de uso comum do povo.

O acórdão fundamentou-se ainda nos princípios do poluidor-pagador que, ao contrário da visão economicista dada por outros países e por sua origem, assume no direito brasileiro fundamento eficaz para técnicas de enfrentamento das externalidades negativas da degradação ambiental, facilitando o acesso à justiça e técnicas de restauração do dano; e no princípio da reparação integral, que visa ao pleno restabelecimento da biota, aí incluindo a privação temporária da fruição do bem; o dano residual, ou seja, a deterioração ambiental irreversível; os danos futuros certos; o dano moral coletivo; e o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador. Assim, a aplicação equivocada de tais princípios dá a impressão de que degradar o meio ambiente compensa, debilitando o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental, estimulando a conduta lesiva.

Considerou o acórdão que a cumulação de obrigação de fazer, não fazer e indenizar não configura *bis in idem*, ante o caráter distinto de seus fundamentos e de que a indenização corresponde à degradação remanescente

ou reflexa. Entendeu o acórdão que, embora o artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 disponha que “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”, a conjunção “ou” tem cunho aditivo e não alternativo, assim como o disposto no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981. Assim, interpretação diversa inviabilizaria a reparação integral do dano ambiental.

Convém ressaltar que o acórdão traz ainda a importância da renovação da hermenêutica da norma ambiental, visto seu conteúdo ético-intergeracional e ecocêntrico, exigindo do intérprete a aplicação da norma para atender aos seus fins sociais e às exigências do bem comum, conforme o artigo 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, devendo as disposições ambientais receber interpretação e integração conforme o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Em relação ao acórdão ao Recurso Especial nº 1.198-727-MG, conduzido por voto proferido pelo ministro Herman Benjamin, o tribunal superior enfatizou, em primeiro lugar, a iterativa jurisprudência da corte no sentido de se reconhecer possível a cumulação dos deveres de reparação e de restauração natural no âmbito das obrigações de fazer e de não fazer fixadas pelo artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, citando, inclusive, a decisão proferida pelo REsp 1.145.083/MG, também ora em análise, bem como a diversos outros (REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006).

Como segundo aspecto de relevância afirmado pela decisão, deve ser destacada a definição que deve ser atribuída ao princípio de reparação integral consagrado pelo artigo 225, § 3º da CRFB de 1988, por meio do qual todas as manifestações do dano ambiental devem ser objeto de reparação, não sendo possível que remanesça dano indene. Por meio do princípio, as manifestações penal, civil e administrativa do dano devem ser alcançadas pela ação estatal, e todas as manifestações (patrimoniais e extrapatrimoniais) também o devem ser.

Outro aspecto que merece ser enfatizado concentra-se no reconhecimento de que o princípio de autorização prévia não foi subtraído pela Lei nº 12.651/2012, devendo ser observado pelas autoridades ambientais e pelos aplicadores da norma ambiental.

A afirmação dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral, da cumulação entre as obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar, além da consideração de um princípio *in dubio pro natura*, permitiriam que fosse exigido do aplicador da norma ambiental comportamento que favorecesse o melhor nível de proteção. Em semelhante realidade não seria possível que, diante da capacidade de proteção oferecida pela norma, um nível menor fosse proporcionado por seu aplicador. Desse modo, de forma distinta do que foi reconhecido pelo tribunal de origem, o STJ reformou o acórdão para o fim de confirmar a possibilidade de que danos residuais, intercorrentes, intermediários (e extrapatrimoniais) pudessem ser reparados. Esta decisão reitera posição já firmada por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 1.145.083 e comentada anteriormente.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

A degradação ao meio ambiente atinge não somente o indivíduo, mas toda uma coletividade, causando danos materiais e morais, de caráter transtemporal, transfronteiriço, cumulativo, de ampla causalidade, muitas vezes invisível, o que dificulta sua percepção, diferindo muito da danosidade civil tradicional.

A complexidade do bem ambiental e dos danos a ele causados levam à dificuldade de sua reparação, haja vista ser impossível a volta ao *status quo ante*. Ante as características do dano ao meio ambiente, a responsabilidade civil ambiental tem passado por mudanças, incluindo a responsabilidade objetiva ao agente degradador, teorias do nexo de causalidade e do ônus da prova, bem como novos mecanismos processuais para servir aos interesses metaindividuais, como a ação civil pública, regulamentada pela Lei nº 7.347/1985.

No Brasil, o sistema da responsabilidade ambiental é aberto, sendo objetiva e trazendo um conceito amplo de poluidor e poluição. A reparabilidade integral do dano é imposição ao degradador, possuindo funções preventiva, precaucional, pedagógica e dissuasória. O agente é obrigado a reparar o dano em sua integralidade impondo-se a ele um dever-agir preventivo<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 229.

A interpretação gramatical do disposto no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, ao entender pela impossibilidade de cumulação de pedidos de condenação em direito e obrigação de fazer e não fazer, limita o alcance e a efetividade da ação civil pública e não se coaduna com a visão necessária do processo constitucional como meio simplificador de demandas, correspondendo a um ônus injustificado ao efetivo acesso à justiça<sup>5</sup>. Nesse sentido, Melo afirma que o sistema de indenização dos danos ambientais é orientado pelo princípio da conservação, o qual exige que as sanções ambientais busquem não somente a reconstituição do bem, mas a restauração e substituição, devendo ser o mais abrangente possível<sup>6</sup>.

Assim, para Melo, é necessária a reparação do dano ambiental com a maior integralidade possível, devendo haver a duplicidade da reparação, ou seja, pela restauração ou compensação do dano e, ainda, pela indenização pecuniária relativa aos danos sofridos<sup>7</sup>.

A influência de um princípio de prevenção ou de precaução na responsabilidade civil situaria uma dimensão alargada para a reparação de danos potenciais, por meio da antecipação da reparação de danos futuros, permitindo reconhecer um dever de reparação de danos não confirmados no presente, mas sobre os quais existe elevada probabilidade de concretização.

Sua importância é ressaltada particularmente nos casos em que o conhecimento científico disponível não permite estabelecer uma conclusão sobre a periculosidade da atividade, processo ou produto, os quais, no futuro, poderão se revelar nocivos, como em casos de saúde e meio ambiente. Nestes casos, a consideração de um princípio de precaução permite a mitigação de um dos filtros da responsabilidade civil<sup>8</sup>, qual seja, o da prova do nexo de causalidade, colaborando para sua flexibilização sobre os danos potenciais e futuros submetidos à incerteza científica. Nos casos em que não fosse possível confirmar cientificamente a causalidade entre o dano e o risco criado, a

---

<sup>5</sup> FAZOLLI, Sílvio Alexandre. Por uma tutela coletiva diferenciada do bem jurídico ambiental. In: LEITE, José Rubens Morato. (coord.). **Dano ambiental na sociedade de risco**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 379.

<sup>6</sup> MELO, Melissa Ely. **Restauração ambiental: do dever jurídico às técnicas reparatórias**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 110.

<sup>7</sup> IBID., p. 114.

<sup>8</sup> SCREIBER, Anderson. **Novos paradigmas da responsabilidade civil: Da Erosão dos Filtros da Reparação à Diluição dos Danos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2011. p. 11.

magnitude dos danos, seu potencial de irreversibilidade e a probabilidade de sua ocorrência bastariam para estabelecer o nexo de causalidade necessário.<sup>9</sup>

Apesar das alternativas oferecidas pelo princípio da precaução para a facilitação da reparação dos danos, zonas de exclusão da responsabilização podem surgir perigosamente nos cenários referidos. O problema se concentra na dificuldade em determinar qual seria o nível de comprometimento esperado no momento em que a ação precaucional era exigida, e como seria possível determinar se, mesmo minoritária, a informação científica disponível era suficientemente séria ao ponto de justificar um comportamento mais cauteloso.

Essa fragilidade constitui um problema relevante para um modelo de responsabilidade civil em que prepondera a função reparatória, fundada na culpa. Entretanto, a experiência nacional parece sugerir um quadro mais favorável, seja porque o regime objetivo e especial é definido pelo artigo 927, Parágrafo Único do Código Civil e pelo artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981, seja porque há uma tendência confirmada pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de afastar as excludentes nesse regime, nos termos da posição firmada no Resp nº 1.114.398/PR<sup>10</sup>, por meio da afirmação de uma teoria do risco integral.

Entretanto, a perspectiva referida não consegue expor de forma clara uma função preventiva autônoma que permita reconhecer a possibilidade de se obter tão somente a finalidade de prevenção ou precaução, independente da existência de danos, por meio da responsabilidade civil em matéria ambiental. Afirma Boutonnet que, se alguma inovação deveria ser proposta aos objetivos e finalidades de um modelo de responsabilidade civil, a precaução não deveria significar a facilitação da tarefa de reparação de danos, tendo como função impedir a sua concretização em contextos de incerteza científica.<sup>11</sup>

Em substituição a categorias como a culpa, o dano certo, iminente ou provável, a antecipação de danos futuros e prováveis, e a certeza sobre o nexo de causalidade, sob uma lógica de reparação e de compensação de vítimas, um modelo de responsabilidade civil ambiental que pudesse oferecer respostas às ameaças de uma sociedade de riscos globais deve dialogar com categorias outras



<sup>9</sup> BOUTONNET, Mathilde. **Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile**. Paris: L.G.D.J, 2005. p. 154-156.

<sup>10</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.114.398/PR, S. 2, rel. Min. Sidnei Beneti. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

<sup>11</sup> BOUTONNET, Mathilde. Op. Cit. p. 312.

como a do *risco de prejuízo* e a do *risco de causalidade*<sup>12</sup>, a fim de proteger bens e valores que não admitem ameaças, danos ou prejuízos.

A responsabilidade civil ambiental exige a consideração de um compromisso prospectivo, cujo conteúdo seja a prevenção de danos. Uma função preventiva no âmbito da responsabilidade civil não é estranha à experiência jurídica nacional, seja por meio de sua face mais conservadora (fixação de *astreintes* para impedir a repetição de novos danos), seja por meio da aplicação de um princípio de precaução para facilitar a imputação de danos prováveis e iminentes, e por fim, também na prevenção *per se*, por meio das ações inibitórias, cautelares e de conservação de bens e coisas, além das ações coletivas que veiculem iguais pretensões.

De forma distinta do relatado na doutrina estrangeira, a ordem jurídica nacional prevê soluções normativas que oferecem respostas preventivas independente da demonstração de danos, sendo suficiente a ameaça de ilícitos, assegurando-se a proteção de bens ou de valores de especial relevância independente de vinculação ao estado ulterior de lesividade concreta.<sup>13</sup>

As consequências de tal abordagem não se restringem ao plano teórico, sendo favorecidas pela definição normativa de poluidor veiculada pelo artigo 3º, inciso IV, da lei nº 6.938/1981. Em uma abordagem eminentemente reparatória, deve ser considerado poluidor todo aquele que, de forma direta ou indireta, contribua para a degradação do meio ambiente.

Se desejarmos propor o alargamento dos objetivos da responsabilidade civil para atender a uma finalidade eminentemente preventiva, poluidor também deveria ser considerado todo aquele que, direta ou indiretamente, possa criar um risco que favoreça a perda de qualidade do meio ambiente. É desse modo que se poderia justificar não apenas o risco de prejuízo, como também o risco de causalidade com pressupostos mais adaptados à justificação de deveres de proteção no âmbito da responsabilidade civil. Esta postura parece ser sugerida nos autos do recurso especial nº 650.728/SC, relatado pelo ministro Herman Benjamin, para quem, na “[...] apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem

---

<sup>12</sup> IBID., p. 513 e 554.

<sup>13</sup> Sobre os danos intermediários ou interinos, ver: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.180.078/MG, rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.



deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.”<sup>14</sup>

Considerar tais medidas sob o alcance da responsabilidade civil assegura, antes de tudo, a correção de distorções sobre sua função e seu significado quando utilizado em um modelo de reparação, ao mesmo tempo em que se contribui para a afirmação de uma dupla função que decorre de sua influência: a) facilitar a reparação e; b) impedir que sejam geradas as realidades motrizes de danos, sejam eles sérios, sensíveis e, sempre, irreversíveis.

No primeiro caso, a jurisprudência brasileira tem admitido que por meio da consideração do referido princípio, a causalidade pode ser flexibilizada, ou até mesmo presumida. Vale a referência do acórdão proferido nos autos do REsp nº 1.310.471, relatado pelo ministro Herman Benjamin<sup>15</sup>, estando relacionado ao assim denominado *caso dos acumuladores Ajax*, no âmbito do qual foi reconhecida a primazia do princípio da precaução em se tratando de lesões ambientais e à saúde humana causadas por substâncias tóxicas.

Se o princípio da precaução já tem recebido na jurisprudência nacional idêntica consideração para o fim que lhe era reservado na prática francesa, por exemplo<sup>16</sup>, facilitando a tarefa de reparação por meio da flexibilização de alguns de seus filtros, sua manutenção no âmbito da responsabilidade civil sugere a necessidade de manter seu significado e sua função dogmática, que não se amolda a objetivos prospectivos, senão a objetivos retrospectivos.

É nesse cenário que se pode reconhecer que, na ordem jurídica nacional, a lei n. 6.938/81, a lei nº 7.347/87 e o Código de Processo Civil permitem justificar que a aplicação de um princípio de precaução possa resultar, de forma autônoma, em finalidades preventivas.

Portanto, a consideração de um princípio de precaução no direito (ambiental) brasileiro, significa que: a) criar riscos implica, necessariamente, suportar seus resultados diretos, indiretos, iminentes, prováveis e futuros,

<sup>14</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 650.728/SC, rel. min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

<sup>15</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.310.471, rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

<sup>16</sup> Conferir por todos os precedentes: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1060753/SP, rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.



independente da licitude de sua conduta; b) que não prevenir riscos sérios, mesmo em contextos de divergência científica e dúvida, também implica suportar a mesma extensão dos resultados já descritos<sup>17</sup> e, enfim; c) que criar riscos implica, de forma autônoma e independente da existência de danos, suportar deveres de não se produzir danos e de não se ameaçar os bens ambientais. Estes deveres não deixam de expor custos financeiros, os quais são suportados por quem cria os riscos, o que não significa que esses custos veiculem reparação ou compensação das vítimas, senão prevenção *per se*.

O primeiro cenário é o que parece ter sido alcançado pelas decisões objetos desta anotação. É possível também justificar a coerência deste modelo apresentado ao considerar que os processos de reparação no âmbito da Corte Interamericana de Direitos Humanos também veiculam, em conjunto com a reparação pecuniária, obrigações de fazer, sendo muitas de natureza prospectiva e de caráter preventivo.<sup>18</sup>

Por fim, vale registrar que em detrimento de um possível retorno à culpa em uma leitura sugerida de sua objetivação<sup>19</sup>, que decorre do transplante da experiência francesa para a aplicação do princípio da precaução para outras ordens jurídicas, não parece factível que em um sistema de responsabilidade civil fundado em um regime objetivo, pretenda-se justificar uma função preventiva da responsabilidade civil por meio de tal abordagem.<sup>20</sup>

Não se quer afirmar que não se tenha espaço para o uso da precaução como medida de decisão para se mitigar os filtros da responsabilidade civil, mas não é possível que esta circunstância seja suficiente para transformar o sistema definido pela Lei nº 6.938/1981.

---

<sup>17</sup> Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.071.741/SP, rel. Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 12 de janeiro de 2014.

<sup>18</sup> Conferir por todos os precedentes o caso da comunidade Myagna, no âmbito do qual é possível constatar que a demanda de reparações também alcançou a atribuição dos custos de medidas de natureza preventiva. Cf. COSTA RICA. Corte Interamericana de Derechos Humanos. El caso de la comunidad Mayagna. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_79\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_79_esp.pdf)>. Acesso em: 05 de dezembro de 2012.

<sup>19</sup> LOPEZ, Tereza Ancona. **O princípio da precaução e a evolução da responsabilidade civil**. São Paulo: Quartier Latin, 2010. 146-147.

<sup>20</sup> Cf. BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Embargos Infringentes n. 0012042-68.2009.8.26.0066/50002, rel. des. Moreira Viegas. Disponível em: <<http://www.tjspjus.br>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme foi possível demonstrar, a ordem jurídica nacional contempla ambas as abordagens como manifestações complementares e indissociáveis de um sistema de proteção que se pretenda completo e integral.

Portanto, um princípio de precaução pode atuar, a um só tempo, como medida de decisão para o fim de facilitar a reparação dos danos, fortalecendo a função preventiva da responsabilidade civil, assim como também pode ultrapassar esta função, para externar função autônoma que decorre de seu significado, por meio do qual a prevenção, para além de atuar de forma acessória no interesse da reparação dos danos, pode se apresentar de forma independente, no interesse da prevenção de prejuízos e de ameaças existenciais.

Todas estas faces do princípio da precaução encontram-se justificadas pelo sistema normativo descrito anteriormente, além de contar com o reconhecimento da jurisprudência dos tribunais, especialmente a do Superior Tribunal de Justiça.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.145.083-MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 27/09/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198-727-MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 14/08/2012.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.307.938-GO (2012/0014346-7)**

---

Relator: Ministro Benedito Gonçalves

Recorrente: Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A CDSA

Advogado: Oscar Graça Couto e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado de Goiás

---

**EMENTA**

Administrativo e Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública. Dano ambiental. Arts. 458, II, e 535, II, do CPC. Ausência de violação. Arts. 130 e 131 do CPC. Não violação. Princípio da persuasão racional. Livre convencimento do magistrado. Responsabilidade objetiva. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.398/1981. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Multa de que trata o art. 538 do CPC mantida.

1. Não prospera a alegação de violação dos arts. 458, II, e 535, II, do CPC, uma vez que os arestos recorridos estão devidamente fundamentados. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que o julgador não está adstrito a responder a todos os argumentos das partes, desde que fundamente sua decisão.

2. Não houve violação dos arts. 130 e 131 do CPC. Isso porque, tais artigos consagram o princípio da persuasão racional (livre convencimento), segundo o qual o magistrado fica habilitado a julgar a demanda, conforme seu convencimento, à luz do cenário fático-probatório dos autos, da jurisprudência aplicável ao caso concreto, da legislação adequada e das circunstâncias particulares da demanda.

3. A responsabilidade pelos atos que desrespeitam as normas ambientais é objetiva, ou seja, independe da existência de culpa (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), mormente quando comprovado o nexo causal entre a conduta e o dano, como no caso presente. Precedentes: AgRg no AREsp n. 165.201-MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 22.6.2012; REsp n. 570.194-RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ 12.11.2007.

4. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar. Precedentes: REsp n. 1.227.139-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 13.4.2012; REsp n. 1.115.555-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 23.2.2011.

5. A exigência da comprovação do cumprimento de “Condicionantes” impostas pelo IBAMA deverá ser realizada na fase do cumprimento de sentença, por demandar considerável lapso temporal.

6. Não se aplica a Súmula n. 98 do STJ quando há renovação de embargos declaratórios que apenas repetem os temas elencados nos embargos anteriores. Multa do art. 538 que deve ser mantida.

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Ari Pargendler, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento, nos termos da reformulação de voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Sérgio Kukina, Ari Pargendler (voto-vista) e Napoleão Nunes Maia Filho (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Não participou do julgamento o Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima (RISTJ, art. 162, § 2ª, primeira parte).

Brasília (DF), 16 de junho de 2014 (data do julgamento).

Ministro Benedito Gonçalves, Relator

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Trata-se de recurso especial interposto pelas Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A CDSA contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, que negou provimento

à apelação da ora recorrente e proveu a apelação do Ministério Público nos termos da ementa abaixo transcrita (fls. 1.754-1.755):

Apelação cível. Ação civil pública. Meio ambiente. Danos sofridos. Reparação. Procedência dos pedidos. Custas processuais.

1- A responsabilidade pelos atos que desrespeitam as normas ambientais é objetiva, não perquirindo quanto à culpa (Lei n. 6.938/1981). Portanto, o causador do dano é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados ao meio ambiente e a coletividade, afetados por sua atividade.

2- O meio ambiente goza de proteção constitucional (art. 225, III e. 3º da CF) e legislação inferior, sendo que a efetividade da proteção ao meio ambiente, de interesse da coletividade, só é alcançada apenando-se o causador do dano. Sendo o evento danoso incontroverso, decorrente de degradação ambiental consistente na quebra do ciclo natural de reprodução da fauna ictiológica do rio Paranaíba, bem, como ante a comprovação do descumprimento das condicionantes impostas pelo IBAMA, a consequência é a procedência do pedido.

3- O meio ambiente integra inegavelmente a categoria de interesse difuso, posto inapropriável 'uti singuli'. Dessa forma, a sua lesão, caracterizada pela degradação do meio ambiente, pelo desequilíbrio ecológico e pela lesão a um determinado espaço protegido, ensejando a reparação do dano ambiental causado à coletividade e a fauna e flora da região.

4- Nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/1985, nas ações civis públicas não cabe condenação em honorários advocatícios, salvo quando comprovada a má-fé. Contudo, deve a sucumbente arcar com as custas processuais.

1º *Apelo provido.* 2º *Apelo improvido.*

Subtrai-se dos autos que o Ministério Público do Estado de Goiás propôs ação civil pública ambiental em face da empresa Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A - CDSA, por considerar que ela mantém em funcionamento uma usina hidrelétrica, situada no Rio Parnaíba, município de Cachoeira Dourada - GO, atribuindo-lhe a existência de várias irregularidades ambientais na referida usina, tais como problemas no reflorestamento e passagem de peixes na época da piracema, além da inexistência de licença de funcionamento expedida pelo IBAMA.

Requeru o MPGO, na referida ação civil pública, a condenação da CDSA nos seguintes itens: i) que apresentasse, no IBAMA, no prazo de 120 dias, os estudos ambientais, de acordo com o Termo de Referência, bem como o projeto de recuperação das áreas degradadas; ii) que executasse medidas que

forem estabelecidas pelo IBAMA, após a aprovação dos estudos ambientais e do projeto de recuperação das áreas degradadas; e iii) a indenização pelos danos ambientais causados, de acordo com a apuração em prova pericial.

Na sentença de fls. 1.584-1.599, o juiz sentenciante extinguiu o feito, em relação aos itens “i e ii”, nos termos do art. 269, II, do CPC, pelo cumprimento das providências reclamadas após o ajuizamento da ação e, julgou, ainda, improcedente o pedido formulado no item “iii”, referente à indenização.

Apelaram da sentença o Ministério Público do Estado de Goiás e a empresa CDSA.

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, no julgamento das apelações, *deu provimento ao apelo do MPGO para reformar a sentença primeira*, acatando os pedidos formulados nos itens “i e ii”, com fulcro no art. 269, I, do CPC, porquanto foi efetivamente comprovado nos autos que a empresa CDSA não cumpriu integralmente as medidas que lhe foram impostas pelo IBAMA, bem como julgou procedente, também, o item “iii”, para condenar a empresa ora requerente a recuperar e compensar os danos ambientais causados, de acordo com a apuração em prova pericial, fixando o prazo de 60 dias para o início de tais medidas.

Na mesma oportunidade, *negou-se provimento à apelação das Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A - CDSA*.

Interpostos embargos de declaração, pela CDSA, da referida decisão, o Tribunal *a quo* acolheu-lhes parcialmente, apenas para excluir a procedência do pedido constante do item “i” acima exposto, já que não teria sido objeto do recurso de apelação do MPGO, mantendo-se os demais termos do acórdão da apelação.

Opostos novos aclaratórios pela CDSA, o TJGO rejeitou-os, pois ausentes todos os vícios previstos no art. 535 do CPC, reconhecendo, inclusive, seu caráter protelatório, impondo à embargante a multa prevista no art. 538 do CPC, na ordem de 1% sobre o valor da causa.

As Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A - CDSA, interpôs, então, recurso especial à esta Corte Superior, com o propósito de ver reformado o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, nos termos relatados.

Nas razões do recurso especial, interposto pela alínea **a** do permissivo constitucional, a recorrente alega que o acórdão recorrido violou os seguintes artigos infraconstitucionais:

i) 458, II, e 535, II, do CPC, ao argumento de omissões relevantes para o deslinde da controvérsia não sanadas na origem. Deixando assim de cumprir, em sua plenitude, a função jurisdicional, especialmente porque (fl. 2.155): i) “ao afirmar, por exemplo, que não estaria obrigado a manter a sentença pelo simples fato de ter ‘o MM. Juiz realizado inspeção judicial no local’, a e. Câmara deveria ter indicado por que entende que as conclusões daquela inspeção não refletiriam a realidade dos fatos; ii) “ao dizer, ainda, que estaria comprovado nos autos o dano ambiental causado pela usina da CDSA, o v. Acórdão recorrido deveria indicar que provas seriam essas e a sua localização nos autos; e iii) “ao declarar, por fim, que não haveria prova nos autos acerca do cumprimento das condicionantes impostas pelo IBAMA à usina da Recorrente, era preciso que a e. Câmara declinasse, com clareza, por que entende que os documentos de fls. 607-623 e 657-655 não se prestariam a esse fim, uma vez que neles, tanto o Juiz *a quo* quanto o IBAMA entendem que tais condicionantes teriam, sim, sido cumpridas pela Empresa”.

ii) 130 e 131 do CPC, por entender que o acórdão recorrido não se baseou em provas constantes dos autos ao proferir sua decisão sobre a existência do dano ambiental ou, no mínimo, sua decisão foi desassociada dos documentos constantes dos autos (fl. 2.159);

iii) 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por concluir que o dever de recomposição prevalece sobre o dever de indenização dos danos ambientais supostamente causados, sendo assim, a indenização deve ser reservada apenas para aqueles casos em que a recuperação (recomposição do dano) não seja possível. Em suma, aduz não ser cabível a cumulação de indenização com a recuperação do meio ambiente; e

iv) que a penalidade sobre a execução das medidas (condicionantes) que forem estabelecidas pelo IBAMA não deve prevalecer, já que estão sendo executadas.

v) 538 do CPC pelo fato de seus segundos embargos não configurarem caráter de “meramente protelatórios”, pois visavam o esclarecimento de questões de grande relevância para a compreensão do acórdão impugnado e, também, para o prequestionamento da matéria a ser levada futuramente aos Tribunais Superiores, devendo, portanto, ser suprimida a imposição de tal penalidade.

Contrarrrazões apresentadas às fls. 2.174-2.178, em que o Ministério Público do Estado de Goiás argumenta, em síntese, que: i) não houve a violação dos arts. 458, II, e 535, II, do CPC, haja vista a inexistência de obscuridade,

contradição ou omissão que pudesse ensejar o acolhimento de aclaratórios; ii) as argumentações postas no especial estão inteiramente ligadas à matéria de prova, inviabilizando sua análise, ante o óbice da Súmula n. 7-STJ; e iii) não merece prosperar a alegada ofensa ao art. 538 do CPC, pois acertada a decisão do Tribunal *a quo* que condenou o então embargante ao pagamento de multa pela interposição de embargos meramente protelatórios.

O recurso especial foi inadmitido na origem por decisão do Presidente do TJ-GO. Decisão essa posteriormente reformada, após o julgamento do Ag n. 1.267.792-GO, de minha relatoria, no qual determinei a subida do recurso especial para melhor exame da matéria.

O Ministério Público Federal, às fls. 2.236-2.245, manifestou-se pelo não conhecimento e provimento do nobre apelo, porquanto rever o julgado demandaria o reexame do todo o contexto fático-probatório dos autos, que é obstado pela Súmula n. 7-STJ. Aduz, ainda, que o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, prevê a possibilidade de cumular a recuperação da área degradada com a indenização pelos danos causados, confirmada pela jurisprudência do STJ sobre o tema.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves (Relator): Inicialmente, verifica-se que os acórdãos recorridos analisaram as questões suscitadas pela recorrente, tendo dirimido a controvérsia de maneira suficiente, clara e bem fundamentada, ainda que desfavorável à sua pretensão, motivo pelo qual deve ser rejeitada a alegada violação dos artigos 458, II e 535, II, do CPC. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que o julgador não está adstrito a responder a todos os argumentos das partes, desde que fundamente de forma clara sua decisão. Nesse sentido, confirmam-se os seguintes precedentes da Primeira Turma: REsp n. 698.208-RJ, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, DJe 8.9.2008; AgRg no REsp n. 753.635-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, DJe 2.10.2008; REsp n. 1.051.845-PE, Rel. Ministro Francisco Falcão, DJe 18.6.2008 e REsp n. 918.935-RS, Rel. Ministra Denise Arruda, DJ 10.12.2007.

E, especificamente na presente hipótese, o Tribunal *a quo* decidiu a causa de acordo com o pedido formulado pelas partes e com arrimo nas provas constantes dos autos, ainda que esse *decisum* tenha sido desfavorável à empresa recorrente, senão vejamos (fls. 2.093-2.095):



Observo, de início, quanto a alegação da embargante de que esta Corte deixou de analisar ponto de fundamental importância para o julgamento do recurso, qual seja, o relatório de fls. 1.459-1.468, não havendo qualquer menção sobre a inspeção judicial realizada pelo MM. Juiz, para averiguar se as condicionantes impostas estariam sendo cumpridas ou não, tendo concluído, *in loco*, que a embargante vem atendendo às condicionantes a ela impostas, tenho que tal fato não inviabiliza o acórdão embargado, vez não ser necessário, no relatório, detalhar especificamente todos os pontos alegados pela apelante/embargante e, principalmente, porque o Relator não está vinculado à decisão de 1º grau, não sendo o caso de manter a sentença simplesmente por ter o MM. Juiz realizado uma inspeção judicial no local.

Importante registrar que o juízo *ad quem* não é obrigado a acatar o entendimento de primeiro grau, uma vez que forma o seu próprio convencimento ao analisar todos os documentos colacionados aos autos.

Destarte, não há que se falar que o acórdão embargado incorreu em grave equívoco, ao argumento de não ter valorado as provas constantes dos autos, uma vez que me posicionei de acordo com o meu livre entendimento, o qual, também, foi o entendimento da ilustrada Procuradoria de Justiça, entendimento este que teve como apoio toda a análise do caderno processual, mormente as provas documentais, principalmente que, pela informação constante à fl. 1.795, constata-se que todos os volumes foram encaminhados para análise da ilustre Procuradoria de Justiça, não acarretando nenhum prejuízo para a embargante.

No tocante a alegação de violação dos arts. 130 e 131 do CPC, também não merece guarida a tese da recorrente nesse particular. Isso porque, tais artigos consagram o princípio da persuasão racional, segundo o qual o magistrado fica habilitado a julgar a demanda, conforme seu convencimento, à luz do cenário fático-probatório dos autos, da jurisprudência aplicável ao caso concreto, da legislação adequada e das circunstâncias particulares da demanda. Por isso que é lícito ao julgador indeferir a produção de prova que repute desnecessária ou mesmo quando seu juízo de valoração esteja formado diante de provas que já constem dos autos.

À guisa de exemplo, confirmam-se os seguintes julgados do STJ: REsp n. 810.667-RJ, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, Relatora para acórdão Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJ de 5 de novembro de 2008 e REsp n. 474.475-SP, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ de 6 de outubro de 2008.

Com efeito, é preciso salientar que, segundo o preceito normativo do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, a responsabilidade pelos atos que desrespeitam

as normas ambientais é objetiva, ou seja, independe da existência de culpa. Vejamos o teor do referido artigo:

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

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

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, 12ª Ed., Editora Malheiros, p. 326-327, não há que se argumentar contrariamente à responsabilidade objetiva, senão vejamos:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexó de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

E sobre o nexó da causalidade entre a conduta e o dano, o Tribunal de origem fundamentou no acórdão recorrido à fl. 1.746-1.747, no seguinte sentido:

[...]

Nesse contexto, tem-se que a empresa CDSA é civilmente responsável pelos eventuais danos causados à população e ao meio ambiente, em virtude de sua omissão, mormente em não cumprindo as condicionantes citadas em linhas volvidas, agindo, assim, em total desacordo com a legislação pertinente.

Portanto, é a empresa Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A - CDSA, obrigada, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar

os danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados ao meio ambiente e à população, afetados por sua atividade.

Com efeito, no caso em tela, o evento danoso é incontroverso, decorrente de impacto ambiental devidamente comprovado nos autos.

[...]

Assim não restam dúvidas sobre a comprovação do nexo de causalidade entre a conduta da CDSA e dano causado ao meio ambiente. Ademais, verificação em sentido oposto do decidido pelo acórdão recorrido, nesse particular, demandaria o reexame do contexto fático-probatório dos autos, que é obstado pela Súmula n. 7-STJ.

A título de exemplo, cita-se a jurisprudência deste STJ:

Processual Civil e Ambiental. Queimada. Multa administrativa. Responsabilidade objetiva. Art. 14, § 1º, da Lei n. 6.398/1981. Dano ao meio ambiente. Nexo causal. Verificação. Reexame de prova. Súmula n. 7-STJ.

**1. A responsabilidade é objetiva; dispensa-se portanto a comprovação de culpa, entretanto há de se constatar o nexo causal entre a ação ou omissão e o dano causado, para configurar a responsabilidade.**

2. A Corte de origem, com espeque no contexto fático dos autos, afastou a multa administrativa. Incidência da Súmula n. 7-STJ.

Agravo regimental improvido (AgRg no AREsp n. 165.201-MT, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 19.6.2012, DJe 22.6.2012). (Grifamos)

Processual Civil. Administrativo. Recursos especiais. Ausência de prequestionamento. Súmulas n. 282-STF e 211-STJ. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Ação civil pública. Dano ambiental. Monitoramento técnico. Caráter probatório afastado pelo Tribunal de origem. Reversão do entendimento. Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ.

Responsabilidade objetiva do causador do dano ambiental (arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981). Interpretação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985. Precedentes do STJ. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, desprovidos.

[...]

**5. Outrossim, é manifesto que o Direito Ambiental é regido por princípios autônomos, especialmente previstos na Constituição Federal (art. 225 e parágrafos) e legislação específica, entre os quais a responsabilidade objetiva do causador do dano ao meio ambiente (arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981).**

**6. Portanto, a configuração da responsabilidade por dano ao meio ambiente exige a verificação do nexu causal entre o dano causado e a ação ou omissão do poluidor. Assim, não há falar, em princípio, em necessidade de comprovação de culpa dos ora recorrentes como requisito à responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente.**

7. A regra contida no art. 18 da Lei n. 7.347/1985 (“Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e qualquer outras despesas”) incide, exclusivamente, em relação à parte autora da ação civil pública.

Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp n. 786.550-RS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 5.12.2005, p. 257; REsp n. 193.815-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 19.9.2005, p. 240; REsp n. 551.418-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 22.3.2004, p. 239; REsp n. 508.478-PR, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 15.3.2004, p. 161.

8. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, desprovidos.

(REsp n. 570.194-RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 4.10.2007, DJ 12.11.2007, p. 155). (Grifamos)

No tocante à alegada violação do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, em que a CDSA aduz a impossibilidade de cumulação entre a indenização e reparação da área degradada, também não merece prosperar sua pretensão. Isso porque, *o próprio dispositivo legal, prevê a possibilidade de cumular a recuperação com a indenização pelos danos causados. Entendimento este, também confirmado pela doutrina e pela jurisprudência do STJ.*

Vejamos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema em debate:

Ambiental. Desmatamento de mata nativa sem autorização. Dano reconhecido pela instância ordinária. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Natureza *propter rem*. Interpretação da norma ambiental. Precedentes do STJ.

**1. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar, que têm natureza *propter rem*. Precedentes: REsp n. 1.178.294-MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, j. 10.8.2010; REsp n. 1.115.555-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, j. 15.2.2011; AgRg no REsp n. 1.170.532-MG, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, j. 24.8.2010; REsp n. 605.323-MG, Relator para acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, j. 18.8.2005, entre outros.**

2. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeat* (REsp n. 1.227.139-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14.4.2011, DJe 13.4.2012). (Grifamos)

Administrativo. Recurso especial. Dano ambiental. Condenação. Art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Cumulatividade. Possibilidade. Obrigação de fazer ou não fazer com indenização. Recurso parcialmente provido.

1. Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional quando todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o *decisum*. Nesse sentido: HC n. 27.347-RJ, Rel. Min. *Hamilton Carvalho*, Sexta Turma, DJ 1º.8.2005.

2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais.

3. Tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

4. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

5. Os instrumentos de tutela ambiental - extrajudicial e judicial - são orientados por seus princípios basilares, quais sejam, Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).

**6. "É firme o entendimento de que é cabível a cumulação de pedido de condenação em dinheiro e obrigação de fazer em sede de ação civil pública" (AgRg no REsp n. 1.170.532-MG).**

7. Recurso especial parcialmente provido para, firmando o entendimento acerca da cumulatividade da condenação prevista no art. 3º da Lei n. 7.347/1985, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o *quantum* necessário e suficiente à espécie (REsp n. 1.115.555-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 15.2.2011, DJe 23.2.2011). (Grifamos)

Quanto à obrigação da execução das condicionantes impostas pelo IBAMA, vejamos o que diz o acórdão recorrido, que se baseou no Parecer da

Procuradoria de Justiça do Estado de Goiás e, este, por seu turno, estabeleceu que a recorrente não cumpriu as Condicionantes pactuadas. Vejamos (fls. 1.740-1.745):

De início, cumpre analisar a irresignação do *Ministério Público*, primeiro apelante, uma vez que, caso se considere não ter havido o cumprimento por parte da CDSA das obrigações estabelecidas pelo IBAMA, torna-se inócua a discussão sobre o fundamento utilizado pelo julgador para a extinção do processo, se com base no art. 269, II, ou no artigo 267, VI, ambos do CPC.

Diz o primeiro apelante que a CDSA não cumpriu todas as condicionantes específicas estabelecidas na licença de operação, deixando de adimplir as de número 2.6, 2.7, 2.9 e 2.10. Em relação às duas primeiras, diz que foram atendidas parcialmente, já que ficaram condicionadas ao início das atividades, e as duas últimas não foram atendidas.

Diz que as quatro condicionantes mencionadas ficaram aparentemente só nos projetos, estudos, cronogramas, etc. Não foi requerida pela recorrida a juntada de qualquer documento comprobatório da implementação das condicionantes citadas, especialmente da efetivação do reflorestamento do entorno do reservatório (cronograma executivo fls. 690), do repovoamento da *ictiofauna* e do reservatório (Resolução CONAMA n. 302/2002) (fls. 1.367).

Conforme se vê nos autos, as condicionantes citadas pelo primeiro apelante constam do Parecer Técnico n. 011/2005, do IBAMA, que teve como objetivo apresentar a análise da documentação encaminhada pela Companhia Energética Cachoeira Dourada S/A - CDSA, em atendimento às condicionantes específicas da Licença de Operação n. 401/2004 para a UHE Cachoeira Dourada.

São elas:

Condicionante 2.6 – Apresentar, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, o detalhamento do Programa de Revegetação do Entorno do Reservatório, com as espécies a serem utilizadas, georeferenciamento e cronograma executivo.

(...)

Condicionante 2.7 – Apresentar, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, proposta de medidas mitigadoras/compensatórias, a fim de atenuar os impactos ocasionados à *ictiofauna* do reservatório, o que poderia ser executado por um Programa de Conservação e Repovoamento da *ictiofauna* no Reservatório de Cachoeira Dourada.

(...)

Condicionante 2.9 – Apresentar, no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias, Programa de Regularização e Disciplinamento do Uso do Entorno do Reservatório, de acordo com a Resolução CONAMA n. 302/2002.

(...)

Condicionante 2.10 – Apresentar, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, de forma detalhada todos os Programas Ambientais propostos, contendo o cronograma executivo e metodologia de trabalho (fls. 621-622).

Diz a segunda apelante que, conforme o citado relatório, referidas condicionantes foram por ela atendidas, sendo elas de trato sucessivo, e que, no momento em que a sentença foi prolatada, as providências exigidas vinham sendo regularmente cumpridas. Manifesta que, a prevalecer o entendimento do *Ministério Público*, a presente demanda nunca chegaria ao seu fim (fls. 1.405).

Diante das alegações das partes, o que se observa nos autos é que as condicionantes apresentadas pelo IBAMA exigiam a apresentação de programas e medidas ambientais, tudo com o fim de atender à legislação ambiental em vigor.

De fato, a empresa CDSA apresentou a documentação exigida naquela oportunidade, tanto que o próprio IBAMA, apontou no citado Relatório que as condicionantes foram atendidas.

Ocorre, porém, que algumas das citadas condicionantes exigiam, além da apresentação de projetos e programas ambientais, a apresentação de um cronograma executivo, o qual, aponta o *Ministério Público*, não teve o seu cumprimento comprovado pela empresa, entendendo o *parquet* que as quatro condicionantes mencionadas ficaram aparentemente só nos projetos, estudos, cronogramas, etc.

Conforme se vê na inicial, requereu o *Ministério Público*, além da apresentação pela CDSA ao IBAMA dos estudos ambientais exigidos por lei, que fossem executadas as medidas estabelecidas pelo IBAMA, após a aprovação dos estudos ambientais e do projeto de recuperação das áreas degradadas.

Diante de tal requerimento (item II), vê-se, que, de fato, não poderia o Julgador entender pelo cumprimento das medidas estabelecidas pelo IBAMA, uma vez que, conforme referido documento, não houve o integral cumprimento das medidas impostas, o que desatende ao pleito apresentado pelo *Ministério Público*.

De fato, não há prova nos autos do cumprimento do cronograma executivo de fls. 690, sendo que a extinção do processo tornaria inócua a propositura da presente ação, uma vez que o seu objeto inicial não restou atendido.

Outrossim, não procede o argumento da empresa de que, nos moldes requeridos pelo *Ministério Público*, a ação não terminaria nunca, isso porque o que se pediu na inicial foi o cumprimento de obrigações de fazer, com cominação de pena de multa diária (fls. 09), ou seja, cabe ao Poder Judiciário determinar à CDSA que cumpra todas as determinações do IBAMA, fixando multa em caso de descumprimento.

Proferindo o Julgador uma decisão nos moldes requeridos, poderá o *Ministério Público* vir a executá-la, em caso de descumprimento, cumprindo a ação proposta o seu desiderato inicial, não sendo necessário, como entende o segundo apelante, que venha a propor novas ações para discutir o eventual inadimplemento (fls. 1.406), o que mostraria-se absolutamente improdutivo, não sendo este o propósito de uma ação civil pública com obrigação de fazer.

Deste modo, razão assiste ao primeiro apelante quanto ao descumprimento pela empresa das condicionantes apresentadas pelo IBAMA, o que prejudica a análise da preliminar levantada pelo segundo apelante de falta de interesse de agir ao *Ministério Público*.

Cumpra analisar, ainda, a alegação do primeiro apelante de que deve haver a indenização, uma vez que a morte de peixes, impedidos de atravessarem a barragem, no período do ciclo natural de reprodução, é fato público e notório.

Conforme se vê na inicial, o pedido do parquet foi de que houvesse a indenização dos danos ambientais causados, de acordo com a apuração em prova pericial (item III) – fls. 10.

Na sentença recorrida, o Julgador singelo apenas fez menção de que as provas produzidas não indicam a ocorrência de danos a serem reparados, acolhendo a argumentação da empresa ré de que o pagamento de indenização somente seria recomendado na hipótese de não haver outro meio de recuperação da área atingida (fls. 1.335).

Conforme se sabe, é realmente *fato público e notório* a mortandade de peixes em virtude do funcionamento de uma usina hidrelétrica, sem que se tome as cautelas ambientais necessárias. Deste modo, mostra-se possível a condenação da empresa em indenizar os danos ambientais causados.

Outrossim, conforme apontado pelo primeiro apelante em suas razões recursais, face ao julgamento antecipado da lide, não teve ele oportunidade de produzir as provas especificadas às fls. 481.

Diante de tal fato, não poderia o Julgador fundamentar a não procedência do pedido de indenização na ausência de prova, fato que, caso não se tratasse de fato público e notório, poderia ensejar a nulidade do feito, uma vez que não seria possível o julgamento antecipado da ação, face à necessidade de produção de provas.

Ante todo o exposto, considera este órgão deva o primeiro recurso de apelo ser conhecido e provido, reformando-se a decisão recorrida, com o fim de ser julgada procedente a ação civil pública proposta em relação aos pedidos dos itens II e III da petição inicial.

Face ao segundo recurso de apelação, deverá o mesmo ser conhecido e *improvido* (fls. 1.444-1.449).



Com efeito, faz-se mister observar que a execução das medidas (condicionantes) que foram estabelecidas pelo IBAMA (fls. 837-842), são medidas de obrigação de trato sucessivo ou de execução continuada a que se protraí no tempo. Assim, a exigência da comprovação do cumprimento de tais condicionantes deverá ser realizada na fase do cumprimento de sentença e não conforme explícita o acórdão recorrido. Portanto, nessa parte assiste razão a recorrente.

Quanto à questão da multa prevista no art. 538 do CPC, também não assiste razão a recorrente. Isso porque não se aplica a Súmula n. 98 do STJ quando há renovação de embargos declaratórios que apenas repetem os temas elencados nos embargos anteriores.

Nesse sentido:

Processo Civil. Embargos de declaração. Verificação de omissão obscuridade ou contradição. Embargos de declaração protelatórios. Tema já julgado pelo regime criado pelo art. 543-C, CPC, e da Resolução STJ n. 8/2008 que instituíram os recursos representativos da controvérsia. Aplicação de multa.

1. O dever de recorrer de qualquer advogado esbarra na necessária efetividade da prestação jurisdicional. A interposição do recurso de embargos de declaração não pode se dar exclusivamente por dever funcional, é necessário que o embargante verifique com seriedade se efetivamente estão presentes os requisitos que permitem o manuseio do recurso, quais sejam: omissão, obscuridade, contradição ou erro material. A ausência dessa verificação evidencia o caráter protelatório do recurso, a exigir a aplicação da multa prevista no art. 538, parágrafo único, do CPC. Precedentes: EDcl no REsp n. 1.058.023-PR, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 23.6.2009 e EDcl no REsp n. 949.166-RS, Segunda Turma, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, julgado em 4.11.2008.

**2. Embargos de declaração que simplesmente repetem argumentação já deduzida em embargos de declaração anteriores, sem apontar nova omissão, obscuridade, contradição ou erro material no acórdão embargado.**

3. Não havendo omissão, obscuridade ou contradição, merecem ser rejeitados os embargos declaratórios interpostos, sendo tidos por protelatórios quando insistem no exame de tema já julgado pelo regime instituído através do art. 543 - C, do CPC, e Resolução STJ n. 8/2008 - recursos representativos da controvérsia.

4. Embargos de declaração rejeitados com aplicação de multa, na forma do art. 538, parágrafo único, do CPC. (EDcl nos EDcl no AgRg no AREsp n. 403.520-SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 18.3.2014, DJe 21.3.2014)

Ante o exposto, *conheço parcialmente do recurso especial e, nessa parte, dou-lhe parcial provimento*, apenas para determinar que a comprovação do cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo IBAMA, após a aprovação dos estudos ambientais e do programa de recuperação das áreas degradadas, seja efetivado no cumprimento da sentença.

É como voto.

#### VOTO-VISTA

O Sr. Ministro Ari Pargendler: Os autos dão conta de que o Ministério Público do Estado de Goiás ajuizou ação civil pública contra Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A, visando compelir a requerida a “*I - apresentar, no IBAMA, no prazo de 120 dias, os Estudos Ambientais, de acordo com o Termo de Referência, bem como um projeto de recuperação das áreas degradadas; II - executar as medidas que forem estabelecidas pelo IBAMA após a aprovação dos Estudos Ambientais e do projeto de recuperação das áreas degradadas; III - indenizar os danos ambientais causados*” (e-stj, fl. 05-12).

O MM. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Itumbiara, Dr. Fernando de Mello Xavier, julgou “*extinto o processo, em relação aos pedidos I e II de fls. 10, com fulcro no art. 269, II, do CPC, ante o cumprimento das providências reclamadas após o ajuizamento da ação, julgando, ainda, improcedente o pedido formulado no item III da peça de fls. 10, relativo à indenização*” (e-stj, fl. 1.548-1.586).

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás deu provimento à apelação do Ministério Público e negou provimento ao recurso da requerida, nos termos do acórdão assim ementado:

“*Apelação cível. Ação civil pública. Meio ambiente. Danos sofridos. Reparação. Procedência dos pedidos. Custas processuais.*”

1 - A responsabilidade pelos atos que desrespeitam as normas ambientais é objetiva, não perquirindo quanto à culpa (Lei n. 6.938/1981). Portanto, o causador do dano é obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos patrimoniais e extrapatrimoniais causados ao meio ambiente e a coletividade, afetados por sua atividade.

2 - O meio ambiente goza de proteção constitucional (art. 225, III, e § 3º, da CF) e legislação inferior, sendo que a efetividade da proteção ao meio ambiente, de interesse da coletividade, só é alcançada apenando-se o causador do dano. Sendo o evento danoso incontroverso, decorrente de degradação ambiental consistente na quebra do ciclo natural de reprodução da fauna ictiológica do rio Paranaíba, bem como ante a comprovação do descumprimento das condicionantes impostas pelo IBAMA, a consequência é a procedência do pedido.

3 - O meio ambiente integra inegavelmente a categoria de interesse difuso, posto inapropriável 'uti singuli'. Dessa forma, a sua lesão, caracterizada pela degradação do meio ambiente, pelo desequilíbrio ecológico e pela lesão a um determinado espaço protegido, ensejando a reparação do dano ambiental causado à coletividade e a fauna e flora da região.

4 - Nos termos do art. 18 da Lei n. 7.347/1985, nas ações civis públicas não cabe condenação em honorários advocatícios, salvo quando comprovada má-fé. Contudo, deve a sucumbente arcar com as custas processuais.

1º Apelo provido. 2º Apelo improvido” (e-stj, fl. 1.754-1.755).

Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A opôs embargos de declaração sucessivos (e-stj, fl. 1.760-1.775 e 2.104-2.109): os primeiros, parcialmente acolhidos, para reformar o acórdão embargado e manter a improcedência do pedido quanto ao “*item I da peça vestibular*” (e-stj, fl. 2.082-2.101), e os segundos, rejeitados com imposição de multa (e-stj, fl. 2.137-2.146).

Daí o presente recurso especial, interposto com base no art. 105, III, a, da Constituição Federal, alegando violação dos arts. 130, 131, 458, II, 535, II, e 538 do Código de Processo Civil e do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938, de 1981.

## II

Tal como se lê no relatório, o pedido inicial visa condenar a recorrente (a) à apresentação de estudos ambientais e de um projeto de recuperação das áreas degradadas, (b) à execução das medidas daí decorrentes que forem estabelecidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama e (c) à indenização dos danos ambientais (e-stj, fl. 12).

O tribunal *a quo*, reportando-se ao parecer exarado pelo Ministério Público, admitiu que o item (a) do pedido fora atendido, mas acatando ainda aquela opinião concluiu que o item (b) deixou de ser cumprido:

“De fato, a empresa CDSA apresentou a documentação exigida naquela oportunidade, tanto que o próprio Ibama apontou no citado relatório que as condicionantes foram atendidas” (e-stj, fl. 1.742).

(...)

“De fato, não há prova nos autos do cumprimento do cronograma executivo de fl. 690” (e-stj, fl. 1.743).

Salvo melhor juízo, ao desate da demanda é imprescindível a identificação da natureza de cada um dos pedidos. Com efeito, a prestação reclamada no item (a) tinha prazo (*120 dias*), e foi cumprida. Aquela de que trata o item (b) diz respeito a uma execução *in fieri*. Finalmente, o pedido veiculado no item (c) tem a ver com uma sanção.

O presente recurso especial reporta-se aos itens (b) e (c).

Incontroverso que a recorrente se sujeitou às exigências do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente - Ibama, o pedido articulado no item (b) deve ser julgado procedente, *sendo irrelevante indagar se o cronograma executivo está, ou não, sendo cumprido. Trata-se de questão atinente ao cumprimento da sentença. Antes da condenação, não há como exigir a execução desta.*

O dano ambiental ocorreu, e por isso o pedido formulado no item (c) tem sua procedência. A recorrente não se exime da indenização pela lesão ao meio ambiente, por ter demonstrado o propósito de recuperar as áreas degradadas. Na forma do art. 225, § 3º, da Constituição Federal, “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”.

Voto, por isso, no sentido de conhecer do recurso especial, negando-lhe provimento - inclusive quanto à multa de que trata o art. 538, § único, do Código de Processo Civil, porque inaplicável a Súmula n. 98 do Superior Tribunal de Justiça quando há renovação de embargos de declaração que repetem os temas ativados nos anteriores.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Rubens Morato Leite*<sup>1</sup>

*Marina Demaria Venâncio*<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de *Recurso Especial* interposto pela *Centrais Elétricas Cachoeira Dourada S/A (CDSA)* em face do *Ministério Público do Estado de Goiás (MPGO)*, em decorrência do acórdão proferido pelo *Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO)*, no julgamento do Processo n. 113888-9/188, que negou provimento à apelação da recorrente e proveu a apelação do MPGO, reformando a sentença proferida em Primeiro Grau e condenando a CDSA a (1) apresentar estudos ambientais e um projeto de recuperação de áreas degradadas ao *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)* concernentes à hidrelétrica do Rio Paranaíba; (2) executar as medidas estabelecidas pelo IBAMA – as quais, no entendimento do Tribunal, não haviam sido integralmente cumpridas; e (3) indenizar os danos ambientais causados, de acordo com a apuração em prova pericial.

Pontua-se que a problemática discutida nesse *Recurso Especial* se refere, na origem, à Ação Civil Pública, ajuizada pelo MPGO em face da recorrente, relativa a irregularidades ambientais em usina hidrelétrica situada no rio Paranaíba, no Município de Cachoeira Dourada. Tais irregularidades dizem respeito ao reflorestamento da área afetada pelo empreendimento, a passagem de peixes na época da piracema e a inexistência de licença de funcionamento expedida pelo IBAMA. Em Primeiro Grau o juiz *extinguiu* o feito com relação à (1) apresentação dos estudos e do projeto e (2) execução das medidas estabelecidas pelo IBAMA; bem como *julgou improcedente* a (3) indenização pelos danos ambientais causados.

---

<sup>1</sup> Professor Associado IV da Universidade Federal de Santa Catarina e Presidente do Instituto O Direito por Um Planeta Verde. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC. Consultor e Bolsista 1 D do CNPq.

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.

Dessa maneira, o MPGO e a CDSA apelaram da sentença, que foi reformada nos termos supramencionados. Pontua-se que a empresa, ora recorrente, interpôs embargos de declaração, que foram acolhidos parcialmente tão somente para excluir a procedência do pedido n. 1 que não havia sido objeto do recurso de apelação do MPGO. Inconformada, a recorrente interpôs novos embargos, os quais foram rejeitados pelo Tribunal, que reconheceu seu caráter protelatório, impondo-lhe a multa do art. 538 do Código de Processo Civil (CPC), na ordem de 1% do valor da causa.

A CDSA interpôs então o Recurso Especial, ora analisado, no qual alegou que houve contrariedade aos artigos: 130, 131, 458, II, 535, II, e 538 do CPC; e 14, §1º, da Lei n. 6.938/81. Pugna, assim, pela cassação do acórdão recorrido, enaltecendo que omissões relevantes para o deslinde da controvérsia não foram sanadas na origem; que o acórdão não se pautou em provas constantes nos autos para averiguar a existência do dano ambiental; que o dever de recomposição prevalece sobre o de indenização, não sendo possível a cumulação de reparações; que as medidas do IBAMA já foram estabelecidas e estão sendo executadas, não cabendo a penalidade; e que seus segundos embargos não possuem caráter meramente protelatório.

Em face do apresentado, a Primeira Turma do *Superior Tribunal de Justiça* (STJ), após o voto-vista do Ministro Ari Pargendler<sup>3</sup>, decidiu por unanimidade conhecer parcialmente o Recurso Especial e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento nos termos da reformulação de voto do Ministro Relator, apenas para determinar que a comprovação do cumprimento das condicionantes estabelecidas pelo IBAMA seja efetivada no cumprimento de sentença, sendo os outros pedidos improvidos.

Diante do exposto, é possível realizar alguns apontamentos – teóricos e dogmáticos – acerca dos fundamentos que embasaram este acórdão do STJ.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Ressalta-se que a temática-chave do acórdão centra-se na *responsabilidade civil por dano ambiental*, sobretudo na possibilidade de cumulação de obrigação de fazer – consistente na reparação da área degradada – e de pagar quantia certa – indenização.

<sup>3</sup> No qual votou pelo conhecimento e desprovimento do Recurso Especial.

Neste sentido rememora-se que a responsabilidade por dano ambiental no Brasil é tríplice, ou seja, ocorre nas esferas penal, administrativa e *civil*. Esta última é *objetiva*<sup>4</sup>, “fundada no simples risco ou no simples fato da atividade degradadora, independentemente da culpa do agente causador do dano”<sup>5</sup>. Dessa forma, para que seja configurada a responsabilidade do degradador, basta que seja demonstrado o *dano ambiental*, a existência de uma *atividade lesiva* ao meio ambiente e o *nexo causal* entre o dano e o fato da atividade lesiva.<sup>6</sup>

A responsabilidade civil ambiental também é *solidária* e consagrada no art. 4º, VII, da Lei n. 6.938, da *Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA), o qual dispõe que a Política visará “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados [...]”.

Na perspectiva de Thomé<sup>7</sup>, o intuito do legislador com esse dispositivo é “possibilitar a integral reparação do meio ambiente degradado”. Reparar integralmente significa “que o dano ambiental dever ser recomposto na sua integridade, e não limitadamente, trazendo uma proteção mais efetiva ao bem ambiental”<sup>8</sup>, o qual deve ser compreendido como um *macrobem*, ou seja, como um bem incorpóreo, imaterial, indisponível e de uso comum do povo, dotado de disciplina autônoma.<sup>9</sup>

No que tange mais especificamente ao *dano ambiental*, destaca-se que este possui características que o diferencia do *dano tradicional*, tais como a dificuldade de constatação e imputação, a lesão a um interesse difuso, a transtemporalidade, a imprescritibilidade e a inversão do ônus da prova.<sup>10</sup>

Encontra sua base “legal no art. 225, §3.º, e no art. 5.º, IX e X, da CF/88; no art. 14, parágrafo único e demais, da Lei 6.938/198, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; e nos vários artigos da Lei 7.347/1985, a qual disciplina a Ação Civil Pública [...]”.<sup>11</sup>

---

<sup>4</sup> Como determinado expressamente pelo art. 14, §1º da Lei n. 6.938/81.

<sup>5</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v.32, p. 1 – 10, out. 2003. p. 1.

<sup>6</sup> MIRRA, 2003, p. 1.

<sup>7</sup> THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2012. p. 574.

<sup>8</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 138.

<sup>9</sup> LEITE; AYALA, 2014, p. 89-90

<sup>10</sup> LEITE; AYALA, 2014, p. 103-104.

<sup>11</sup> LEITE; AYALA, 2014. p. 303.



Pontua-se que o art. 14, § 1º, da *Lei da Política Nacional do Meio Ambiente* (PNMA), atacado pelo recurso em análise, predispõe que: sem “*obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade*”. Entende-se que o vocábulo “ou” empregado neste dispositivo não deve ser interpretado de maneira restritiva, com conotação de exclusão, mas sim abarcar a ampla reparação dos danos, em consonância com o ordenamento jurídico ambiental, que deve ser sempre analisado sistematicamente e teleologicamente<sup>12</sup>.

A Jurisprudência do STJ é assente no sentido de permitir a cumulação de obrigações de fazer, não fazer e indenização, como ficou demonstrado no julgamento dos Recursos Especiais de n. 1.178/294/MG, 1.115.55/MG, 1.170.532/MG, 605.323/MG e 1.180.078/MG, entre outros.

Destaca-se, assim, que essa cumulação não configura *bis in idem*, como muito bem elucidou o Ministro Herman Benjamin, por ocasião do julgamento do REsp n. 1.198.727/MG:

A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pelo restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadício de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, por exemplo, em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo.<sup>13</sup>



<sup>12</sup> Cf. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1198727/MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 14/08/2012.

<sup>13</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.198.727/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 27.08.2013.



Enaltece-se assim que tais disposições se encontram em sintonia com as disposições e princípios constitucionais em matéria ambiental, que consagram o direito fundamental a um meio ambiente equilibrado e demandam uma maior sensibilidade ecológica por parte do intérprete ecológico, que deve estar atento a estas especificidades.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, é possível afirmar que o STJ, por ocasião do julgamento desse Recurso Especial, demonstrou novamente o emprego de uma hermenêutica sensível às especificidades do Direito Ambiental, apresentando um acórdão pertinente às nuances da juridicidade do dano ambiental e do macrobem ambiental, que contribui para o desenvolvimento e amadurecimento da matéria da *responsabilidade civil por dano ambiental*.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.198.727/MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 27.08.2013.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: Do individual ao coletivo extrapatrimonial**. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 2. ed. Bahia: JusPODIVM, 2012.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Responsabilidade civil pelo dano ambiental e o princípio da reparação integral do dano. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v.32 , p. 1 – 10, out. 2003.

## 1.2. Dano Ambiental Moral Coletivo

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.269.494-MG (2011/0124011-9)

---

Relatora: Ministra Eliana Calmon  
Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais  
Recorrido: Fundação Uberlandense de Turismo Esporte e Lazer - FUTEL  
Advogado: José Carlos Dias Ferreira e outro(s)  
Recorrido: Município de Uberlândia  
Advogado: Floriano Vieira Luciano e outro(s)

---

#### EMENTA

Ambiental, Administrativo e Processual Civil. Ação civil pública. Proteção e preservação do meio ambiente. Complexo Parque do Sabiá. Ofensa ao art. 535, II, do CPC não configurada. Cumulação de obrigações de fazer com indenização pecuniária. Art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Possibilidade. Danos morais coletivos. Cabimento.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei n. 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microsistema de tutela coletiva.

3. O dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado.

5. Recurso especial provido, para reconhecer, em tese, a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer, bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual *quantum debeatur*.

## 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 Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 24 de setembro de 2013 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Eliana Calmon: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, assim ementado (fl. 1.189):

*Ementa:* Apelações Cíveis. Ação Civil Pública. Proteção e preservação do meio ambiente. Complexo Parque do Sabiá. Imposição de obrigações de fazer que visam recuperar a degradação provocada e adequar o complexo à legislação de regência. Cumprimento parcial das obrigações de fazer. Cumulação de obrigação de fazer com indenização pecuniária. Impossibilidade. Art. 30, da Lei n. 7.347/1985 c.c. interpretação teleológica da Lei n. 6.938/1981. Precedentes do STJ.

Danos morais coletivos incabíveis. Incompatibilidade com a noção de direitos transindividuais. Possibilidade de recuperação do meio ambiente. Dar parcial provimento aos recursos dos réus e negar provimento ao apelo do *Parquet*.

O Ministério Público opôs embargos de declaração, que foram rejeitados em aresto desta forma sumariado (fl. 1.217):

*Ementa: Embargos de declaração. Apelação cível. Suposto vício. Inexistência. Acórdão que apreciou todas as questões submetidas a exame no recurso. Inexistência de contradição, obscuridade ou omissão. Embargos opostos com objetivo de reexame da matéria recorrida. Embargos de declaração rejeitados.*

Em recurso especial, alega o recorrente contrariedade aos seguintes preceitos normativos:

- art. 535, II, do CPC;
- arts. 2º, 3º, I, 4º, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981;
- arts. 1º e 3º da Lei n. 7.347/1985; e
- art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor.

Requer, primeiramente, a cassação do acórdão recorrido, por negativa de prestação jurisdicional, com a determinação de que outro seja proferido, devidamente fundamentado, ante a subsistência de omissões quanto a aspectos suscitados nos aclaratórios opostos. No mérito, assegura ter restado comprovado nos autos a concreta e efetiva ofensa ao meio ambiente, cuja degradação ocorreu em virtude das condutas omissivas e comissivas perpetradas pelos recorridos. Sustenta a cumulação de reparações, defendendo a possibilidade de serem condenados os recorridos tanto na obrigação de fazer quanto no pagamento de indenização pelos danos já causados. Alega ser direito básico do consumidor a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos.

Apresentadas contrarrazões pelo Município de Uberlândia (fls. 1.248-1.258), subiram os autos após juízo positivo de admissibilidade do apelo especial na origem (fls. 1.261-1.262).

Parecer do Ministério Público Federal opinando pelo provimento do recurso, conforme razões assim sintetizadas (fl. 1.273):

Recurso especial. Ação civil pública. Direito Ambiental. Degradação ao meio ambiente. Alegação de violação ao artigo 535, II, do Código de Processo Civil. Ocorrência. Pagamento de indenização. Possibilidade.

I. O acórdão recorrido se manifestou sobre a impossibilidade de cumulação da obrigação de fazer com a indenização pecuniária, mas manteve-se omissivo quanto à atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que,

em respeito ao princípio da adequação, o artigo 3º da Lei n. 7.347/1985 deve ser interpretado de forma a permitir que tais pedidos sejam cumulados, para que se promova a tutela ao meio ambiente.

II. A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade.

III. A reparação do dano ambiental deve compreender também o período em que a coletividade ficou privada daquele bem e dos efeitos benéficos que ele produzia.

IV. É justamente pelo período em que a sociedade ficou desprovida do recurso natural que se justifica a imposição de indenização pelo dano ambiental sofrido.

V. Parecer pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Eliana Calmon (Relatora): Cuida-se, na origem, de ação civil pública ambiental ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, buscando a condenação dos ora recorridos por irregularidades e danos causados ao Parque do Sabiá, no município de Uberlândia, referentes à impropriedade da água destinada ao consumo e balneabilidade para os usuários, ao manejo incorreto das formações vegetais e à situação irregular dos animais do zoológico.

A sentença julgou parcialmente procedentes os pedidos deduzidos na exordial, para o fim de condenar os réus ao pagamento de multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) e às seguintes obrigações de fazer: (i) isolamento total das áreas de nascente d'água; (ii) treinamento para os funcionários do parque; (iii) edificação de recintos adequados para os animais que ainda não os possuem, promovendo o afastamento entre eles e o público; e, (iv) seja mantida ronda permanente no parque.

O Tribunal de Justiça reformou a sentença, dando parcial provimento às apelações dos réus, para eximi-los da condenação de multa, e negou provimento à apelação do *Parquet*, em que se requeria a condenação por danos morais coletivos.

Feitas essas breves considerações, passo ao exame do recurso especial.

Preliminarmente, examino a tese de violação do art. 535, II, do CPC, eis que prejudicial às demais arguidas no recurso especial.

O recorrente suscitou nos declaratórios omissão quanto aos dispositivos legais que permitem a cumulação de condenação das obrigações de fazer e não-fazer com a de indenizar; como também a legislação que determina que o agente poluidor indenize dano moral coletivo provado. Ainda, que esses entendimentos se encontram em sintonia com o atual posicionamento da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria em análise.

Em detida análise do acórdão recorrido, ao rejeitar a condenação cumulativa de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e indenização em pecúnia, o fez de forma motivada, a partir da exegese que conferiu ao art. 3º da Lei n. 7.347/1985 (“*A ação poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*”). O Tribunal *a quo* interpretou que a conjunção “ou” exprimia alternatividade dos objetivos perseguidos pela ação civil pública, sendo vedada a cumulação da condenação, apoiando-se em precedentes na mesma linha daquela Corte e do STJ (REsp n. 205.153-GO, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 20.6.2000, DJ 21.8.2000).

Ainda, baseou-se na Lei n. 6.938/1981 – que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente –, que foi elaborada com o intuito de assegurar, em primeiro plano, a reparação do meio ambiente degradado, para, somente quando não possível e de forma subsidiária, impor ao infrator indenização em pecúnia.

Como visto, o Tribunal não deixou de se manifestar sobre as questões controversas, pelo contrário, o fez de forma motivada, apenas sem utilizar os preceitos legais apontados pela parte, o que não importa em configuração do vício elencado no art. 535, II, do CPC.

Nos termos da jurisprudência desta Corte, o acórdão recorrido não é obrigado a se pronunciar detalhadamente sobre cada preceito legal referenciado pelas partes se já encontrou fundamentação suficiente para manter a sua conclusão.

Nesse passo, repele-se a alegação de infringência do art. 535, II, do CPC.

Superada essa questão, o primeiro ponto suscitado no apelo especial prende-se à possibilidade ou não de cumulação de condenações (obrigações de fazer e indenização pecuniária) em ação civil pública.

Nesse aspecto, o pleito merece êxito pois o aresto recorrido encontra-se dissonante da hodierna jurisprudência deste Tribunal Superior, que possui

posicionamento firmado pela possibilidade da cumulação das referidas condenações.

Tem-se entendido que a interpretação a ser conferida ao art. 3º da Lei n. 7.347/1985 é o de que a conjunção “ou” deve ser considerada no sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil público instrumento inadequado a seus fins), como defendido no aresto recorrido.

A cumulação das condenações, portanto, é permitida pelo ordenamento jurídico em vigor, fazendo-se imprescindível o exercício de interpretação sistemática do art. 21 da Lei n. 7.347/1985 com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, bem como o art. 25, IV, a, da Lei n. 8.625/1993, arts. 2º e 4º da Lei n. 6.938/1981, e arts. 129 e 225, § 3º, da CF/1988, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado.

Ainda, deve o magistrado, ao aplicar as normas de Direito Ambiental, considerar o comando do art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, para ‘atender aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum’. Derivado dessa regra é o caso em que, havendo dúvida ou alguma anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Portanto, a recuperação da área degradada não exime o degradador do meio ambiente da responsabilidade pelo pagamento de indenização.

A interpretação sistemática das normas que integram o elenco constitucional e infraconstitucional de proteção ao meio ambiente permite a cumulação de pedidos em ação civil pública ambiental, visando ao cumprimento do princípio da máxima reparação do dano.

Eis os precedentes:

Administrativo. Recurso especial. Dano ambiental. Condenação. Art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Cumulatividade. Possibilidade. Obrigação de fazer ou não fazer com indenização. Recurso parcialmente provido.

1. Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional quando todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisor. Nesse sentido: HC n. 27.347-RJ, Rel. Min. *Hamilton Carvalho*, Sexta Turma, DJ 1º.8.2005.

2. O meio ambiente equilibrado - elemento essencial à dignidade da pessoa humana -, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225 da CF), integra o rol dos direitos fundamentais.

3. Tem o meio ambiente tutela jurídica respaldada por princípios específicos que lhe asseguram especial proteção.

4. O direito ambiental atua de forma a considerar, em primeiro plano, a prevenção, seguida da recuperação e, por fim, o ressarcimento.

5. Os instrumentos de tutela ambiental - extrajudicial e judicial - são orientados por seus princípios basilares, quais sejam, Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, tendo aplicação em todas as ordens de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).

6. *“É firme o entendimento de que é cabível a cumulação de pedido de condenação em dinheiro e obrigação de fazer em sede de ação civil pública” (AgRg no REsp n. 1.170.532-MG).*

7. Recurso especial parcialmente provido para, firmando o entendimento acerca da cumulatividade da condenação prevista no art. 3º da Lei n. 7.347/1985, determinar o retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o quantum necessário e suficiente à espécie.

(REsp n. 1.115.555-MG, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, julgado em 15.2.2011, DJe 23.2.2011, grifei).

Processo Civil. Ação civil pública. Dano ambiental. Condenação a reflorestamento. Ressarcimento de dano material. Cumulação. Possibilidade.

1. Usualmente, as questões relativas a direito ambiental se inserem no amplo conceito de direito público a que se refere o art. 9º, § 1º, XIII, do RI/STJ, atraindo a competência da 1ª Seção deste Tribunal. Contudo, um recurso especial que tenha como objeto a discussão exclusivamente da responsabilidade civil pela reparação do dano ambiental, sem outras questões ambientais que justifiquem seu deslocamento à 1ª Seção, deve ser julgado por uma das Turmas integrantes da 2ª Seção, inserindo-se no conceito amplo de responsabilidade civil a que se refere o art. 9º, § 2º, III do RI/STJ.

2. *É possível, em ação civil pública ambiental, a cumulação de pedidos de condenação a obrigação de fazer (reflorestamento de área) e de pagamento pelo dano material causado. Precedentes.*

3. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido.

(REsp n. 1.181.820-MG, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 7.10.2010, DJe 20.10.2010, grifei).



Administrativo. Dano ambiental. Inquérito civil. Termo de ajuste de conduta. Art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/1985. Título executivo extrajudicial. Imposição pelo Ministério Público. Cerceamento de defesa. Coação moral. Violação do contraditório e da ampla defesa. Excesso de cobrança. Multa moratória. Homologação de termo de ajustamento pelo Conselho Superior do Ministério Público. Art. 9º, §§ 2º e 3º da Lei n. 7.347/1985.

(...)

6. A exegese do art. 3º da Lei n. 7.347/195 (“A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”), a conjunção “ou” deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). Precedente do STJ: REsp n. 625.249-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006)

(...)

17. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp n. 802.060-RS, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 17.12.2009, DJe 22.2.2010)

Cito, ainda, precedentes em julgados monocráticos: REsp n. 1.224.466-MG, Relator Ministro Massami Uyeda, publicado em 28.3.2011; REsp n. 1.203.545-MG, Relator Ministro Benedito Gonçalves, publicado em 28.3.2011; REsp n. 1.220.630-MG, Relator Ministro Humberto Martins, publicado em 4.2.2011.

Assim, demonstrada a infringência dos preceitos legais, ao negar a possibilidade de cumulação de obrigações de fazer com a indenização pecuniária almejada pelo *Parquet*, impondo-se o provimento do recurso especial nesse aspecto.

No segundo ponto do apelo especial, busca-se a condenação dos recorridos por dano moral coletivo.

O acórdão recorrido utilizou dois fundamentos para negar o pleito: 1) a recuperação ambiental se revelou possível; 2) o dano moral ofende direito personalíssimo que não se confunde com a noção de transindividualidade sustentada pelo Ministério Público.

De acordo com o recorrente, tal condenação encontra arrimo nas disposições contidas nos arts. 14, § 10, da Lei n. 6.938/1981 e 10 da Lei n. 7.347/1985, as quais se encontram em pleno compasso com o artigo 225 do

Texto Maior. No caso concreto, seria possível o reconhecimento do dano moral coletivo, em decorrência da alteração introduzida pela Lei n. 8.884/1994 ao artigo 1º da Lei n. 7.347/1985, prevendo a possibilidade, em ação civil pública, do Ministério Público e dos demais órgãos legitimados buscarem a indenização do dano moral coletivo causado.

Sobre o tema, entendo não ser essencial à caracterização do dano extrapatrimonial coletivo prova de que houve dor, sentimento, lesão psíquica, afetando “*a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas*” (Clayton Reis, Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral, Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 236), ou “*tudo aquilo que molesta a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado*” (Yussef Said Cahali, Dano Moral, 2ª ed., São Paulo: RT, 1998, p. 20, *apud* Clayton Reis, *op. cit.*, p. 237), pois como preconiza Leonardo Roscoe Bessa:

(...) a indefinição doutrinária e jurisprudencial concernente à matéria decorre da absoluta impropriedade da denominação *dano moral coletivo*, a qual traz consigo - indevidamente - discussões relativas à própria concepção do *dano moral* no seu aspecto individual. (*apud* Dano Moral Coletivo, p. 124)

Na doutrina, há vários pronunciamentos pela pertinência e necessidade de reparação do dano moral coletivo. José Antônio Remédio, José Fernando Seifarth e José Júlio Lozano Júnior informam a evolução doutrinária:

Diversos são os doutrinadores que sufragam a essência da existência e reparabilidade do dano moral coletivo:

Limongi França sustenta que é possível afirmar a existência de dano moral “à coletividade, como sucederia na hipótese de se destruir algum elemento do seu patrimônio histórico ou cultural, sem que se deva excluir, de outra parte, o referente ao seu patrimônio ecológico”.

Carlos Augusto de Assis também corrobora a posição de que é possível a existência de dano moral em relação à tutela de interesses difusos, indicando hipótese em que se poderia cogitar de pessoa jurídica pleiteando indenização por dano moral, como no caso de ser atingida toda uma categoria profissional, coletivamente falando, sem que fosse possível individualizar os lesados, caso em que se ria conferida legitimidade ativa para a entidade representativa de classe pleitear indenização por dano moral.

A sustentar e esclarecer seu posicionamento, aponta Carlos Augusto de Assis, a título de exemplo: “Imagine-se o caso de a classe dos advogados sofrer vigorosa campanha difamatória. Independente dos danos patrimoniais que podem se

verificar (e que também seriam de difícil individualização) é quase certo que os advogados, de uma maneira geral, experimentaríamos penosa sensação de desgosto, por ver a profissão a que se dedicam desprestigiada. Seria de admitir que a entidade de classe (no caso, a Ordem dos Advogados do Brasil) pedisse indenização pelo dano moral sofrido pelos advogados considerados como um todo, a fim de evitar que este fique sem qualquer reparação em face da indeterminação das pessoas lesadas.

Carlos Alerto Bittar Filho leciona: “quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico”.

Assim, tanto o dano moral coletivo indivisível (gerado por ofensa aos interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (gerado por ofensa aos interesses individuais homogêneos) ensejam reparação.

*Doutrinariamente*, citam-se como exemplos de dano moral coletivo aqueles lesivos a interesses difusos ou coletivos: “dano ambiental (que consiste na lesão ao equilíbrio ecológico, à qualidade de vida e à saúde da coletividade), a violação da honra de determinada comunidade (a negra, a judaica etc.) através de publicidade abusiva e o desrespeito à bandeira do País (o qual corporifica a bandeira nacional). (in *Dano moral. Doutrina, jurisprudência e legislação*. São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 34-5).

E não poderia ser diferente porque as relações jurídicas caminham para uma massificação, e a lesão aos interesses de massa não podem ficar sem reparação sob pena de criar-se litigiosidade contida que levará ao fracasso do direito como forma de prevenir e reparar os conflitos sociais.

A reparação civil segue em seu processo evolutivo, iniciado com a negação do direito à reparação do dano moral puro para a previsão de reparação de dano a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ao lado do já consagrado direito à reparação pelo dano moral sofrido pelo indivíduo e pela pessoa jurídica (cf. Súmula n. 227-STJ).

Com efeito, “*os direitos de personalidade manifestam-se como uma categoria histórica, por serem mutáveis no tempo e no espaço. O direito de personalidade é uma categoria que foi idealizada para satisfazer exigências da tutela da pessoa, que são determinadas pelas contínuas mutações das relações sociais, o que implica a sua conceituação como categoria apta a receber novas instâncias sociais*” (cf. LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental. Do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 287).

Como constata Xisto Tiago de Medeiros Neto:

Dessa maneira, o alargamento da proteção jurídica à esfera moral ou extrapatrimonial dos indivíduos e também aos interesses de dimensão coletiva veio a significar destacado e necessário passo no processo de valorização e tutela dos direitos fundamentais. Tal evolução, sem dúvida, apresentou-se como resposta às modernas e imperativas demandas da cidadania.

Ora, desde o último século que a compreensão da dignidade humana tem sido referida a novas e relevantíssimas projeções, concebendo-se o indivíduo em sua integralidade e plenitude, de modo a ensejar um sensível incremento no que tange às perspectivas de sua proteção jurídica no plano individual, e, também, na órbita coletiva. É inegável, pois, o reconhecimento e a expansão de novas esferas de proteção à pessoa humana, diante das realidades e interesses emergentes na sociedade, que são acompanhadas de novas violações de direitos. (*Dano moral coletivo*. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 121)

O mesmo autor sintetiza os requisitos para configuração do dano moral coletivo:

Em suma, pode-se elencar como pressupostos necessários à configuração do dano moral coletivo, de maneira a ensejar a sua respectiva reparação, (1) a conduta antijurídica (ação ou omissão) do agente, pessoa física ou jurídica; (2) a ofensa a interesses jurídicos fundamentais, de natureza extrapatrimonial, titularizados por uma determinada coletividade (comunidade, grupo, categoria ou classe de pessoas); (3) a intolerabilidade da ilicitude, diante da realidade apreendida e da sua repercussão social; (4) o nexó causal observado entre a conduta e o dano correspondente à violação do interesse coletivo (*lato sensu*). (*idem*, p. 136)

O dano moral deve ser averiguado de acordo com as características próprias aos interesses difusos e coletivos, distanciando-se quanto aos caracteres próprios das pessoas físicas que compõem determinada coletividade ou grupo determinado ou indeterminado de pessoas, sem olvidar que é a confluência dos valores individuais que dão singularidade ao valor coletivo.

O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes, tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à idéia do coletivo.

Assim sendo, reconheço a possibilidade de existência de dano extrapatrimonial coletivo, podendo o mesmo ser examinado e mensurado.

Nessa mesma esteira de pensamento:

Ambiental. Desmatamento. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Interpretação da norma ambiental.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de área de mata nativa. A instância ordinária considerou provado o dano ambiental e condenou o degradador a repará-lo; porém, julgou improcedente o pedido indenizatório.

2. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer e indenizar. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

3. A restauração *in natura* nem sempre é suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, o dano ambiental causado, daí não exaurir o universo dos deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

4. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= *dano interino* ou *intermediário*), bem como pelo **dano moral coletivo** e pelo **dano residual** (= *degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração*).

5. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização não é para o dano especificamente já reparado, mas para os seus efeitos remanescentes, reflexos ou transitórios, com destaque para a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo, até sua efetiva e completa recomposição, assim como o retorno ao patrimônio público dos benefícios econômicos ilegalmente auferidos.

6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar eventual *quantum debeatur*. (REsp n. 1.180.078-MG, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, data do julgamento 2.12.2010, DJe 28.2.2012, grifei).

Ambiental. Ação civil pública. Queima de palha da cana-de-açúcar. Impossibilidade. Dano ao meio ambiente.

1. A Segunda Turma do STJ reconheceu a ilegalidade da queima de palha de cana-de-açúcar, por se tratar de atividade vedada, como regra, pela legislação federal, em virtude dos danos que provoca ao meio ambiente.

2. De tão notórios e evidentes, os males causados pelas queimadas à saúde e ao patrimônio das pessoas, bem como ao meio ambiente, independem de comprovação denexo de causalidade, pois entender diversamente seria atentar contra o senso comum. Insistir no argumento da inofensividade das queimadas, sobretudo em época de mudanças climáticas, ou exigir a elaboração de laudos técnicos impossíveis, aproxima-se do burlesco e da denegação de jurisdição, pecha que certamente não se aplica ao Judiciário brasileiro.

3. O acórdão recorrido viola o art. 27 da Lei n. 4.771/1965 ao interpretá-lo de forma restritiva e incompatível com a Constituição da República (arts. 225, 170, VI, e 186, II). Para a consecução do mandamento constitucional e do princípio da precaução, forçoso afastar, como regra geral, a queima de palha da cana-de-açúcar, sobretudo por haver instrumentos e tecnologias que podem substituir essa prática, sem inviabilizar a atividade econômica.

4. Caberá à autoridade ambiental estadual expedir autorizações – específicas, excepcionais, individualizadas e por prazo certo – para uso de fogo, nos termos legais, sem a perda da exigência de elaboração, às expensas dos empreendedores, de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, na hipótese de prática massificada, e *do dever de reparar eventuais danos (patrimoniais e morais, individuais e coletivos) causados às pessoas e ao meio ambiente, com base no princípio poluidor-pagador.*

5. Recurso Especial provido.

(REsp n. 965.078-SP, Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, data do julgamento 20.8.2009, DJe 27.4.2011, grifei).

Com essas considerações, *dou provimento ao recurso especial* para, em tese, reconhecer a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer direcionadas à recomposição do bem lesado, bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual *quantum debeatur*.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Rubens Morato Leite*<sup>1</sup>

*Marina Demaria Venâncio*<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de *Recurso Especial* interposto pelo *Ministério Público do Estado de Minas Gerais* (MPMG) em face da *Fundação Uberlandense de Turismo Esporte e Lazer* (FUTEL) e do *Município de Uberlândia*, em decorrência do acórdão proferido pelo *Tribunal de Justiça de Minas Gerais* (TJMG), no âmbito do julgamento da *Apelação Civil* n. 1.0702.96.017753-4/002, que entendeu pela impossibilidade da cumulação de obrigação de fazer com indenização pecuniária, bem como pelo não cabimento de danos morais coletivos – uma vez que incompatíveis com a noção de direitos transindividuais –, na *Ação Civil Pública* que discutia a condenação dos recorridos por irregularidades e danos ambientais causados ao *Complexo Parque do Sabiá*<sup>3</sup>, no Município de Uberlândia.

A problemática discutida refere-se à situação irregular dos animais do zoológico do Parque, à impropriedade da água destinada ao consumo e balneabilidade e ao manejo incorreto das formações vegetais no Complexo.

Em Primeiro Grau, a sentença havia condenado os recorridos ao pagamento de multa no valor de oitenta mil reais e, cumulativamente, ao isolamento total das áreas de nascente de água, ao treinamento dos funcionários do parque, à edificação de recintos adequados para os animais do zoológico e à

---

<sup>1</sup> Professor Associado IV da Universidade Federal de Santa Catarina e Presidente do Instituto O Direito por Um Planeta Verde. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC. Consultor e Bolsista 1 D do CNPq.

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.

<sup>3</sup> O Complexo Parque do Sabiá possui uma área de 1.850.000 m<sup>2</sup>, que compreende – entre outras estruturas – um bosque de 350.000 m<sup>2</sup> de área verde; três nascentes; uma praia artificial com 300 metros de extensão; um zoológico; uma estação de piscicultura; e um pavilhão de 1.080 m<sup>2</sup>, que abarca 36 aquários e 36 espécies diferentes de peixes. Cf. UBERLÂNDIA. **Complexo Parque do Sabiá**. Disponível em: <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/51/144/secretaria.html>>. Acesso em: 01 Fev. 2015.

manutenção da ronda permanente no parque. Já em Segundo Grau, a sentença foi reformada pelo TJMG, eximindo a Fundação e o Município da condenação de multa e negando provimento à apelação do MPMG, que requeria a condenação dos recorridos por danos morais coletivos.

Dessa maneira, o MPMG interpôs o Recurso Especial ora analisado, no qual alega que houve contrariedade aos artigos: 535, II, do Código de Processo Civil (CPC); 2º, 3º, I, 4º e 14, §1º, da Lei n. 6.938/81; 1º e 3º da Lei n. 7.347/85; e ao art. 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor (CDC). Pugna, assim, pela cassação do acórdão recorrido, enaltecendo que a concreta e efetiva ofensa ao meio ambiente está comprovada nos autos, sendo possível e necessária a cumulação de reparações. O Ministério Público Federal (MPF) opinou pelo provimento do recurso.

Diante de todo o exposto, a Segunda Turma do *Superior Tribunal de Justiça* (STJ) decidiu, por unanimidade, dar provimento ao Recurso, nos termos do voto da Ministra Relatora *Eliana Calmon*, a fim de determinar a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer direcionadas à recomposição do Complexo e a condenação dos recorridos em danos morais coletivos, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para a averiguação e fixação do *quantum debeatur*.

É possível realizar-se, dessa maneira, alguns apontamentos – teóricos e dogmáticos – acerca dos fundamentos perpassaram este acórdão do STJ.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Ressalta-se que as temáticas-chave do acórdão consistem na possibilidade de cumulação das obrigações de fazer, não fazer e indenização; bem como à fixação de danos extrapatrimoniais – ou morais – coletivos; em âmbito de ação ambiental.

Nesse sentido, antes de se abordar mais especificamente estas temáticas, há de se destacar que a Constituição Federal de 1988 modificou de maneira significativa o tratamento jurídico do meio ambiente no Brasil, abraçando uma “*concepção holística e juridicamente autônoma de meio ambiente*”<sup>4</sup>. Sua base

4 BENJAMIN, Antônio Herman. *Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 110.



normativa reside no artigo 225, o qual consolida o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito intergeracional.

Destaca-se assim que a sistemática constitucional das normas ambientais orienta-se por uma série de princípios, os quais consagram a prevalência do direito ao meio ambiente equilibrado em relação aos demais interesses particulares e devem servir de base para a atuação do Estado – em suas funções de Legislador, Administrador e Juiz. Dentre eles é possível elencar o *mínimo existencial ecológico*, a *precaução*, a *proibição do retrocesso* e o *in dubio pro natura*, o qual indica que nas situações em que não for possível chegar a um consenso sobre a interpretação mais adequada em uma lide ambiental, o entendimento mais acertado será sempre aquele mais benéfico ao meio ambiente.

Pontua-se que tais princípios – os quais se associam a teoria do Estado de Direito Ambiental<sup>5</sup> – devem balizar a *interpretação* das normas ambientais pelo judiciário por ocasião do julgamento das lides, a qual deverá ser feita de modo sistêmico e teleológico, sempre buscando preservar os interesses tutelados pela Constituição.

Destaca-se que a pertinência dessa interpretação finalística e integrativa do ordenamento jurídico ambiental já foi reconhecida em recentes julgados dessa Egrégia Corte:

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO DE VEGETAÇÃO NATIVA (CERRADO) SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO). REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI DE INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL. [...] 2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a

---

<sup>5</sup> O Estado de Direito Ambiental, teoria que busca (re)pensar o Estado de Direito frente as necessidades latentes da sociedade moderna de risco, é uma construção teórica que se projeta sobre a realidade como um ideal a ser atingido, buscando novas soluções para os problemas ambientais em um momento de crise ecológica. Cf. LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Estado de Direito Ambiental: Uma Análise da Recente Jurisprudência Ambiental do STJ Sob o Enfoque da Hermenêutica Jurídica. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v. 56, p. 55, out. 2009.

*ratio essendi da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio in dubio pro natura[...]*<sup>6</sup>.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO INEXISTENTE. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU DANO MORAL COLETIVO. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIO IN DUBIO PRO NATURA. [...] 3. Haveria contra sensu jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização. 4. *As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura.* Recurso especial improvido<sup>7</sup>.

Há de se observar, portanto, que o Direito Ambiental Brasileiro possui uma lógica que lhe é muito própria, sendo relevante a adoção de uma hermenêutica adequada às suas especificidades, calcada nos princípios e diretrizes que emanam do texto constitucional ecológico, bem como na finalidade do ordenamento jurídico ambiental.

Nesse sentido, Leite e Belchior<sup>8</sup> propõem uma *hermenêutica jurídica ambiental*, por meio de princípios interpretativos direcionados à busca de “*soluções justas e constitucionalmente adequadas para a interpretação de normas ambientais, influenciadas por uma nova pré-compreensão ambiental*”. Tal teoria, que constitui importante arcabouço teórico ao intérprete ambiental, dita que, em caso de confronto entre outros direitos fundamentais e o direito ao meio ambiente equilibrado, deve-se conferir inicialmente um peso maior ao meio ambiente – premissa que não necessariamente persistirá até o final da decisão –, realizando-se em um primeiro momento a *ponderação* – com o desígnio de balancear os bens, valores e interesses envolvidos na colisão – e, na sequência, aplicando-se o princípio da *proporcionalidade*.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1198727/MGJ. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 14/08/2012.

<sup>7</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 11367923/RJ. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 27/08/2013. Grifou-se.

<sup>8</sup> LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Estado de Direito Ambiental: Uma Análise da Recente Jurisprudência Ambiental do STJ Sob o Enfoque da Hermenêutica Jurídica. Revista dos Tribunais Online: **Revista de Direito Ambiental**, v. 56, out. 2009, p. 9.

<sup>9</sup> LEITE; BELCHIOR, 2009, p. 10-11.

Tendo isso em mente, é possível tecer alguns comentários acerca da possibilidade de cumulação das obrigações de *fazer*, de *não fazer* e de *indenização*.

Para isso, enaltece-se que a *juridicidade do dano ambiental* possui alguns elementos que lhe são característicos, dentre os quais se pode elencar que: (1) a responsabilidade civil na matéria é solidária e objetiva, buscando a reparação mais integração possível do dano, incluindo a patrimonial e extrapatrimonial; (2) em conformidade com a Jurisprudência dominante, a lesão ambiental é imprescritível e enseja um afrouxamento da prova, possibilitando a inversão do seu ônus com base no princípio da precaução; (3) a hermenêutica do direito ambiental conta com princípios estruturantes que possuem o intuito de “*trazer mais e concretude ao direito ao meio ambiente ecologicamente*” equilibrado; (4) as obrigações ambientais possuem caráter *propter rem*; (5) a responsabilidade civil ambiental possui também função dissuasória; e (6) encontra sua base “*legal no art. 225, §3.º, e no art. 5.º, IX e X, da CF/88; no art. 14, parágrafo único e demais, da Lei 6.938/198, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; e nos vários artigos da Lei 7.347/1985, a qual disciplina a Ação Civil Pública [...]*”.<sup>10</sup>

Cumprir destacar assim que o art. 3º da lei n. 7.347/85 traz que a ação civil poderá ter como “*objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*”. Uma análise isolada deste dispositivo poderia levar a crer que o termo “ou” significa uma exclusão entre as medidas, em sede de ação civil pública. Todavia, o entendimento mais acertado, que entra em consonância com a jurisprudência mais recente do STJ, parte de uma análise sistêmica de todo o ordenamento jurídico ambiental – em sintonia com os elementos da juridicidade do dano acima elencadas – e dita que a conjunção “ou” pode possuir a conotação de adição. Tal análise deve levar em consideração o art. 5º do Decreto-Lei n. 4.657/42 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro); o art. 21 da lei 7.347; o art. 83 do CDC; o art. 2º e 4º da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente); e o art. 129 e 225, §3º, da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, expressou-se o Tribunal no acórdão em análise:

Tem-se entendido que a interpretação a ser conferida ao art. 3º da Lei n. 7.347 é o de que a conjunção “ou” deve ser considerada no sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil público [sic] instrumento inadequado a seus fins), como defendido no aresto recorrido. (p.5).

---

<sup>10</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 303.

Já no que diz respeito à segunda temática-chave do acórdão, infere-se que os danos ambientais extrapatrimoniais podem ser definidos, de acordo com Leite e Ayala<sup>11</sup>, como todos aqueles que dizem respeito à sensação de dor vivenciada “*ou conceito equivalente em seu mais amplo significado ou todo o prejuízo não patrimonial ocasionado à sociedade ou ao indivíduo, em virtude da lesão ao meio ambiente*”.

Destaca-se que a alteração no art. 1º da Lei n. 7.347/85, que trata da ação civil pública, ampliou seu objeto, cessando qualquer possível dúvida acerca da possibilidade de responsabilização do infrator por “*danos morais causados a quaisquer dos valores e direitos transindividuais amparados pela referida legislação*”<sup>12</sup>

Tais danos ambientais podem ser divididos em extrapatrimoniais *reflexos*, quando concernem ao interesse do *microbem ambiental*<sup>13</sup>, ou *coletivos*, quando dizem respeito ao *macrobem ambiental*<sup>14</sup>. Destaca-se que compreender o meio ambiente como um *macrobem* significa visualizá-lo como bem de uso comum do povo, incorpóreo, imaterial, indisponível, afeto à comunidade e dotado de disciplina autônoma.<sup>15</sup>

Nesse sentido, muito bem complementa Ibrahim<sup>16</sup> que o dano ambiental extrapatrimonial coletivo “*se relaciona com toda coletividade, uma vez que esta tem sua qualidade de vida afetada*”.

Dito isso, pontua-se que, no princípio, a Jurisprudência adotava uma linha hermenêutica restritiva ao entender que o dano moral coletivo não era cabível, uma vez que havia a compreensão de que este deveria relacionar-se exclusivamente à noção de dor e de sofrimento psíquico, de caráter individual e incompatível com a noção transindividualidade.<sup>17</sup>

11 LEITE; AYALA, 2014, p. 100.

12 IBRAHIN, Francini Imene Dias. Danos Ambientais Coletivos. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v. 58, p. 1 – p. 8, abr. 2010. p. 3.

13 O microbem ambiental é constituído pelos elementos que compõem o meio ambiente, tais como florestas, rio e propriedade de valor paisagístico; que podem ter o regime de sua propriedade variado. Cf. LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 191.

14 LEITE; AYALA, 2014, p. 100.

15 LEITE; AYALA, 2014, p. 89 – 90.

16 IBRAHIN, 2010, p. 3.

17 LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. O Dano Moral Ambiental na perspectiva da jurisprudência do STJ: Uma nova hermenêutica ambiental da sociedade de risco. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v. 75, p. 1 – 16, 2014. p. 10.

Todavia, nos anos recentes, o STJ passou a adotar uma nova percepção acerca da matéria, em consonância com a visão da ampla e integral reparabilidade do dano e com as especificidades do direito ambiental já elencadas e do meio ambiente como *macrobem*, passando a decidir na direção da concessão da indenização por dano moral coletivo<sup>18</sup> independentemente da noção de dor, em sua acepção “*moral de mágoa, pesar, aflição, sofrido pela pessoa física*”<sup>19</sup>.

Adotando essa nova linha de raciocínio, a Ministra Eliana Calmon muito bem ressaltou no acórdão em apreço que

O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes, tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à ideia do coletivo. (p. 10)

Decidiu assim o Tribunal pela condenação por dano moral coletivo, que encontra respaldo em uma série de outros julgados, tais como o REsp n. 1.367.923/RJ, o REsp n. 1.180.078/MG, e o REsp 1.198.727/MG.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Enfim, consoante com as características e nuances da matéria ambiental expostas, o STJ entendeu muito acertadamente no julgamento desse Recurso Especial pela cumulação da indenização pecuniária com a obrigação de fazer, bem como pela condenação da recorrida por danos extrapatrimoniais coletivos, demonstrando a utilização de uma hermenêutica mais apurada – pertinente às especificidades do direito ambiental e à natureza fundamental do direito ao meio ambiente – e representando um importante instrumento para consolidação de uma nova perspectiva na Jurisprudência ambiental brasileira, na direção de uma proteção mais integral do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

---

<sup>18</sup> LEITE; VENÂNCIO, 2014, p. 10.

<sup>19</sup> LEITE; AYALA, 2014, p. 290.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 110.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 11367923/RJ. Relator: Min. Humberto Martins. Julgado em: 27/08/2013. Grifou-se.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1198727/MGJ. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 14/08/2012.

IBRAHIN, Francini Imene Dias. Danos Ambientais Coletivos. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v.58 , p. 1 – p. 8, abr. 2010..

UBERLÂNDIA. **Complexo Parque do Sabiá**. Disponível em: <<http://www.uberlandia.mg.gov.br/2014/secretaria-pagina/51/144/secretaria.html>>. Acesso em: 01 Fev. 2015.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**: Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Estado de Direito Ambiental: Uma Análise da Recente Jurisprudência Ambiental do STJ Sob o Enfoque da Hermenêutica Jurídica. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v. 56, p. 55, out. 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: A gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.367.923-RJ (2011/0086453-6)**

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: Brasilit Indústria e Comércio Ltda e outro

Advogado: Raphael Carneiro da Rocha Filho e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

---

**EMENTA**

Administrativo e Processual Civil. Violação do art. 535 do CPC. Omissão inexistente. Ação civil pública. Dano ambiental. Condenação a dano extrapatrimonial ou dano moral coletivo. Possibilidade. Princípio *in dubio pro natura*.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando a prestação jurisdicional é dada na medida da pretensão deduzida, com enfrentamento e resolução das questões abordadas no recurso.

2. A Segunda Turma recentemente pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo.

3. Haveria *contra sensu* jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização.

4. As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Recurso especial improvido.

---

**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, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a), sem destaque e em bloco.” Os Srs. Ministros

Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 27 de agosto de 2013 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto por *Brasilit Indústria e Comércio Ltda. e outro*, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Estado do Rio de Janeiro assim ementado (e-STJ, fl. 1.272):

Apelações tempestivas, preparadas (as da parte ré) e dentro da regularidade formal. Industrialização e depósito de produto a partir do amianto (fibrocimento). Meio ambiente. Lei n. 7.347/1985. Ação Civil Pública precedida do competente Inquérito civil Público. Antecipação da tutela cumprida. Armazenamento Inadequado de produtos de fibrocimento (amianto). Graves riscos de contaminação. Perigo à saúde pública. Condenação solidária. *Ub emolumentum, ibi et onus esse debet*. Possibilidade de reparação por dano moral detrimtoso do sentimento difuso ou coletivo. Caracterização do o chamado dano por incomodamento. Patrimônio imaterial da sociedade.

*Provimento parcial do recurso o Ministério Público e improvimento as apelações da parte ré, pelos próprios fundamentos da sentença. Reforma parcial do julgado de primeiro grau.*

Os recorrentes alegam violação dos arts. 13 da Lei n. 7.347/1985, 186 do CC e 535, II, do CPC.

Sustentam, em síntese, a inexistência de dano ambiental, alegando que o próprio acórdão recorrido afirma a “existência de evidente ameaça de danos à sociedade.” (fl. 1.320, e-STJ), o que difere do dano concreto.

Afirmam que em sede de responsabilidade objetiva, tal qual a ambiental, a presença do dano é condição *sine qua non* para gerar o dever de indenizar. Aduzem que os danos morais coletivos e difusos devem estar fundados não só no sentido moral individual, mas nos efetivos prejuízos à coletividade, desde que demonstrados.

Apresentadas as contrarrazões ao recurso especial (fls. 1.377-1.388, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (fls. 1.390-1.396, e-STJ).



Provido o agravo, determinou-se a conversão dos autos em recurso especial. (fl. 1.433, e-STJ).

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): O inconformismo não merece prosperar.

### DA OMISSÃO. INEXISTÊNCIA.

Inicialmente, observo não haver a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

Na verdade, a questão não foi decidida conforme objetivavam os recorrentes, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É sabido que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

Em suma, nos termos de jurisprudência do STJ, “o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados”. (REsp n. 684.311-RS, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 4.4.2006, DJ 18.4.2006, p. 191), como ocorreu na hipótese ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

Processo Civil e Administrativo. Agravo em recurso especial. Serviço de fornecimento de água. CEDAE. Art. 535, II do CPC. Ausência de omissão. Instalação de hidrômetro e cobrança por estimativa. Falta de prequestionamento. Súmula n. 211-STJ. Inversão do ônus da prova. Responsabilidade civil. Revisão do julgado. Necessidade de reexame fático-probatório. Incidência da Súmula n. 7-STJ. Agravo regimental desprovido.

1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, razão pela qual não há que se falar em violação ao art. 535 do CPC.

2. É inadmissível Recurso Especial quanto a matéria que não foi apreciada pelo Tribunal de origem, a despeito da oposição de Embargos Declaratórios - Súmula n. 211-STJ.

(...)

4. Agravo Regimental desprovido.

(AgRg no AREsp n. 281.621-RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 19.3.2013, DJe 3.4.2013)

Agravo regimental. Embargos de declaração. Recurso especial. Processual Civil. Negativa de prestação jurisdicional. Não ocorrência. Ilegitimidade ativa. Reexame de provas. Óbice da súmula n. 7-STJ.

1. Inocorrência de maltrato ao art. 535 do CPC quando o acórdão recorrido, ainda que de forma sucinta, aprecia com clareza as questões essenciais ao julgamento da lide, não estando magistrado obrigado a rebater, um a um, os argumentos deduzidos pelas partes.

(...)

3. *Agravo regimental desprovido.*

(AgRg nos EDcl no REsp n. 1.353.405-SP, Rel. Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, Terceira Turma, julgado em 2.4.2013, DJe 5.4.2013)

Agravo regimental no recurso especial. Processual Civil. Violação do artigo 535 do Código de Processo Civil. Inexistência. Contrato de representação comercial. Rescisão. Art. 42, § 3º, da Lei n. 4.886/1965. Indenização. Cabimento. Reexame de provas. Súmula n. 7-STJ.

1. Não há falar em negativa de prestação jurisdicional se o tribunal de origem motiva adequadamente sua decisão, solucionando a controvérsia com a aplicação do direito que entende cabível à hipótese, apenas não no sentido pretendido pela parte.

(...)

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp n. 1.296.089-SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.3.2013, DJe 3.4.2013)

## DO DANO AMBIENTAL. CONDENAÇÃO A DANO EXTRAPATRIMONIAL OU A DANO MORAL COLETIVO.

No mérito, cinge-se a controvérsia à discussão em torno da possibilidade de condenar o responsável pela degradação ao meio ambiente ao pagamento de indenização relativa a dano extrapatrimonial ou a dano moral coletivo.

A questão foi solucionada em primeiro juízo nos seguintes termos:

Quanto à necessidade de indenização por danos irreparáveis, é o caso de improcedência, pois todos os danos e inconvenientes foram desfeitos pelas rés de forma solidária.

(...)

Em face do exposto: 1) *Julgo procedente* o pedido para condenar às rés solidariamente, a remover os produtos confeccionados de amianto do pátio da empresa Brasiltelhas, confirmando a tutela antecipada; 2) *Julgo extinto* o pedido de condenação dos réus na obrigação de realizar projetos de remediação e descontaminação da área por perda superveniente do objeto, na forma do art. 267, VI, do CPC; 3) *Julgo procedente* o pedido para condenar os réus na obrigação de se abster de depositar novos dejetos no pátio da Brasiltelhas, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 por quilo de telha de amianto depositada no local; 4) ***Julgo improcedente*** o pedido de condenação dos réus a indenizar os danos irreparáveis. (fl. 1.100, e-STJ).

No julgamento das apelações, o Tribunal estadual houve por bem reformar parcialmente o julgado monocrático, condenando de forma solidária os ora recorrentes à indenização por dano moral coletivo, sob o entendimento de que, em se tratando da gravidade do problema ambiental, e em vista da ameaça de danos à sociedade, seria caso do seu cabimento. É o que se pode observar dos seguintes trechos (fls. 1.275- 1.284, e-STJ):

Considere-se, ainda, sob o ponto de vista ambiental que a nocividade do asbesto, substância altamente nociva derivada do amianto ou fibrocimento, fator determinante de gravíssimas doenças dentre elas a nominada de asbestose, derivada do endurecimento dos tecidos pulmonar e, verdadeiro processo de petrificação dos alvéolos pulmonares, pela inalação de seu finíssimo pó (ou poeira de amianto) não só pelo público em geral, mas, e sobretudo, pelos trabalhadores envolvidos na cadeia de produção, distribuição e comercialização de tão nocivo quanto dispensável insumo.

(...)

Destaque-se, por serem importantes, as pertinentes notícias da mídia jornalística trazida pela parte autora, fls. 981-986 (vol. V). Tal se constitui em prova inconteste em perfeita consonância com todo o conjunto probatório, a revelar a gravidade do problema ambiental pela opção política de ainda ser permitido em solo brasileiro tal atividade empresarial que abastece grande parte do mercado mundial, restando para nós tão-somente o lucro privado e o imenso passivo ambiental, este "socializado" a exigir atuação efetiva dos órgãos de fiscalização, sabidamente débeis em país periférico como o Brasil de hoje - mergulhado na doutrina neo-liberal e que o interesse público quase sempre sucumbe diante da gama incontrolável de interesses alienígena e corporativos.

(...)

*Sobre o tema, dada a sua relativa novidade no mundo jurídico, apresento algumas considerações a respeito do chamado dano moral coletivo ou difuso, cuja fundamentação, segundo entendo, não deve se restringir ao que vai não Lei tão-somente, mas, sobretudo nos comandos constitucionais normativos e principiológicos, estes que se configuram no próprio fundamento de validade de toca a chamada construção legislativa infra-constitucional.*

(...)

*Acrescento que tal modalidade reparação atende o Primado da reparação do dano moral por ameaça à paz e à saúde da sociedade (ou parte dela) acarreta do incômodos e insegurança, refugindo à clássica idéia de dano de intensidade anormal ou afetação ao psiquismo da pessoa.*

*Com a constitucionalização da dignidade da pessoa humana, inscrita como Fundamento da República tal qual prescrição no artigo 10, inciso II, da vigente Carta Política, e considerando a evidente ameaça de danos à sociedade, mormente o grupamento de cidadãos vizinhos do verdadeiro aterro de material contaminante, cujas fotografias juntadas aos autos falam por si só, conforme fls. 241-244 (vol. 1), fls. 732-7 e fls. 824-841 vol. IV), não se pode deixar sem consequência jurídica, esta se mostra viável e razoável sob a forma de punição os detratores do meio ambiente.*

(...)

Por outro lado, com relação à apelação maneja a pelo autor - Ministério Público - pretendendo indenização por danos irreparáveis (espécie de dano moral ambiental), *entendo que neste particular aspecto, com as devidas venias, equivocou-se a d. Sentença recorrida ao indeferir o ressarcimento pretendido.*

No entanto, afasto o critério pretendido pelo Ministério Público para a apuração do ressarcimento acima referido (com base na capacidade econômica dos réus o tempo em que material contaminante esteve perigosamente armazenado por liquidação de sentença), por entender ser de difícil efetivação, *razão pela qual fixo em R\$ 500.00,00 (quinhentos mil reais) a condenação solidária das rés-apeladas as Brasilit a Material de Construções Ltda., Brasilit S/A e Eterbras- e Industrial Ltda.*

Não obstante a existência de posicionamento neste Tribunal de que é necessária a vinculação do dano moral à noção de dor, de sofrimento psíquico, de caráter individual e de que há incompatibilidade com a noção de indeterminabilidade do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa e da reparação (REsp n. 598.281-MG), recentemente, em processos assemelhados, esta Segunda Turma pronunciou-se no sentido de que, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano moral coletivo.

A seguir, confirmam-se dois julgados, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento de vegetação nativa (Cerrado) sem autorização da autoridade ambiental. Na danos causados à Biota. Interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, e do art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Princípios da reparação integral, do poluidor-pagador e do usuário-pagador. Possibilidade de cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). *Reduction ad pristinum statum*. Dano ambiental intermediário, residual e moral coletivo. Art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil. Interpretação *in dubio pro natura* da norma ambiental.

1. Cuidam os autos de ação civil pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de vegetação nativa (Cerrado). O juiz de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.

3. Ao responsabilizar-se civilmente o infrator ambiental, não se deve confundir prioridade da recuperação *in natura* do bem degradado com impossibilidade de cumulação simultânea dos deveres de ripristinação natural (obrigação de fazer), compensação ambiental e indenização em dinheiro (obrigação de dar), e abstenção de uso e de nova lesão (obrigação de não fazer).

4. De acordo com a tradição do Direito brasileiro, imputar responsabilidade civil ao agente causador de degradação ambiental difere de fazê-lo administrativa ou penalmente. Logo, eventual absolvição no processo criminal ou perante a Administração Pública não influi, como regra, na responsabilização civil, tirantes as exceções em *numerus clausus* do sistema legal, como a inequívoca negativa do

fato ilícito (não ocorrência de degradação ambiental, p. ex.) ou da autoria (direta ou indireta), nos termos do art. 935 do Código Civil.

5. Nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação do réu, simultânea e agregadamente, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Aí se encontra típica obrigação cumulativa ou conjuntiva. Assim, na interpretação dos arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), e do art. 3º da Lei n. 7.347/1985, a conjunção “ou” opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Essa posição jurisprudencial leva em conta que o dano ambiental é multifacetário (ética, temporal, ecológica e patrimonialmente falando, sensível ainda à diversidade do vasto universo de vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).

6. Se o bem ambiental lesado for imediata e completamente restaurado ao status quo ante (*reductio ad pristinum statum*, isto é, restabelecimento à condição original), não há falar, ordinariamente, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica, no futuro (= prestação jurisdicional prospectiva), de restauração *in natura* nem sempre se mostra suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, as várias dimensões do dano ambiental causado; por isso não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

7. A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo do negócio”, acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

8. *A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo.*

9. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.

10. *Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o*

*hiato passadiço de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo. Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).*

11. No âmbito específico da responsabilidade civil do agente por desmatamento ilegal, irrelevante se a vegetação nativa lesada integra, ou não, Área de Preservação Permanente, Reserva Legal ou Unidade de Conservação, porquanto, com o dever de reparar o dano causado, o que se salvaguarda não é a localização ou topografia do bem ambiental, mas a flora brasileira em si mesma, decorrência dos excepcionais e insubstituíveis serviços ecológicos que presta à vida planetária, em todos os seus matizes.

12. De acordo com o Código Florestal brasileiro (tanto o de 1965, como o atual, a Lei n. 12.651, de 25.5.2012) e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981), a flora nativa, no caso de supressão, encontra-se uniformemente protegida pela exigência de prévia e válida autorização do órgão ambiental competente, qualquer que seja o seu bioma, localização, tipologia ou estado de conservação (primária ou secundária).

13. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei n. 7.347/1985 e da Lei n. 6.938/1981, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar (REsp n. 1.145.083-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp n. 1.178.294-MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag n. 1.156.486-PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp n. 1.120.117-AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp n. 1.090.968-SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp n. 605.323-MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp n. 625.249-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros).

14. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer e não fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeat*.

(REsp n. 1.198.727-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 14.8.2012, DJe de 9.5.2013.)

Administrativo. Ambiental. Ação civil pública. Desmatamento em área de preservação permanente (Mata Ciliar). Danos causados ao meio ambiente. Bioma do Cerrado. Arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, e art. 3º da Lei n. 7.347/1985. Princípios do poluidor-pagador e da reparação integral. *Reductio ad pristinum statum*. Função de prevenção especial e geral da responsabilidade civil. Cumulação de obrigação de fazer (restauração da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Dano ambiental remanescente ou reflexo. Art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Interpretação *in dubio pro natura*.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados por desmatamento de vegetação nativa (Bioma do Cerrado) em Área de Preservação Permanente. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais considerou provado o dano ambiental e condenou o réu a repará-lo, porém julgou improcedente o pedido indenizatório cumulativo.

2. A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma de fundo e processual. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.

3. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que, nas demandas ambientais, por força dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, admite-se a condenação, simultânea e cumulativa, em obrigação de fazer, não fazer e indenizar. Assim, na interpretação do art. 3º da Lei n. 7.347/1985, a conjunção “ou” opera com valor aditivo, não introduz alternativa excludente. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

4. A recusa de aplicação, ou aplicação truncada, pelo juiz, dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável “risco ou custo normal do negócio”. Saem debilitados, assim, o caráter dissuasório, a força pedagógica e o objetivo profilático da responsabilidade civil ambiental (= prevenção geral e especial), verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do degradador premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério.

5. Se o meio ambiente lesado for imediata e completamente restaurado ao seu estado original (*reductio ad pristinum statum*), não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica e futura de restabelecimento *in natura* (= juízo prospectivo) nem sempre se mostra suficiente para, no terreno da responsabilidade civil, reverter ou recompor por inteiro as várias dimensões da degradação ambiental causada, mormente quanto ao chamado dano ecológico puro, caracterizado por afligir a Natureza em si mesma, como bem inapropriado



ou inapropriável. Por isso, a simples restauração futura – mais ainda se a perder de vista – do recurso ou elemento natural prejudicado não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

6. A responsabilidade civil, se realmente aspira a adequadamente confrontar o caráter expansivo e difuso do dano ambiental, deve ser compreendida o mais amplamente possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, tanto por serem distintos os fundamentos das prestações, como pelo fato de que eventual indenização não advém de lesão em si já restaurada, mas relaciona-se à degradação remanescente ou reflexa.

7. Na vasta e complexa categoria da degradação remanescente ou reflexa, incluem-se tanto a que temporalmente medeia a conduta infesta e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino, intermediário, momentâneo, transitório ou de interregno), quanto o dano residual (= deterioração ambiental irreversível, que subsiste ou perdura, não obstante todos os esforços de restauração) e o dano moral coletivo. Também deve ser restituído ao patrimônio público o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica que indevidamente auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados ao arripio da lei do imóvel degradado ou, ainda, o benefício com o uso ilícito da área para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial).

8. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação da indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual *quantum debeat*.

(REsp n. 1.145.083-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 27.9.2011, DJe de 4.9.2012.)

Ambiental. Desmatamento. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Interpretação da norma ambiental.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de área de mata nativa. A instância ordinária considerou provado o dano ambiental e condenou o degradador a repará-lo; porém, julgou improcedente o pedido indenizatório.

2. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer e indenizar. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

3. A restauração *in natura* nem sempre é suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, o dano ambiental causado, daí não exaurir o universo dos deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

4. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração).

5. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização não é para o dano especificamente já reparado, mas para os seus efeitos remanescentes, reflexos ou transitórios, com destaque para a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo, até sua efetiva e completa recomposição, assim como o retorno ao patrimônio público dos benefícios econômicos ilegalmente auferidos.

6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar eventual *quantum debeat*.

(REsp n. 1.180.078-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.12.2010, DJe de 28.2.2012.)

Embora nesses julgamentos citados não se tenha feito a análise específica do ponto em debate, infere-se que é possível a condenação à indenização por dano extrapatrimonial ou dano moral coletivo, decorrente de lesão ambiental.

Consoante anunciou o nobre relator, “a responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida da forma mais ampla possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar - juízos retrospectivo e prospectivo”, ou seja, não há porque limitar a *ratio essendi* do instituto, a qual está atrelada à importância social de preservação do meio ambiente, bem jurídico que encontra salvaguarda no texto constitucional.

Nesse sentido, a doutrina de José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala:

“Ademais, não há como dissociar o meio ambiente equilibrado da qualidade de vida, posto que meio ambiente deteriorado, ou não preservado, redundaria em diminuição de um valor referente a uma expectativa de vida sadia, causando

sensação negativa e perda em seu sentido coletivo da personalidade, consistente em um dano extrapatrimonial.”

(...)

*Deve-se registrar também que o dano extrapatrimonial ambiental não tem mais como elemento indispensável a dor em seu sentido moral de mágoa, pesar, aflição, sofrido pela pessoa física. A dor, na qual se formulou a teoria do dano moral individual, conforme esboçado anteriormente, acabou abrindo espaço a outros valores que afetam negativamente a coletividade, como é o caso da lesão imaterial ambiental.*

*Assim, deve-se destacar que a dor, em sua acepção coletiva, é ligada a um valor equiparado ao sentimento moral individual, mas não propriamente este, uma vez que concerne a um bem ambiental, indivisível, de interesse comum, solidário e relativo a um direito fundamental de toda coletividade.”*

(Dano Ambiental - Do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática, 3ª Edição revista, atualizada e ampliada, Editora Revista dos Tribunais, p. 285 e 286)

É o que também encontramos na lição de Jorge Mosset Iturraspe, quando é destacado o caráter multifacetário do dano ambiental: “não é um dano comum”, pois dificilmente se encaixa “nas classificações tradicionais: dano patrimonial ou dano extrapatrimonial, dano certo ou incerto, dano atual ou futuro, dano pessoal ou alheio” (*Daño Ambiental*, vol. I, Rubinzal - Culzoni, Santa Fé, 1999, pp. 72-73)

Necessário ressaltar que o próprio art. 1º da Lei n. 7.347/1985 foi alterado pela Lei n. 8.884/1994 para prever expressamente a viabilidade da condenação em danos morais nas ações civis públicas, regramento este que não faz restrições no que concerne à possibilidade de extensão à coletividade.

Ora, haveria *contra sensu* jurídico na admissão de ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização.

Ademais, as normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, como bem delimitado pelo Ministro Herman Benjamin “(...) toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos

resultados práticos, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma de fundo e processual” (REsp n. 1.145.083-MG, julgado em 27.9.2011, DJe de 4.9.2012.)

Nesse contexto, não há o que ser reformado.

Ante o exposto, com fundamento no artigo 557, *caput*, do CPC, nego provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Rubens Morato Leite*<sup>1</sup>

*Marina Demaria Venâncio*<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de *Recurso Especial* interposto pela empresa por Brasilit Indústria e Comércio Ltda e outros contra o Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ) autor da exordial.

Pontua-se que a problemática discutida nesse Recurso Especial se refere, na origem, à Ação Civil Pública, ajuizada pelo MPRJ em face da recorrente, relativa à remoção dos produtos de *amianto* depositados pela empresa no local, à obrigação de se abster de depositar novos dejetos no pátio da empresa sob pena de multa diária, à realização de projeto de remediação e descontaminação da área e à condenação de indenização por danos ambientais difusos.

O Juiz monocrático de primeiro grau (1) julgou procedente em parte a inicial, condenando às rés, a remover os produtos de *amianto*; (2) julgou extinto o pedido de condenação dos réus na obrigação de realizar projeto de remediação e descontaminação por perda de objeto; (3) julgou procedente o

---

<sup>1</sup> Professor Associado IV da Universidade Federal de Santa Catarina e Presidente do Instituto O Direito por Um Planeta Verde. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC. Consultor e Bolsista 1 D do CNPq.

<sup>2</sup> Graduanda do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica do CNPq. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC.

pedido na obrigação de não fazer no sentido de depositar novos dejetos no pátio da empresa, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 por quilo de *amianto* depositado no local; (4) julgou improcedente o de condenação dos réus a indenizar os danos ambientais irreparáveis.

Por seu turno, o acórdão recorrido do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) reformou parcialmente a decisão monocrática em sede de apelação condenado os réus, ora recorrentes, à indenização por danos morais, tendo em vista a gravidade do problema ambiental e a ameaça de danos à sociedade, fixando o valor da indenização em R\$500.000,00.

Os recorrentes, Brasilit Indústria e Comércio e outros, alegam violação do art. 13 da Lei 7.347/85, 186 do Código Civil (CC) e 535, II, do Código de Processo Civil (CPC). Sustentam, como argumento central perante do STJ, a não ocorrência de dano ambiental concreto, mas apenas ameaça de dano. Ademais, alegam os recorrentes, que o dano é condição *sine qua non* para gerar o dever de indenizar.

O Ministro Relator do caso em comento, Humberto Martins, manteve a decisão do TJRJ, citando vários precedentes da segunda turma do STJ e especificamente dois acórdãos de relatoria do Ministro Herman Benjamin para dar fundamento a possibilidade do dano moral coletivo, arrazoando que seria um contrassenso jurídico na *admissão do dano moral individual sem que se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento, afinal, se a honra de cada um dos indivíduos deste mesmo grupo é afetada, os danos são passíveis de indenização*. E acrescenta em sua ementa: *As normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, ou seja, necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico in dubio pro natura*.

Diante do exposto, é possível realizar alguns apontamentos – teóricos e dogmáticos – acerca dos fundamentos que embasaram este acórdão do STJ.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Recentemente, *bons ares* e o prevalectimento de uma excelente hermenêutica ambiental sobre o dano moral ambiental trouxeram uma visão constitucional e mais própria para os bens difusos na Jurisprudência do STJ, que

tardava a chegar.<sup>3</sup> Estas novas interpretações não se esqueceram da sanção civil de reparação da lesão ambiental. Muito pelo contrário, lograram em detalhá-la e abarcá-la na maior integralidade possível.

Por meio desta nova interpretação jurídica ambiental a decisão em comento e os acórdãos dos Ministros Humberto Martins e Herman Benjamim revisaram, aplicaram, efetivaram e deram um encaminhamento com maior sensibilidade para os precedentes desconformes com a juridicidade do dano ambiental, os quais prevaleceram por um bom período não só na jurisprudência brasileira, mas também na dogmática de vários operadores jurídicos.

Necessita-se esclarecer que, por muito tempo, não foi plausível entender que o indivíduo tivesse direito a integralidade da sanção civil decorrente da reflexa lesão ambiental e a coletividade difusa não, mesmo com todo o amparo e fundamentação legal. O que se observa é que não somente a coletividade difusa foi prejudicada, obstando-se suas vias de ressarcimento, como também se concedeu espaço para a continuidade das ações negativas dos detratores do bem ambiental. Pontua-se que a lesão ambiental está ligada à dignidade do ser humano, seja ela coletiva ou individual, e simultaneamente ao valor intrínseco da natureza, não se olvidando da evidente dimensão social.

Dessa maneira, quando se busca dar fundamento jurídico ao *dano extrapatrimonial*, ou *moral ambiental coletivo*, o argumento de fundo não deve ser o sentimento de dor física ou o caráter de sofrimento psíquico, mas sim o de uma ameaça ou menosprezo à vida coletiva saudável, do bem estar em relação à personalidade difusa, na perspectiva da visão integrativa entre o ser humano e natureza.

Nessa perspectiva, vale a pena recordar que o dano ambiental, quanto a sua *extensão*<sup>4</sup> pode ser dividido em *patrimonial ambiental*, o qual diz respeito à recuperação, restituição ou à indenização do bem ambiental lesado; e em *extrapatrimonial*, ou moral ambiental, que se refere a todo prejuízo de ordem não patrimonial causado ao indivíduo ou a coletividade, como um todo, decorrente da lesão ao meio ambiente<sup>5</sup>. Nesse sentido, destaca-se a figura do

<sup>3</sup> Para a análise completa da temática Cf. LEITE, José Rubens Morato; VENÂNCIO, Marina Demaria. O Dano Moral Ambiental na perspectiva da jurisprudência do STJ: Uma nova hermenêutica ambiental da sociedade de risco. **Revista dos Tribunais Online**: Revista de Direito Ambiental, v. 75, p. 1 – 16, 2014.

<sup>4</sup> SAMPAIO, Francisco José Marques. *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 34.

<sup>5</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 94.

dano extrapatrimonial coletivo, cuja reparação é tema que merece destaque e têm ganhado relevância nos Tribunais nos últimos anos, como no caso em apreço.

A respeito dessa categoria, destaca-se que o Ministro Herman Benjamin no julgamento do REsp. n. 1.198.727/MG, consoante à visão do princípio da reparação integral do meio ambiente, muito bem colocou que a degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui o prejuízo ecológico ocorrido entre o instante da ação ou omissão danosa e a plena recomposição ou restabelecimento da biota, o dano residual ou permanente, e o dano moral coletivo<sup>6</sup>.

Ademais, pontuou que

Também deve ser reembolsado ao patrimônio à coletividade o proveito econômico do agente com sua atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente de área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fins agrossilvopastoril, turístico, comercial)<sup>7</sup>.

Dessa maneira, antes de se aprofundar na análise da Jurisprudência referente dano moral ambiental, torna-se fundamental ressaltar e repisar alguns elementos da *juridicidade do dano ambiental*: (1) vigoram na hermenêutica do direito ambiental princípios estruturantes que trazem uma linguagem específica e diferente dos vários ramos tradicionais do direito, com vistas a trazer mais eficácia e concretude; (2) a responsabilidade civil na matéria é objetiva ou por risco, visando à reparação mais integral possível do dano, incluindo danos patrimoniais e extrapatrimoniais - a Jurisprudência dominante prevê a imprescritibilidade da lesão ambiental e um afrouxamento da prova, possibilitando, inclusive, a inversão do ônus face ao princípio da precaução; (3) encontra seu fundamento legal no art. 225, parágrafo terceiro, e no art. 5º, inciso X, da Constituição Federal de 1988; no art. 14, parágrafo único e demais, da Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente; e nos vários artigos da Lei n. 7.347/85, a qual disciplina a Ação Civil Pública;

---

<sup>6</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial nº 1.198.727-MG*. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 de agosto de 2013a. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em 04 out. 2013. p. 6.

<sup>7</sup> Ibid., p. 6.

(4) o valor intrínseco da natureza, o valor social e o coletivo lato sensu constituem as dimensões da Reparação do Dano Moral ou Extrapatrimonial Ambiental; (5) a Constituição Federal de 1988 não restringiu a possibilidade do dano moral à esfera individual e fortaleceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental de todos; (6) na perspectiva da Jurisprudência dominante é possível cumular a obrigação de fazer com indenização pecuniária; (7) vige na Jurisprudência e na fundamentação legal a solidariedade entre os que lesaram o bem ambiental; (8) por fim, a responsabilidade civil ambiental também exerce uma função dissuasória.

### **2.1 Visão Conjunta e Análise Sistêmica de Acórdãos que Tratam do Dano Moral Ambiental.**

Destaca-se, no âmbito do dano moral ambiental, que desde muito tempo há um suporte normativo específico, que carecia de um avanço dogmático, ético e cultural que pudesse entendê-lo e repensá-lo em sua linguagem própria; de princípios; e de uma maior sensibilidade face às normas, ao direito ambiental e às especificidades da juridicidade da danosidade ambiental.

Dessa maneira, verifica-se no exame sistêmico da Jurisprudência evolutiva que, no princípio, tinha-se uma visão restrita entendendo que não caberia o dano moral coletivo ambiental, pois este era relacionado à noção de dor, de sofrimento psíquico, de caráter individual. Incompatível, pois, com a noção de transindividualidade [indeterminação do sujeito passivo e indivisibilidade da ofensa e da reparação].

A esse respeito, enaltece-se o voto-vista vencedor do Ministro Teori Zvascki no REsp n. 598.281-MG do STJ. Nesta oportunidade, o Ministro manifestou seu entendimento no sentido de que:

O dano ambiental ou ecológico pode, em tese, acarretar também dano moral — como, por exemplo, na hipótese de destruição de árvore plantada por antepassado de determinado indivíduo, para quem a planta teria, por essa razão, grande valor afetivo. Todavia, a vítima do dano moral é, necessariamente, uma pessoa. Não parece ser compatível com o dano moral a ideia da “transindividualidade” (= da indeterminabilidade do sujeito passivo e da indivisibilidade da ofensa e da reparação) da lesão. É que o dano moral envolve, necessariamente, dor, sentimento, lesão psíquica, afetando “a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas” (Clayton Reis, *Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral*, Rio de Janeiro:



Forense, 2002, p. 236), “tudo aquilo que molesta gravemente a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado” (Yussef Said Cahali, Dano Moral, 2a ed., São Paulo: RT, 1998, p. 20, apud Clayton Reis, op. cit., p. 237). Nesse sentido é a lição de Rui Stoco, em seu Tratado de Responsabilidade Civil, 6a ed., São Paulo: RT)<sup>8</sup>.

Tal visão destoa na nova compreensão conferida à questão pelo STJ. Assevera-se, dessa forma, que saiu-se de uma visão restritiva de interpretação do dano moral, como esta mencionada acima, a qual permaneceu como precedente dominante por um longo período, para uma nova visão de ampla e integral reparabilidade da danosidade ambiental.

Essa nova perspectiva, remete-se a um excelente patamar de conteúdo hermenêutico, que modificou a compreensão da juridicidade ambiental “da água para o vinho”, como diria o ditado popular. Isto é, da não reparação do dano moral coletivo para uma melhor compreensão de seus componentes ecológicos, éticos e suas funções no âmbito da responsabilidade civil ambiental.

Tal mudança de hermenêutica fica bem evidenciada no excelente diagnóstico realizado pelo Ministro Herman Benjamin no REsp. n. 1.198.727-MG sobre os juízos retrospectivo e prospectivo da danosidade ambiental e seus elementos:

A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura bis in idem, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível. Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadizo de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental

---

<sup>8</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 598.281-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 02 de maio de 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&csSeq=1298448&csReg=200301786299&csData=20060601&csTipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&csSeq=1298448&csReg=200301786299&csData=20060601&csTipo=3&formato=PDF)>. Acesso em 06 out. 2013.

que subsista ou perdue, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo<sup>9</sup>.

É possível afirmar que o conteúdo desta classificação transcende a visão estática da norma e promove um amplo diálogo com a natureza e com os reflexos desta lesividade coletiva, difusa, e não somente individual. Cabe falar assim da dupla dimensão da lesividade ambiental, uma vez que a indenização pode ser ampliada e aplicada de forma concomitante tanto como individual e individual homogênea, como também coletiva *lato sensu*, seja esta patrimonial ou extrapatrimonial. Resulta, portanto, desta classificação, uma visão transdisciplinar, ampla, multifacetária, transtemporal e própria da hermenêutica jurídica ambiental.

Ocorre que para julgar as lides que tangenciam essa questão, torna-se necessária a formação de juízes com ampla capacidade de compreender este diálogo amplo e indispensável à especificidade do bem ambiental. Felizmente, na esteira desses novos julgados, observa-se que a nova Jurisprudência traz este adequado entendimento.

Nessa perspectiva, enquadra-se o caso de repercussão da Brasilit (REsp. n. 1.367.923-RJ), uma vez que neste foi imposta a máxima da integralidade, sem visualização do dano concreto, no âmbito do dano ambiental eventual e reflexo.

Resta claro neste julgado que a principiologia do direito ambiental implica na necessidade do intérprete repensar as funções da responsabilidade civil na ótica da juridicidade ambiental. Dentre tais funções é possível citar a dissuasória, a pedagógica e a de desestímulo ao agente lesante. Por meio dessa visão, obsta-se que a prática de atos contrários ao bem ambiental possa valer a pena face ao lucro do agente, hipótese que ensejaria perda da qualidade ambiental da coletividade difusa, mormente em relação à personalidade difusa.

O relator Ministro Humberto Martins foi sensível e integrou um viés mais sociológico ao seu julgado privilegiando a parte mais vulnerável e implicando, novamente, em um viés transdisciplinar e ético em relação à coletividade, face à diminuição de qualidade de vida consistente no depósito ilegal de amianto, o

<sup>9</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.727-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 de agosto de 2013a. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&csSeq=30378345&csReg=201100864536&csData=20130906&csTipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&csSeq=30378345&csReg=201100864536&csData=20130906&csTipo=91&formato=PDF)>. Acesso em 04 out. 2013. p. 6.

qual deixou a coletividade completamente desamparada e desassistida em vista da possibilidade de ter como consequência um doença grave e nefasta como a asbestose.

Levanta o Ministro, no final da referida ementa, que as normas ambientais devem atender aos fins sociais que se destinam, sendo necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

É possível observar que tal acórdão é paradigmático no sentido de que o agente econômico poluidor deve indenizar o impacto causado, pois a atividade econômica está sujeita à função social, que inclui a ambiental, evitando-se ceder uma espécie de mais-valia ecológica a quem ameaçou ou produziu perda de sustentabilidade de vida à coletividade, na conformidade com apreciação sistêmica da Constituição Federal, especialmente no seu art.170 e incisos, que regulam a livre iniciativa e condicionam esta à defesa do meio ambiental e à função socioambiental, bem como do artigo 225, parágrafos e incisos.

Por último, salienta-se que a nova jurisprudência sobre a juridicidade do dano ambiental, capitaneada pelo Ministro Herman Benjamin investigou bem e capitou, com maestria, a hermenêutica principiológica do direito ambiental nesta seara. O Ministro menciona expressamente que nesta temática vigora no sistema os princípios do poluidor-pagador, reparação integral da sanção civil e do *in dubio pro natura*.

Salienta, assim, no REsp. 1.198.727-MG que:

A recusa de aplicação ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moral e socialmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa, daí a resposta administrativa e judicial não passar de aceitável e gerenciável 'risco ou custo do negócio', acarretando o enfraquecimento do caráter dissuasório da proteção legal, um verdadeiro estímulo para que outros, inspirados no exemplo de impunidade de fato, mesmo que não de direito, do infrator premiado, imitem ou repitam seu comportamento deletério<sup>10</sup>.

E acrescenta lecionando sobre a temática principiológica:

---

<sup>10</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.727-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 de agosto de 2013a. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em 04 out. 2013. p. 5 – 6.

Não bastassem todos esses argumentos, ao juiz, diante das normas de Direito Ambiental, recheadas que são de conteúdo ético intergeracional atrelado às presentes e futuras gerações, incumbe levar em conta o comando do art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, que dispõe que, ao aplicar a lei, deve-se atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. Corolário dessa regra é a constatação de que, em caso de dúvida ou outra anomalia técnico-redacional, a norma ambiental demanda interpretação e integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*. Assim é precisamente porque, convém lembrar, toda a legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos há sempre de ser compreendida da maneira que lhes seja mais proveitosa e melhor possa viabilizar, na perspectiva dos resultados práticos, a prestação jurisdicional e a *ratio essendi* da norma<sup>11</sup>.

Percebe-se que a linguagem hermenêutica principiológica do direito ambiental deduzida por Herman Benjamin possui contornos próprios e é complexa e ampla.

Ademais, aliado ao que foi exposto, é possível destacar que no debate das questões ambientais incidem as funções importantes da precaução e da prevenção, corolário central da proteção ambiental, bem como o princípio da equidade intergeracional.

Tal reflexão é importante uma vez que quando se atinge o bem ambiental, ignora-se a precaução, a prevenção e a máxima prudência. Ou seja, ao se falar de dano moral ou extrapatrimonial difuso ambiental, atinge-se o direito a natureza e, concomitantemente, o direito da personalidade difusa, intergeracional, socialmente evidente.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apontamos este acordão como um referencial paradigmático na jurisprudência ambiental, pois soube muito bem revisar o direito ambiental, procurando uma solução com maior grau de justiça ambiental, principalmente por respeitar a maior integralidade possível da reparação do dano ambiental, aplicando ao causador da lesão a imposição do dano reflexo e eventual em



<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.727-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 de agosto de 2013a. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&Seq=30378345&Reg=201100864536&Data=20130906&Tipo=91&formato=PDF)>. Acesso em 04 out. 2013. p. 6.

favor da coletividade difusa, como forma de maior efetividade face ao direito da geração presente e futura, em busca da proteção da natureza e do ser humano.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.727-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.198.727-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília,

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 598.281-MG. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Uberlândia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 02 de maio de 2006

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental:** Do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEITE, José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Estado de Direito Ambiental: Uma Análise da Recente Jurisprudência Ambiental do STJ Sob o Enfoque da Hermenêutica Jurídica. **Revista dos Tribunais Online:** Revista de Direito Ambiental, v. 56, p. 55, out. 2009.

SAMPAIO, Francisco José Marques. Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998. p. 34.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.410.698-MG (2013/0346260-3)\***

---

Relator: Ministro Humberto Martins  
Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais  
Recorrido: Aldair Ferreira Tavares - Espólio  
Representado por: Anaide dos Santos Ferreira - Inventariante  
Advogados: João Marcelo Freitas Marinho e outro(s)  
                  Guilherme Augusto Vidal Tavares  
                  Wendel Luis Silva Teixeira  
Recorrido: Município de Uberlândia  
Advogados: Mariana de Paula Pereira  
                  Amanda Mattos Carvalho Almeida

---

**EMENTA**

Processo Civil e Ambiental. Ação civil pública. Ordem urbanística. Loteamento rural clandestino. Ilegalidades e irregularidades demonstradas. Omissão do Poder Público Municipal. Dano ao meio ambiente configurado. Dano moral coletivo.

1. Recurso especial em que se discute a ocorrência de dano moral coletivo em razão de dano ambiental decorrente de parcelamento irregular do solo urbanístico, que, além de invadir Área de Preservação Ambiental Permanente, submeteu os moradores da região a condições precárias de sobrevivência.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem determinou as medidas específicas para reparar e prevenir os danos ambientais, mediante a regularização do loteamento, mas negou provimento ao pedido de ressarcimento de dano moral coletivo.

3. A reparação ambiental deve ser plena. A condenação a recuperar a área danificada não afasta o dever de indenizar, alcançando o dano moral coletivo e o dano residual. Nesse sentido: REsp n. 1.180.078-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28.2.2012.

---

\* Classe processual alterada para Eresp, data 20.8.2015.

4. “O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. (...) O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos” (REsp n. 1.057.274-RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 26.2.2010.).

5. No caso, o dano moral coletivo surge diretamente da ofensa ao direito ao meio ambiente equilibrado. Em determinadas hipóteses, reconhece-se que o dano moral decorre da simples violação do bem jurídico tutelado, sendo configurado pela ofensa aos valores da pessoa humana. Prescinde-se, no caso, da dor ou padecimento (que são consequência ou resultado da violação). Nesse sentido: REsp n. 1.245.550-MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, DJe 16.4.2015.

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 Herman Benjamin, Og Fernandes (Presidente), Mauro Campbell Marques e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 23 de junho de 2015 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, com fundamento no art. 105, inciso III, alínea **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais cuja ementa transcrevo (fl. 298, e-STJ):

*Ementa: Ação civil pública. Ordem urbanística. Loteamento rural clandestino. Lei Federal n. 6.766/1979 e Lei Complementar Municipal n. 245/00. Ilegalidades e irregularidades demonstradas. Omissão da municipalidade. Sentença reformada. 1. Deve a ordem urbanística ser protegida pelo Ministério Público, com fulcro nos artigos 127 e 129 da Constituição da República, incumbindo ao Poder Público Municipal a execução da política de desenvolvimento urbano, na forma dos artigos 225, 182 e 30, inciso VIII do mesmo diploma legal. 2. Desincumbindo-se o requerente de seu ônus probatório, a teor do artigo 333 do CPC, comprovando a efetiva violação à ordem urbanística pelos requeridos, decorrente do loteamento rural clandestino eivado de irregularidades e ao arrepio da legislação em vigor, a reforma da sentença que julgou improcedente o pedido inicial é medida de rigor.*

Houve embargos de declaração (fls. 1.685 e 1.720, e-STJ), que foram rejeitados pelo tribunal de origem (fls. 1.706 e 1.731, e-STJ).

No recurso especial, alega, preliminarmente, ofensa ao art. 535, II, do CPC, porquanto, apesar da oposição dos embargos de declaração, o Tribunal de origem não se pronunciou sobre pontos necessários ao deslinde da controvérsia.

Aduz, no mérito, que o acórdão contrariou as disposições contidas nos art. 1º da Lei n. 7.347/1985 e arts. 4º, VII, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.

Não apresentadas as contrarrazões, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fl. 1.900, e-STJ).

Intimado, o Ministério Público Federal assim se manifestou (fl. 1.917, e-STJ):

*Recurso especial. Ação civil pública. Administrativo e Processual Civil. Loteamento rural clandestino. Dano ao meio ambiente e à ordem urbanística. Ofensa à dignidade da pessoa humana. Danos morais coletivos. Possibilidade. Prestação jurisdicional prestada adequadamente. Ofensa ao art. 535, CPC, não vislumbrada. Contornos e limites da ação civil pública. A disciplina de tutela de interesses coletivos impõe a reparação dos danos causados aos indivíduos e à coletividade, que é titular de bens jurídicos transindividuais. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em face da comprovação de dano ao meio ambiente e ao mínimo existencial da coletividade prejudicada pelo loteamento irregular, a condenação por danos morais coletivos é plenamente viável. Intelicção do art. 1º, da Lei n. 7.437/1985. Diretrizes constitucionais. Os danos morais coletivos representam modalidade autônoma de prejuízo que, dessa forma, deve ser encarada para cálculo da indenização. Peculiaridade dos interesses da realidade massificada, aos quais se voltam a sistemática de tutela coletiva. Precedente.*

Pelo provimento do recurso.

É, no essencial, o relatório.



## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): Na origem, acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais que, em sede de Ação Civil Pública, não acolheu o pedido de condenação por danos morais coletivos.

A pretensão do *Parquet*, na ação coletiva, funda-se na comprovada ocorrência de dano ambiental decorrente de parcelamento irregular do solo urbanístico, que, além de invadir Área de Preservação Ambiental Permanente, submeteu os moradores da região a condições precárias de sobrevivência.

Cito o dispositivo do acórdão impugnado (fl. 1.681, e-STJ):

Nesse mister, tenho que o pedido inicial deve ser julgado procedente para condenar os requeridos, Município de Uberlândia e Espólio de Aldair Ferreira Tavares, nos termos do artigo 943 do Código Civil, a proceder a regularização do loteamento, tomando todas as medidas legais e administrativas cabíveis, inclusive com a demarcação e proteção das áreas de preservação permanente, não se olvidando do registro do Perito de fls. 1.335-1.336 no sentido do respeito parcial a referida área, num prazo razoável estabelecido em procedimento de cumprimento de sentença, realizando-se a dissolução do loteamento, no caso de se apurar a inviabilidade da regularização, conforme pedido eventual do requerente constante da folha 12 da petição inicial. De outro lado, *não prospera o pedido do requerente de indenização a título de danos morais coletivos, porquanto considero que ainda que o dano ambiental e à ordem urbanística ofenda a coletividade, ensejando o dever de reparação e regularização das áreas afetadas, não há que se falar em direito a indenização por dano moral, que se restringe à pessoa individualmente considerada, inexistindo prova efetiva na hipótese dessa espécie de dano.*

O recurso especial vindica, portanto, o reconhecimento da ocorrência dos danos morais coletivos.

Cito as normas objeto da controvérsia:

*Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981*

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (...)

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

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

Merece prosperar a pretensão recursal.

Ao contrário do entendimento da Corte de origem, o dano extrapatrimonial não se restringe às pessoas individualmente consideradas. O dano moral coletivo é pacificamente aceito pela doutrina e jurisprudência.

Tal instituto é configurado pela lesão na esfera moral de uma comunidade, isto é, a violação de valores coletivos, atingidos injustificadamente do ponto de vista jurídico. Tal lesão pode decorrer de dano ambiental (lesão ao equilíbrio ecológico, à qualidade de vida e à saúde da coletividade), desrespeito aos direitos do consumidor (publicidade abusiva, por exemplo), danos ao patrimônio histórico e artístico, violação da honra de determinada comunidade (negra, judaica, japonesa, indígena etc.) e até fraude a licitações.

No caso, ficou configurado o dano moral coletivo, ante o dano ao meio ambiente equilibrado – direito constitucional difuso expresso no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

O dano moral coletivo pode ser examinado e mensurado. Tal lesão, entretanto, prescinde da prova da dor, sentimento ou abalo psicológico sofridos pelos indivíduos. É patente o dano extrapatrimonial ocorrido em razão da degradação do meio-ambiente, piorando a qualidade de vida da comunidade local. Nesse sentido:

Administrativo. Transporte. Passe livre. Idosos. Dano moral coletivo. Desnecessidade de comprovação da dor e de sofrimento. Aplicação exclusiva ao dano moral individual. Cadastramento de idosos para usufruto de direito. Ilegalidade da exigência pela empresa de transporte. Art. 39, § 1º do Estatuto do Idoso. Lei n. 10.741/2003 viação não prequestionado.

**1. O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto**

***síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base.***

**2. O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos.**

3. Na espécie, o dano coletivo apontado foi a submissão dos idosos a procedimento de cadastramento para o gozo do benefício do passe livre, cujo deslocamento foi custeado pelos interessados, quando o Estatuto do Idoso, art. 39, § 1º exige apenas a apresentação de documento de identidade.

4. Conduta da empresa de viação injurídica se considerado o sistema normativo.

5. Afastada a sanção pecuniária pelo Tribunal que considerou as circunstâncias fáticas e probatórias e restando sem prequestionamento o Estatuto do Idoso, mantém-se a decisão.

5. Recurso especial parcialmente provido. (REsp n. 1.057.274-RS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 1º.12.2009, DJe 26.2.2010.)

Ressalto que, em determinados casos, até a dor pode ser desconsiderada para a configuração do dano moral. Ressalto o ensinamento de Sergio Cavalieri, para quem: “o dano moral não está necessariamente vinculado a alguma reação psíquica da vítima. Pode haver ofensa à dignidade da pessoa humana sem dor, vexame, sofrimento, assim como pode haver dor, vexame e sofrimento sem violação da dignidade. Dor, vexame, sofrimento e humilhação podem ser consequências, e não causas. Assim como a febre é o efeito de uma agressão orgânica, a reação psíquica da vítima só pode ser considerada dano moral quando tiver por causa uma agressão à sua dignidade”. Cito precedente:

Recurso especial. Consumidor. Saque indevido em conta-corrente. Falha na prestação do serviço. Responsabilidade da instituição financeira. Sujeito absolutamente incapaz. Ataque a direito da personalidade. Configuração do dano moral. Irrelevância quanto ao estado da pessoa. Direito à dignidade. Previsão constitucional.

Proteção devida.

1. A instituição bancária é responsável pela segurança das operações realizadas pelos seus clientes, de forma que, havendo falha na prestação do serviço que ofenda direito da personalidade daqueles, tais como o respeito e a honra, estará configurado o dano moral, nascendo o dever de indenizar. Precedentes do STJ.

2. A atual Constituição Federal deu ao homem lugar de destaque entre suas previsões. Realçou seus direitos e fez deles o fio condutor de todos os ramos jurídicos. A dignidade humana pode ser considerada, assim, um direito constitucional subjetivo, essência de todos os direitos personalíssimos e o ataque àquele direito é o que se convencionou chamar dano moral.

**3. Portanto, dano moral é todo prejuízo que o sujeito de direito vem a sofrer por meio de violação a bem jurídico específico. É toda ofensa aos valores da pessoa humana, capaz de atingir os componentes da personalidade e do prestígio social.**

**4. O dano moral não se revela na dor, no padecimento, que são, na verdade, sua consequência, seu resultado. O dano é fato que antecede os sentimentos de aflição e angústia experimentados pela vítima, não estando necessariamente vinculado a alguma reação psíquica da vítima.**

5. Em situações nas quais a vítima não é passível de detrimento anímico, como ocorre com doentes mentais, a configuração do dano moral é absoluta e perfeitamente possível, tendo em vista que, como ser humano, aquelas pessoas são igualmente detentoras de um conjunto de bens integrantes da personalidade.

6. Recurso especial provido. (REsp n. 1.245.550-MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 17.3.2015, DJe 16.4.2015.)

Denota-se, ainda, que a reparação da lesão extrapatrimonial coletiva decorre da necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente. Entende-se que a condenação a recuperar a área degradada não afasta o dever de indenizar outros tipos de danos, mormente o dano moral coletivo. Cito o entendimento desta Turma:

Ambiental. Desmatamento. Cumulação de obrigação de fazer (reparação da área degradada) e de pagar quantia certa (indenização). Possibilidade. Interpretação da norma ambiental.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública proposta com o fito de obter responsabilização por danos ambientais causados pelo desmatamento de área de mata nativa. A instância ordinária considerou provado o dano ambiental e condenou o degradador a repará-lo; porém, julgou improcedente o pedido indenizatório.

2. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido de que a necessidade de reparação integral da lesão causada ao meio ambiente permite a cumulação de obrigações de fazer e indenizar. Precedentes da Primeira e Segunda Turmas do STJ.

3. A restauração *in natura* nem sempre é suficiente para reverter ou recompor integralmente, no terreno da responsabilidade civil, o dano ambiental causado, daí não exaurir o universo dos deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*.

**4. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual**

**(= *degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração*).**

5. A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar não configura *bis in idem*, porquanto a indenização não é para o dano especificamente já reparado, mas para os seus efeitos remanescentes, reflexos ou transitórios, com destaque para a privação temporária da fruição do bem de uso comum do povo, até sua efetiva e completa recomposição, assim como o retorno ao patrimônio público dos benefícios econômicos ilegalmente auferidos.

6. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar eventual *quantum debeat*.

(REsp n. 1.180.078-MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2.12.2010, DJe 28.2.2012.)

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial, condenando cada parte recorrida ao ressarcimento de dano moral coletivo no montante individual de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais).

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Vanêscza Buzelato Prestes<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de decisão que reconhece a existência de dano moral coletivo em decorrência da existência de loteamento rural clandestino no Município

---

<sup>1</sup> Doutoranda in “Forme Dell’evoluzione del diritto Università del Salento/Itália, mestre em direito PUC/RS, professora convidada de diversos cursos de especialização em Direito Ambiental, Urbano-ambiental e Municipal (UFRGS, PUCRS, Fundação Escola Superior do Ministério Público RS e do MP/DF, Unisinos, entre outras). É autora de artigos publicados em revistas especializadas (Revista de Direito Ambiental, Interesse Público, Fórum de Direito Urbano e Ambiental), relacionados a temas ligados ao Meio Ambiente no Espaço Urbano, Estatuto da Cidade, Município e Competência Municipal, dos Livros Temas de Direito Urbano-Ambiental, publicado pela editora Fórum em 2006 e Direito Urbanístico, publicado pela Editora Verbo Jurídico em 2009. Procuradora do Município de Porto Alegre

de Uberlândia, Estado de Minas Gerais. A ação foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual, tendo como co-réus os proprietários da área e o Município. A decisão condenou os co-réus ao pagamento de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) pela existência do dano moral coletivo.

Em 1º grau e no Tribunal de Justiça Estadual (TJMG) houve a condenação determinando a regularização do loteamento, sem, contudo, acolher a pretensão de reconhecimento de dano moral coletivo. O REsp visou ao reconhecimento do dano moral coletivo em razão de dano ambiental decorrente de parcelamento irregular do solo urbanístico, que, além de invadir Área de Preservação Ambiental Permanente, submeteu os moradores da região a condições precárias de sobrevivência. O juiz de 1º grau e o TJ acolheram a tese que sustenta que o dano moral se restringe à pessoa individualmente considerada, sendo que, no caso, entenderam inexistir prova da efetiva desta espécie de dano.

O STJ, por sua vez, entendeu que a reparação ambiental deve ser plena, sendo que a condenação a recuperar a área danificada não afasta o dever de indenizar, alcançando o dano moral coletivo e o dano residual. Nas razões de decidir, citou precedentes do Tribunal neste sentido: REsp 1.180.078/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 28/02/2012. O fundamento da decisão foi assim sintetizado no acórdão: *“O dano moral coletivo, assim entendido o que é transindividual e atinge uma classe específica ou não de pessoas, é passível de comprovação pela presença de prejuízo à imagem e à moral coletiva dos indivíduos enquanto síntese das individualidades percebidas como segmento, derivado de uma mesma relação jurídica-base. (...) O dano extrapatrimonial coletivo prescinde da comprovação de dor, de sofrimento e de abalo psicológico, suscetíveis de apreciação na esfera do indivíduo, mas inaplicável aos interesses difusos e coletivos”* (REsp 1.057.274/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2009)

Duas questões jurídicas relevantes emergem desta decisão: (a) a ordem urbanística como direito coletivo e (b) os requisitos para o reconhecimento de um dano moral coletivo, sendo que, neste particular a decisão em comento, na mesma linha das anteriores citadas no corpo do acórdão, revisa posicionamento do STJ firmado anteriormente pelo Ministro Teori Zavaski (REsp n.º 598.281-MG, 1ª Turma, 02.05.2006) e que vinha orientando a jurisprudência, no sentido do não reconhecimento de dano moral coletivo, pois os bens ofendidos deveriam ter valor sentimental ou afetivo, bem como, nestas espécies de ação, ocorrer a

indeterminabilidade do sujeito passivo e a indivisibilidade da ofensa, requisitos para o reconhecimento do dano moral.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

A ordem urbanística integra a categoria dos direitos difusos, que são tutelados pela Ação Civil Pública, nos termos que dispõe o art. 53 do Estatuto da Cidade. A noção de direito difuso nasce com a contemporaneidade e é maior do que a tutela do direito individual. Um dos conceitos estruturantes exige compreender, a partir das pessoas, que há uma dimensão maior do que elas próprias. Disso decorre que o interesse social é diferente do interesse individual<sup>2</sup>. Quando a Constituição estabelece mecanismos de proteção para o meio ambiente, para às presentes e futuras gerações, ela está tratando exatamente desta tutela, que é muito maior do que a proteção do direito individual. O mesmo ocorre com a ordem urbanística, conceituada como direito difuso e passível de tutela, assim como já se configura o meio ambiente. O elemento novo que coloca a ordem urbanística como direito difuso não é a defesa do regime urbanístico, mas uma série de direitos que faz surgir uma questão meta-individual, de interesse de toda sociedade. A natureza do conjunto de direitos que estrutura o direito à ordem urbanística, a exemplo dos direitos do consumidor, do meio ambiente, à paz, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade é a sua titularidade indefinida. Há um claro deslocamento do interesse a ser tutelado para o conjunto da sociedade. Por isso é que regularização fundiária, assim como tantas outras políticas públicas e situações urbano-ambientais da vida contemporânea (poluição sonora, participação popular, poluição visual, tratamento esgotos...) passam a ser tratados como interesses acima dos indivíduos propriamente considerados, pois os efeitos da irregularidade produzida vão além das relações das pessoas envolvidas. Os direitos tutelados pelo Estatuto da Cidade, tais como a regularização fundiária, podem ser manejados em Ação Civil Pública.

Comentando o tema, Sundfeld<sup>3</sup> aponta dois sentidos para ordem urbanística: o primeiro, um sentido de ordenamento. Ordem urbanística como

---

<sup>2</sup> Nesse sentido PRESTES, Vanêsa Buzelato e VIZZOTTO, Andrea Teichmann. *Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006, p. 85

<sup>3</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. *O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais*. In: *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/01*. DALARI, Adilson e FERRAZ, Sergio, orgs. São Paulo: Malheiros editores, 2002, p. 54

conjunto orgânico de imposições vinculantes que condicionam positiva e negativamente a ação individual da cidade. O segundo sentido é o de estado: estado de equilíbrio, que o conjunto dos agentes envolvidos é obrigado a buscar e preservar. Entende que o *disposto no inciso I do art. 2º (direitos à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer) não pretendeu outorgar esses direitos individualmente, mas garanti-los como reflexo da obtenção do equilíbrio (da cidade sustentável). Em outros termos: a população tem o direito coletivo a uma cidade sustentável, o que deve levar à fruição individual das vantagens dela decorrentes*<sup>4</sup>. Reconhece que esta caracterização da ordem urbanística não prejudica a atribuição feita em outros dispositivos de direitos subjetivos individuais, a exemplo do direito à usucapião e à concessão especial para fins de moradia.

Scarpinella,<sup>5</sup> por sua vez, sustenta que a caracterização da ordem urbanística como direito difuso possibilita que o papel a ser desempenhado pela ação civil pública à proteção da ordem urbanística seja de dar efetivo cumprimento às diversas normas de proteção material do Estatuto da Cidade e de outras legislações que digam respeito à ordem urbanística.

Nesta linha, é que ações civis públicas como a que deu origem ao presente acórdão passaram a ser manejadas discutindo a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, haja vista que a regularização fundiária é um dos princípios das cidades sustentáveis e a regularização de loteamentos um dos instrumentos que densificam este princípio<sup>6</sup>.

Par e passo com o reconhecimento desta tutela em sua dimensão coletiva, emerge o dano moral coletivo, consolidando a ideia de transindividualidade também para esta espécie de dano.

<sup>4</sup> Sundfeld, Ob. citada p. 55

<sup>5</sup> BUENO, Cassio Scarpinella. Ação Civil Pública e Estatuto da Cidade. In: Estatuto da Cidade (Comentários `Lei Federal 10.257/01). DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Coords.) 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 405

<sup>6</sup> FREITAS, José Carlos. Direito Urbanístico. In: Manual de Direitos Difusos. NUNES Junior, Vidal Serrano (Coord.) São Paulo: Editora Verbatim, 2009. "A regularização de loteamentos que carecem de obras de infra-estrutura, embora aprovados e registrados, enquadra-se na categoria dos interesses difusos e coletivos, posto que transcendem a restrita relação entre os adquirentes dos lotes, com inegável afetação e lesividade do patrimônio público e social, abarcando matéria de alta relevância e de tal dimensão a alcançar a esfera jurídica de toda a coletividade que vive no loteamento e em suas imediações, prejudicada em razão da não observância dos aspectos urbanísticos, da falta de saneamento básico, higiene e segurança no local". P. 405



Isto porque o disposto constitucional, ao possibilitar a cumulação de danos materiais e extrapatrimoniais, permitiu ultrapassar o limite do indivíduo, ampliando a existência e reconhecimento de dano extrapatrimonial às pessoas jurídicas e à coletividade. Assim, não obstante legislações esparsas reconhecerem alguns danos extrapatrimoniais antes da Constituição, foi com esta que a questão foi consolidada<sup>7</sup>. O reconhecimento do dano moral urbanístico ou ambiental não está ligado à repercussão da recuperação do ambiente ou, como na hipótese, na regularização do loteamento; é autônomo e relaciona-se ao prejuízo da moral coletiva como síntese dos indivíduos, da comunidade ou grupo social diante de determinada lesão. Ao mesmo tempo, no âmbito infraconstitucional, a Lei N. 8.884/94 introduziu alteração na Lei da Ação Civil Pública, sendo expresso que dita ação objetiva a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a quaisquer dos valores transindividuais de que trata a respectiva Lei.

Morato Leite aponta que a lei da ação civil pública, de forma avançada, “possibilitou a tutela jurisdicional desses direitos difusos e, assim o fazendo, instrumentalizou a reparabilidade do dano extrapatrimonial coletivo, como categoria equiparada ao direito da personalidade”<sup>8</sup>. O mesmo autor cita Limongi França<sup>9</sup> que popôs o seguinte conceito: ‘dano moral é aquele que, direta ou indiretamente, a pessoa, física ou jurídica, bem assim a coletividade, sofre no aspecto não econômico do seus bens jurídicos’.

A decisão do REsp acolheu estes ensinamentos e consolidou o entendimento no sentido apontado, afastando a jurisprudência anterior que ainda estava atrelada aos pressupostos vinculados aos direitos subjetivos individuais, na medida em que exigia como requisito de implementação o sofrimento personalíssimo, individual, sem reconhecer a extensão prevista na Constituição federal e ora afirmada.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal, a legislação infraconstitucional e o arcabouço legislativo material de reconhecimento de direitos no Brasil é vasto. Houve

---

<sup>7</sup> Nesse sentido, MORATO LEITE, José Rubens. *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 284

<sup>8</sup> MORATO LEITE, José Rubens. *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 291

<sup>9</sup> Apud, MORATO LEITE, José Rubens. *DANO AMBIENTAL: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 291

importantes avanços legislativos que têm por função estabelecer limites da sociedade frente a ela mesma, pois na medida em que os conteúdos das leis resguardam direitos, apontam estes limites. Ao mesmo tempo, foram criados diversos de instrumentos que vão desde a legitimação processual extraordinária aos mecanismos de acordos administrativos que pretendem fazer valer estas leis. Contudo, ainda há uma enorme defasagem que pode ser superada com o reconhecimento das obrigações dos particulares e do Poder Público com os direitos estabelecidos.

Regularização de loteamentos, de áreas parceladas por proprietários que não cumprem a lei e, por conseguinte, deixam de atender com sua função socioambiental, é um dos temas que ainda há muito a ser trabalhado no Brasil. Decisões como esta são importantíssimas para reforçar a atuação no tema e resguardar os direitos da coletividade que é diretamente afetada pela existência desta irregularidade. Regularização de loteamentos é tema da ordem urbanística que emerge da ordem urbano-ambiental, e que é um enorme desafio das cidades contemporâneas. Oxalá entendimentos como estes se ampliem e consolidem e sirvam de exemplo para evitar a ocorrência de novas irregularidades.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. Nº 1.410.698 - MG (2013/0346260-3) Relator: Min. Humberto Martins, Julgado em 23 de junho de 2015

BRUNO FILHO, Fernando Guilherme. Porto Alegre: Sergio Fabris ed., 2015

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. São Paulo: Malheiros editores, 2006

FREITAS, José Carlos. Direito Urbanístico. In: Manual de Direitos Difusos. NUNES Junior, Vidal Serrano (Coord.) São Paulo: Editora Verbatim, 2009

MORATO LEITE, José Rubens. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000

PRESTES, Vanêscia Buzelato e VIZZOTTO, Andrea Teichmann. Direito Urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006

## 1.3. Conflito entre o Interesse Público e o Particular

---

### **AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA N. 1.071-SC (2009/0123072-5)**

---

Relator: Ministro Presidente do STJ  
Agravante: Município de Imbituba  
Advogado: Rafael de Assis Horn e outro(s)  
Agravado: Ministério Público Federal  
Requerido: Tribunal Regional Federal da 4ª Região

---

#### **EMENTA**

Agravo regimental. Suspensão de liminar e de sentença. Exame de questão de mérito. Loteamento. Possibilidade de grave lesão ao meio ambiente.

– A suspensão de liminar e de sentença limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Os temas jurídicos de mérito da demanda principal não podem ser examinados nessa medida, que não substitui o recurso próprio.

– A concessão de liminar para sustar o prosseguimento de empreendimento imobiliário com arruamentos, no caso em debate, não causa grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência, sobretudo considerando-se que a referida decisão, fundamentadamente, busca preservar o meio ambiente.

Agravo regimental improvido.

---

#### **ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal

de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Felix Fischer, Aldir Passarinho Junior, Eliana Calmon, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp, Hamilton Carvalhido e Francisco Falcão e, ocasionalmente, os Srs. Ministros Luiz Fux e João Otávio de Noronha.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Brasília (DF), 18 de agosto de 2010 (data do julgamento).

Ministro Ari Pargendler, Presidente

Ministro Cesar Asfor Rocha, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha: Agravo regimental interposto pelo Município de Imbituba - SC contra a decisão de fls. 725-735, na qual indeferi o pedido de suspensão assim:

O Município de Imbituba - SC ingressa com o presente requerimento para suspender a liminar deferida em 4.2.2002 (fls. 32-36) e a decisão proferida em 5.9.2008 (fls. 37-39v), ambas nos autos da Ação Civil Pública n. 2006.72.16.002813-6/SC (originariamente de n. 2002.72.04.000614-6), em trâmite atualmente na Vara Federal e Juizado Especial Federal de Laguna, Seção Judiciária de Santa Catarina, e mantidas nos julgamentos, respectivamente, dos Agravos de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC (fls. 146-151) e 2008.04.00.036351-0/SC (fls. 152-158). Referidas decisões e acórdãos obstaram o prosseguimento na execução do “projeto de parcelamento de solo urbano conhecido como Loteamento Praia de Ibraquera, situado no Distrito de Ibraquera, em Imbituba, Estado de Santa Catarina” (fl. 3).

Narra o requerente que o projeto de parcelamento, relativo a “terras particulares de propriedade das empresas Construtora Busato Ltda., Brasil Tropical Empreendimentos Imobiliários Ltda. e Ibraquera Empreendimentos Turísticos Ltda.” (fl. 3), “foi, primeiro, submetido, examinado e aprovado pela União, por intermédio da Delegacia da Capitania dos Portos de Santa Catarina, do Ministério da Marinha, em agosto de 1979, e, em seguida, pela Superintendência do Desenvolvimento do Extremo Sul - SUDESUL, autarquia federal, em janeiro de 1980” (fl. 3). Apenas “depois de aprovado pelo Governo Federal é que o

projeto de engenharia de parcelamento de solo urbano ingressou nos órgãos técnicos e administrativos locais para exame e deliberação das autoridades públicas municipais, projeto esse que por estar de acordo com as normas legais e administrativas vigentes à época foi aprovado e licenciado pelo Município de Imbituba, ora requerente, em fevereiro de 1980” (fls. 3-4).

Afirma que “as áreas do projeto de urbanização não estão localizadas dentro de terreno de marinha, isto é, dentro da faixa de 33,00 metros medidos, horizontalmente, a partir da linha do preamar médio de 1831, em direção à terra” (fl. 4), e que, para que se “possa avaliar o problema físico-territorial para efeitos de expansão urbana, o pequeno Município de Imbituba é constituído por uma faixa estreita de terra de 11 quilômetros de largura por 26 quilômetros de comprimento, espremida entre o Oceano Atlântico e a Lagoa de Imaruí. Possui em torno de 40.000 habitantes sendo que somente o Distrito de Ibiraquera, na alta temporada de verão, assimila em torno de 5.000 habitantes, de acordo com as estimativas desta municipalidade, baseadas em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Isso pode significar que daqui amanhã não haverá local para construção de casa residencial, comercial e veraneio” (fls. 4-5).

Além disso, o projeto “destina cerca de 54% da área física à construção de casas residenciais particulares e 46% a *vias e locais públicos*, como ruas, avenidas, estacionamentos, praças, jardins e outras áreas ‘non aedificandi’, logradouros públicos esses transferidos e incorporados ao patrimônio do Município quando da aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano em 1979/1980 por exigência das normas administrativas vigentes, bens públicos postos desde o início pela municipalidade à disposição da população da região para uso comum do povo” (fl. 5). Aprovado e registrado o projeto de parcelamento, não é mais possível reverter ou dar outra destinação às áreas transferidas do domínio particular para o patrimônio público do Município.

Quanto à necessidade de arruamentos, argumenta que “*todos os habitantes* que residem dentro e ao norte do empreendimento, como na localidade da Barra da Lagoa e sede do Distrito de Ibiraquera, para alcançar a cidade de Imbituba ou a Rodovia Federal BR-101, que liga o sul de Santa Catarina à capital do Estado, *são obrigados a utilizar as vias públicas que perpassam o loteamento aprovado há mais de duas décadas*, pois não existem outras estradas de comunicação física para o transporte de carga e pessoas de um lado para outro, no sentido norte, sul e oeste” (fl. 6). Com isso, “as avenidas, ruas, praças e locais de estacionamento para veículos que foram incorporados ao patrimônio Público são essenciais e imprescindíveis à vida e à atividade laborativa da população das zonas urbanas, rurais e balneárias que se multiplica no verão” (fl. 8).

Ressalta o requerente que a municipalidade “vem sofrendo perdas significativas na produção de bens e serviços, com reflexos diretos na arrecadação tributária, em razão de entraves externos impostos ao desenvolvimento pleno das

atividades econômicas e agora ainda mais pelas decisões judiciais impugnadas que impedem a construção de casas e de vias públicas” (fl. 8).

Questiona a legalidade da liminar concedida na ação civil pública e alega que a decisão de primeiro grau “interferiu diretamente nas ações de governo, da administração executiva municipal e na vida privada de cada uma das pessoas e de parcela da população da região que necessita de vias públicas para locomoção” (fl. 14). Ressalta que, “ao contrário do que se apregoa, não eram exigidos naquela oportunidade da aprovação do projeto de parcelamento do solo urbano, por exemplo, o prévio Licenciamento Ambiental [...] e o Estudo Prévio de Impacto Ambiental” (fl. 15).

Especificamente quanto à última decisão de primeiro grau, diz que “a execução das obras de pavimentação da estrada municipal IMB 155 e outras, com blocos de concreto, ao invés de saibro, que é muito mais caro em razão do custo da permanente manutenção, via essa integrante do sistema viário municipal que une as localidades de Vila Esperança, Barra da Ibiraguera, sede do Distrito de Ibiraguera e leva ao centro da cidade, passando pelo interior do loteamento, em convênio com o Estado de Santa Catarina, no valor de R\$ 2.400.000,00 *não pôde ser concluída por expressa proibição de outro despacho de 5 de setembro de 2008, agora da Juíza Federal Substituta da Vara Federal de Laguna*” (fl. 16). Ocorre que, acrescenta o requerente, a referida decisão “equivocou-se quando se refere à propriedade de via pública. Equivocou-se por que não se trata de estrada de domínio privado do Loteamento Praia de Ibiraguera como dito no despacho judicial. Trata-se, pois, de via pública integrante do patrimônio do Município, de uso comum do povo que atravessa um empreendimento implantado sob autorização municipal e federal” (fls. 17-18).

No tocante aos requisitos para o deferimento do pedido, conclui ser “evidente que a liminar deferida, pelos seus efeitos, contraria não só as normas jurídicas superiores e ordinárias como o manifesto interesse público, impondo grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas” (fl. 21), e que os direitos sociais somente poderão ser incrementados pelas ações administrativas “*se tiver vias públicas e meios de transportes eficientes para a população se movimentar e ser atendida pelos agentes dos equipamentos públicos de prestação de serviço*” (fl. 21).

Foram solicitadas informações ao Juízo de Primeiro grau sobre o andamento da demanda, que as prestou de forma circunstanciada (fls. 231-237), ressaltando que “a medida liminar deferida nestes autos afigura-se absolutamente imprescindível à garantia da eficácia da futura sentença a ser proferida neste feito, já que, mesmo com a sua vigência, ainda assim, lotes foram negociados, construções foram iniciadas, ruas foram abertas de todas as decisões e medidas tomadas por este juízo para fazer cumprí-la”. Aduziu que “a paralisação da pavimentação da estrada em questão não tinha como ser evitada, tanto por se configurar em total descumprimento da medida liminar deferida no presente processo,

mas também porque, se concluída essa pavimentação, acabaria, sem qualquer dúvida, por dificultar ainda mais o cumprimento da liminar destes autos, pois certamente levaria mais pessoas à localidade, inclusive com a intenção de ali se estabelecer ainda que clandestinamente. Outrossim, é importante informar a Vossa Excelência que a decisão proferida em 5.9.2008 foi reconsiderada por este juízo em data de 17.9.2008 na parte em que aplicou a multa diária de R\$ 100.000,00, conforme decisão de fls. 2.388-2.389". Concluiu a magistrada, asseverando que "tem envidado todos os esforços para que a tramitação da ação civil pública em questão se dê da forma mais célere possível, a fim de se proferir a decisão final de primeiro grau, não obstante as dificuldades advindas da própria complexidade da questão e do vulto do empreendimento, que abrange, como esclarecido, cerca de 1.736 lotes, sem falar nos inúmeros incidentes a serem resolvidos durante a tramitação do feito, além dos vários recursos e petições de reconsideração apresentados pelos réus no decorrer da lide".

Passo a decidir.

Primeiramente, extraio da inicial da ação civil pública, as seguintes passagens:

Embora à época já plenamente em vigor o Código Florestal, o projeto não poupava dunas, restinga ou mata ciliar (entorno da Lagoa). Também não foi observada pelo município a legislação federal de loteamentos (Lei n. 6.766/1979).

[...]

Em 4.8.1987, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, FATMA, atendendo à Reclamação n. 1.527 do PARE (Plantão de Atendimento a Reclamações Ecológicas), constatou a "deprecação das dunas em adiantado estado para a construção de loteamento com estimativa aproximada de 1.700 lotes". Após realização de vistoria no local, foram expedidos os autos de infração de números 2171 e 2172.

Em 11.4.1988, em face da persistência da empresa em continuar as obras de implantação do loteamento, estas foram embargadas pela FATMA, com imposição de multa diária, "[...] por infração a legislação ambiental do Estado - Lei n. 5.793, de 15.10.1980, alínea **c** do item II do art. 2º, Decreto n. 14.250/1981, item I do art. 61 e parágrafo único, Lei n. 6.063, de 24.5.1982, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 4º, por parcelar o solo em áreas litorâneas, numa faixa de 2.000 metros a partir das terras de marinha sem análise prévia da FATMA [...]. Agredindo ainda o art. 2º, alínea **f** da Lei n. 4.771, de 15.9.1965, por destruir a vegetação fixadora de dunas locais e proceder o rebaixamento das mesmas."

[...]

O Loteamento Praia de Ibiraquera não passou pelo devido licenciamento ambiental e, conforme se depreende das informações técnicas,

vem sendo implantado sobre terras da União (terras de marinha) sem qualquer autorização do ente público, áreas de restinga e de preservação permanente, promovendo a abertura de ruas sobre dunas com vegetação fixadora.

Ditas agressões ambientais demonstram uma contínua omissão e descaso do ente público municipal com as Áreas de Preservação Permanente na região de Ibiraquera, o que vem condenando sua beleza cênica e seu desenvolvimento turístico, sendo certo que as alterações na praia e na balneabilidade do mar e da lagoa adjacente são consequências previsíveis. Acrescenta-se que a região não possui sistema de tratamento de esgotos, preocupação que se agrava em áreas com lençol freático superficial (proximidade de lagoa e mar).

[...]

Ressalta-se, ainda, tratar-se de uso indevido de terras da União, cuja legislação específica determina a proteção das áreas de relevância natural (Lei n. 9.636).

Sobre o tema, encaminhou a Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina - GRPU/SC, ao MPF, o Processo n. 10983.004519/89-45, referente ao pedido de ocupação feito pela empresa Ibiraquera Empreendimentos Turísticos Ltda., em 14.6.1989.

Segundo a documentação constante do processo referido, o pedido foi indeferido "tendo em vista tratar-se de área de preservação permanente, conforme informação fornecida pela Divisão de Engenharia".

Do parecer mencionado:

Conforme vistoria feita no local em conjunto com a fiscalização da Prefeitura Municipal de Imbituba, toda área a requerer *trata-se de terras da União*.

A área que margeia o oceano Atlântico é de cômodos sem vegetação, considerada dunas móveis, sendo preservação permanente; e a área que margeia a lagoa é cortada por uma estrada municipal, conforme mapa das fls. 32, onde diz caminho, é uma *estrada municipal que faz margens à lagoa de Ibiraquera que tem influência da maré*, sendo portanto, *terras de Marinha*, e ao nosso ver é de *preservação permanente*. (grifo nosso)

Em 4.7.2000, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:



[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.

Em 8.11.2000, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:

No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2 a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados.

O parecer técnico elaborado pela bióloga Eloísa Neves Mendonça, em 11.1.2000, solicitado pela Associação, traz a descrição das características ambientais da área em que está inserido o Loteamento, e oferece considerações gerais sobre a Lagoa de Ibiraquera:

Na Praia de Ibiraquera está em fase de implantação o Loteamento Praia de Ibiraquera, ocupando aproximadamente 700.000m<sup>2</sup> de área, o loteamento tem como confrontações as seguintes paisagens: *a leste o oceano atlântico; a oeste, em sua maior extensão, a Lagoa de Ibiraquera, e na menor extensão terras de terceiros; ao sul cômodos de dunas, e à norte o canal da Lagoa de Ibiraquera.* (grifo nosso)

[...]

Ainda do mesmo documento: “Associados à faixa ocupada pelo Loteamento, estão de um lado a Lagoa de Ibiraquera, que abriga e fornece alimentos para várias espécies da fauna residente e migratória; e o Oceano Atlântico, cuja importância ambiental pode ser simbolizada, especialmente na região de Imbituba, pela ilustre visita da Baleia Franca (*Eubalaena australis*), espécie que chega anualmente a costa sul brasileira para acasalamento e procriação, está ameaçada de extinção e foi declarada legalmente Monumento Natural do Estado de Santa Catarina (IWC, 1999)”.

Cabe acrescentar que hoje toda a região está inserida na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, sob os cuidados do IBAMA (necessidade de anuência em licenciamentos - Resolução CONAMA n. 13/90).

A área do loteamento, portanto, *caracteriza-se como restinga, com vegetação de dunas móveis, semifixas, fixas, baixadas úmidas e lagos temporários.*

O parecer espelha a dimensão do empreendimento:

O Loteamento Praia de Ibiraquera, integra o Plano Diretor da Praia de Ibiraquera, é um projeto de urbanização, que permite construções de um, dois, quatro e dez pavimentos, destinado à ocupação residencial e comercial, áreas de uso público e de lazer, para uma população estimada de 8.000 habitantes (anexo 2).

[...]

Sobre a Lagoa de Ibiraquera esclarece o mesmo parecer:

*O contato natural da lagoa com o mar ocorre sazonalmente, nas épocas de maior pluviosidade, em função disto a salinidade da lagoa também varia ao longo do ano.*

[...]

O contato sazonal da Lagoa com o mar dá-se por fluxo e refluxo, ou seja, tanto a água da Lagoa deságua no mar quanto a água do mar na Lagoa. Isto que dizer que a lagoa é, sazonalmente uma laguna, ou seja, entre outras coisas, um local onde muitas espécies marinhas completam seu ciclo de vida, entre elas camarões, siris, tainhas e anchovas.

[...]

O isolamento da lagoa dos ecossistemas de seu entorno, assim como de qualquer outro ambiente, interrompendo os corredores de fauna, que funcionam como corredores de fluxo gênico, causa a fragmentação dos ambientes naturais, provocando a perda da biodiversidade, e muitas vezes pode comprometer a autossustentabilidade do fragmento. (grifo nosso) (fls. 43-50).

Consta, ainda, da petição inicial da ação civil pública a reprodução de parte do laudo técnico elaborado pela bióloga Dra. Cláudia Regina dos Santos, Assessora Técnica do Ministério Público Federal, decorrente de vistoria efetuada em conjunto com o SPU e a FATMA, confirmando as informações acima (cf. fls. 50-51).

A liminar deferida em 4.2.2002, por sua vez, apreciando os elementos dos autos, afirmou que “a vegetação fixadora de dunas, em área de restinga e a vegetação natural ao redor de lagoas integram o patrimônio público e são consideradas de preservação permanente” (fl. 33) e que estaria presente o *periculum in mora*, ressaltando que, “segundo documentação juntada [...], a região não possui sistema de tratamento de esgotos, fato que se agrava em áreas com lençol freático superficial, proximidade da lagoa e do mar, como na hipótese” (fl. 34). Daí determinou o Juiz Federal:

a) paralisação das obras de arruamento e implantação do loteamento e a preservação de todas as parcelas do imóvel ainda sem edificações, mantendo-se a situação de fato atual, sem inovações durante o desenrolar do feito, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00;

b) que o Município promova a imediata sinalização da área de preservação permanente, bem como efetue fiscalização que impeça novas construções, supressões de vegetação, retirada de dunas e outras atividades que afetem tal área, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

c) impedir que o Município defira novos alvarás em afronta à legislação ambiental, em toda a área municipal, e especialmente na região em questão, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

Determino que a presente liminar seja averbada no respectivo cartório de registro de imóveis, com o fim de evitar eventuais transações que envolvam a área em questão sem o conhecimento da presente ação civil pública (fls. 35-36).

A segunda decisão impugnada pelo requerente, por sua vez, de 6.9.2008, afirmou a falta de lealdade processual e o descumprimento da liminar pela municipalidade, tendo o Magistrado determinado, então, "*a imediata paralisação da pavimentação da estrada referida na certidão de fls. 2.346, no trecho situado dentro do Loteamento Praia de Ibiraguera*" (fl. 39).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, então, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC, ocorrido em 8.10.2002, foi bastante firme e objetivo ao fundamentar que "é amplo o espectro probatório coligido, como o parecer da Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina, concluindo que se trata de terra da União; mais, as inúmeras fotos tiradas do local, indicando que a vegetação fixadora de dunas em área de restinga e a vegetação natural em redor de lagoas, é área de preservação permanente, na forma da Lei n. 4.771/1965, art. 2º, letra **f**; e ainda, os laudos da FATMA de fls., concluindo no mesmo sentido" (fls. 149-150). Mais adiante, diz que "todas essas provas dão conta de que a medida é necessária e recomendável, considerando-se a relevância do bem jurídico tutelado na demanda, com a finalidade de assegurar a toda coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado" (fl. 150).

No acórdão proferido no Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.036351-0/SC, finalmente, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, invocando o parecer do Ministério Público Federal, novamente concluiu ser "abundante a prova colacionada nos autos a demonstrar o efetivo, dano ambiental causado em área de restinga, considerada de preservação permanente, principalmente tendo em

conta a presença de manifestações técnicas” (fl. 155). Ademais, no início do voto condutor do aresto, anota o relator que “parece beirar à má-fé” a afirmação do agravante de que a obra paralisada enseja simples troca do saibro pela lajota na pavimentação, sem alteração no loteamento. Explica que o saibro é um material não industrializado e que “a pavimentação com ‘lajotas’ demanda a utilização de materiais outros, como cimento, blocos de concreto de meio-fio de calçadas, com vigas de ferro, brita, etc., que são todos materiais estranhos à natureza local e que, com sua inserção, nela certamente, causarão alguma modificação” (fl. 154).

Como se pode verificar, todas as manifestações apresentadas acima estão amparadas no conjunto fático-probatório e orientam-se no sentido de proteger o meio ambiente e evitar danos ecológicos irreparáveis ou de difícil reparação. Os elementos trazidos pelo Município de Imbituba nesta medida não são suficientes à demonstração de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência tampouco superam a motivação lançada pelos juízos ordinários nas decisões atacadas. A suspensão desses provimentos somente seria possível pelo amplo exame da causa e profunda imersão nas provas colhidas nos autos principais, tarefas incabíveis na estreita via da suspensão de liminar e de sentença.

Com efeito, diante de toda a argumentação extraída das decisões monocráticas e colegiadas proferidas em primeiro e em segundo grau, a manutenção da exequibilidade daquelas se faz necessária para preservar o interesse público e afastar possíveis consequências desastrosas e irreparáveis à ordem urbanística e ao meio ambiente.

Observo, a propósito, que, em situações semelhantes, o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal têm buscado proteger o meio ambiente em detrimento de interesses meramente particulares, vinculados ao livre exercício da atividade econômica. Confirma-se do STJ o AgRg na SS n. 693-DF, publicado em 20.9.1999, Corte Especial, da relatoria do em. Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, e do STF o AgRg na STA n. 112-7-PR, publicado em 4.4.2008, e o AgRg na STA n. 118-6-RJ, publicado em 29.2.2008, ambos da relatoria da em. Ministra Ellen Gracie.

Por último, ressalto que os temas jurídicos vinculados à legalidade das decisões e dos acórdãos impugnados devem ser enfrentados nos autos próprios, em que a demanda será julgada à luz da aplicação e da interpretação das normas legais pertinentes. Isso porque o exame aprofundado das referidas questões ultrapassa, na verdade, os limites estabelecidos para a suspensão de liminar ou de segurança, cujo propósito é, tão somente, obstar a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. O requerimento manejado neste Tribunal Superior pela agravante, assim, na linha da firme jurisprudência da Corte Especial, não substitui o recurso processual adequado, no qual os temas de mérito podem ser amplamente discutidos e decididos (cf. AgRg na SLS n. 846-SP, publicado em 7.8.2008, da relatoria do em. Ministro Humberto Gomes de Barros, AgRg na SLS n. 821-MG, publicado em 5.5.2008, da relatoria do em. Ministro

Barros Monteiro, e AgRg na SLS n. 1.011-PI, publicado em 7.5.2009, da minha relatoria, todos da Corte Especial).

Ante o exposto, indefiro o pedido.

Publique-se.

Alega o agravante, em primeiro lugar, ter demonstrado “que a medida liminar e a decisão cuja execução se busca suspender foram concedidas sem a prévia manifestação do Município, o que de saída viciou e maculou tais decisões. Referidos provimentos judiciais monocráticos não se coadunam com os termos da Lei n. 8.437, de 30 de junho de 1992, que proíbe a concessão de liminar ‘*inaudita altera parte*’ em mandado de segurança e ação civil pública ajuizada contra pessoa jurídica de direito público interno, ao dispor, no seu artigo 2º, que ‘No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas’. E isto é matéria processual. Independe, portanto, do mérito da demanda (coisa que requer ‘amplo exame da causa e profunda imersão nas provas colhidas nos autos principais’)” (fl. 756). Acrescenta que os municípios de hoje são unidades federadas e, por isso, quando demandados, devem expor previamente suas razões de fato e de direito.

Conclui mais adiante que, sob esse enfoque, “as decisões cuja execução se busca suspender, pelos seus efeitos, contrariam não só as normas jurídicas superiores e ordinárias como o manifesto interesse público, impondo grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas do município. A decisão agravada simplesmente disse que ‘os elementos trazidos pelo Município de Imbituba nesta medida não’ foram considerados ‘suficientes à demonstração de grave lesão aos bens tutelados pela lei de regência’. Mas não revelou o porquê, o motivo pelo qual referidos elementos não seriam suficientes para demonstrar a grave lesão aos referidos bens” (fl. 757).

Sustenta, ainda, haver contrariedade ao “interesse público porque” as decisões impugnadas “impedem o desenvolvimento da gestão governamental no campo da construção e manutenção de obras públicas essenciais e indispensáveis ao atendimento, no caso, não só a população residente no Distrito de Ibiraquera como no centro da cidade de Imbituba e nas localidades adjacentes” (fl. 757).

Invoca dispositivos relativos à competência constitucional dos municípios (arts. 30, incisos I, III, V, VI, VII e VIII, e 182, *caput* e § 1º, da CF/1988) e afirma que, “diante de tamanhas obrigações, cabe ao município por determinação legal

*construir, manter e conservar estradas, ruas, vias e outros logradouros públicos; implantar sistemas de transporte público e levantar abrigos em pontos de ônibus; criar escolas, postos de saúde, unidades de atendimento administrativo e outros serviços essenciais e do interesse da população no campo e na cidade” (fl. 758). Igualmente, compete aos municípios planejar e ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e a expansão urbana e garantir o bem-estar de seus habitantes.*

Com isso, as decisões impugnadas interferem na competência constitucional de iniciativa do prefeito do município de deflagrar o processo legislativo e de submeter à deliberação da Câmara dos Vereadores projetos de lei que entenda de interesse da população.

É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha (Relator): O agravante busca suspender a liminar deferida em 4.2.2002 (fls. 32-36) e a decisão proferida em 5.9.2008 (fls. 37-39v), ambas nos autos da Ação Civil Pública n. 2006.72.16.002813-6/SC (originariamente de n. 2002.72.04.000614-6), em trâmite atualmente na Vara Federal e Juizado Especial Federal de Laguna, Seção Judiciária de Santa Catarina, e mantidas nos julgamentos, respectivamente, dos Agravos de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC (fls. 146-151) e 2008.04.00.036351-0/SC (fls. 152-158). Referidas decisões e acórdãos obstaram o prosseguimento da execução do “projeto de parcelamento de solo urbano conhecido como Loteamento Praia de Ibiraguera, situado no Distrito de Ibiraguera, em Imbituba, Estado de Santa Catarina” (fl. 3).

A presente irresignação não merece prosperar.

Inicialmente, reitero que a discussão pertinente à legalidade e à constitucionalidade das decisões de primeiro grau, sobretudo na parte que envolve o exame das antigas autorizações e alvarás expedidos pela administração pública, não enseja o acolhimento do pedido. Referidos temas jurídicos não podem ser enfrentados na presente via, que não substitui o recurso próprio. A suspensão de liminar e de sentença, é pacífico nesta Corte, limita-se a averiguar a possibilidade de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas (cf. AgRg na SLS n. 1.082-PI, publicado em 4.3.2010, e AgRg na SLS n. 1.102-RJ, publicado em 8.3.2010, ambos da minha relatoria e julgados nesta Corte Especial).

Quanto ao não acolhimento das razões trazidas na inicial, não é correta a afirmação de que a decisão ora agravada seja carente de motivação. Em primeiro lugar, trouxe na minha decisão todas as circunstâncias de fato, de forma detalhada, mencionadas na petição inicial da ação civil pública e nas decisões de primeiro e de segundo graus, assim:

Primeiramente, extraio da inicial da ação civil pública, as seguintes passagens:

Embora à época já plenamente em vigor o Código Florestal, o projeto não poupava dunas, restinga ou mata ciliar (entorno da Lagoa). Também não foi observada pelo município a legislação federal de loteamentos (Lei n. 6.766/1979).

[...]

Em 4.8.1987, a Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina, FATMA, atendendo à Reclamação n. 1.527 do PARE (Plantão de Atendimento a Reclamações Ecológicas), constatou a “depredação das dunas em adiantado estado para a construção de loteamento com estimativa aproximada de 1.700 lotes”. Após realização de vistoria no local, foram expedidos os autos de infração de números 2.171 e 2.172.

Em 11.4.1988, em face da persistência da empresa em continuar as obras de implantação do loteamento, estas foram embargadas pela FATMA, com imposição de multa diária, “[...] por infração a legislação ambiental do Estado - Lei n. 5.793, de 15.10.1980, alínea **c** do item II do art. 2º, Decreto n. 14.250/1981, item I do art. 61 e parágrafo único, Lei n. 6.063, de 24.5.1982, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 4º, por parcelar o solo em áreas litorâneas, numa faixa de 2.000 metros a partir das terras de marinha sem análise prévia da FATMA [...]. Agredindo ainda o art. 2º, alínea **f** da Lei n. 4.771, de 15.9.1965, por destruir a vegetação fixadora de dunas locais e proceder o rebaixamento das mesmas.”

[...]

O Loteamento Praia de Ibiraquera não passou pelo devido licenciamento ambiental e, conforme se depreende das informações técnicas, vem sendo implantado sobre terras da União (terras de marinha) sem qualquer autorização do ente público, áreas de restinga e de preservação permanente, promovendo a abertura de ruas sobre dunas com vegetação fixadora.

Ditas agressões ambientais demonstram uma contínua omissão e descaso do ente público municipal com as Áreas de Preservação Permanente na região de Ibiraquera, o que vem condenando sua beleza cênica e seu desenvolvimento turístico, sendo certo que as alterações na praia e na balneabilidade do mar e da lagoa adjacente são consequências

previsíveis. Acrescenta-se que a região não possui sistema de tratamento de esgotos, preocupação que se agrava em áreas com lençol freático superficial (proximidade de lagoa e mar).

[...]

Ressalta-se, ainda, tratar-se de uso indevido de terras da União, cuja legislação específica determina a proteção das áreas de relevância natural (Lei n. 9.636).

Sobre o tema, encaminhou a Gerência Regional de Patrimônio da União em Santa Catarina - GRPU/SC, ao MPF, o Processo n. 10983.004519/89-45, referente ao pedido de ocupação feito pela empresa Ibiraquera Empreendimentos Turísticos Ltda., em 14.6.1989.

Segundo a documentação constante do processo referido, o pedido foi indeferido "tendo em vista tratar-se de área de preservação permanente, conforme informação fornecida pela Divisão de Engenharia".

Do parecer mencionado:

Conforme vistoria feita no local em conjunto com a fiscalização da Prefeitura Municipal de Imbituba, toda área a requerer *trata-se de terras da União*.

A área que margeia o oceano Atlântico é de cômodos sem vegetação, considerada dunas móveis, sendo preservação permanente; e a área que margeia a lagoa é cortada por uma estrada municipal, conforme mapa das fls. 32, onde diz caminho, é uma *estrada municipal que faz margens à lagoa de Ibiraquera que tem influência da maré, sendo portanto, terras de Marinha, e ao nosso ver é de preservação permanente.* (grifo nosso)

Em 4.7.2000, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:

[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescadado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.

Em 8.11.2000, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:



No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2 a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados.

O parecer técnico elaborado pela bióloga Eloísa Neves Mendonça, em 11.1.2000, solicitado pela Associação, traz a descrição das características ambientais da área em que está inserido o Loteamento, e oferece considerações gerais sobre a Lagoa de Ibiraquera:

Na Praia de Ibiraquera está em fase de implantação o Loteamento Praia de Ibiraquera, ocupando aproximadamente 700.000m<sup>2</sup> de área, o loteamento tem como confrontações as seguintes paisagens: *a leste o oceano atlântico; a oeste, em sua maior extensão, a Lagoa de Ibiraquera, e na menor extensão terras de terceiros; ao sul cômodos de dunas, e à norte o canal da Lagoa de Ibiraquera.* (grifo nosso)

[...]

Ainda do mesmo documento: “Associados à faixa ocupada pelo Loteamento, estão de um lado a Lagoa de Ibiraquera, que abriga e fornece alimentos para várias espécies da fauna residente e migratória; e o Oceano Atlântico, cuja importância ambiental pode ser simbolizada, especialmente na região de Imbituba, pela ilustre visita da Baleia Franca (*Eubalaena australis*), espécie que chega anualmente a costa sul brasileira para acasalamento e procriação, está ameaçada de extinção e foi declarada legalmente Monumento Natural do Estado de Santa Catarina (IWC, 1999)”.

Cabe acrescentar que hoje toda a região está inserida na Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, sob os cuidados do IBAMA (necessidade de anuência em licenciamentos - Resolução CONAMA n. 13/90).

A área do loteamento, portanto, *caracteriza-se como restinga, com vegetação de dunas móveis, semifixas, fixas, baixadas úmidas e lagos temporários.*

O parecer espelha a dimensão do empreendimento:

O Loteamento Praia de Ibiraquera, integra o Plano Diretor da Praia de Ibiraquera, é um projeto de urbanização, que permite construções de um, dois, quatro e dez pavimentos, destinado à ocupação residencial e comercial, áreas de uso público e de lazer, para uma população estimada de 8.000 habitantes (anexo 2).

[...]

Sobre a Lagoa de Ibiraquera esclarece o mesmo parecer:

*O contato natural da lagoa com o mar* ocorre sazonalmente, nas épocas de maior pluviosidade, em função disto a salinidade da lagoa também varia ao longo do ano.

[...]

O contato sazonal da Lagoa com o mar dá-se por fluxo e refluxo, ou seja, tanto a água da Lagoa deságua no mar quanto a água do mar na Lagoa. Isto que dizer que a lagoa é, sazonalmente uma laguna, ou seja, entre outras coisas, um local onde muitas espécies marinhas completam seu ciclo de vida, entre elas camarões, siris, tainhas e anchovas.

[...]

O isolamento da lagoa dos ecossistemas de seu entorno, assim como de qualquer outro ambiente, interrompendo os corredores de fauna, que funcionam como corredores de fluxo gênico, causa a fragmentação dos ambientes naturais, provocando a perda da biodiversidade, e muitas vezes pode comprometer a autossustentabilidade do fragmento. (grifo nosso) (fls. 43-50).

Consta, ainda, da petição inicial da ação civil pública a reprodução de parte do laudo técnico elaborado pela bióloga Dra. Cláudia Regina dos Santos, Assessora Técnica do Ministério Público Federal, decorrente de vistoria efetuada em conjunto com o SPU e a FATMA, confirmando as informações acima (cf. fls. 50-51).

A liminar deferida em 4.2.2002, por sua vez, apreciando os elementos dos autos, afirmou que “a vegetação fixadora de dunas, em área de restinga e a vegetação natural ao redor de lagoas integram o patrimônio público e são consideradas de preservação permanente” (fl. 33) e que estaria presente o *periculum in mora*, ressaltando que, “segundo documentação juntada [...], a região não possui sistema de tratamento de esgotos, fato que se agrava em áreas com lençol freático superficial, proximidade da lagoa e do mar, como na hipótese” (fl. 34). Daí determinou o Juiz Federal:

a) paralisação das obras de arruamento e implantação do loteamento e a preservação de todas as parcelas do imóvel ainda sem edificações, mantendo-se a situação de fato atual, sem inovações durante o desenrolar do feito, sob pena de multa diária de R\$ 100.000,00;

b) que o Município promova a imediata sinalização da área de preservação permanente, bem como efetue fiscalização que impeça novas construções, supressões de vegetação, retirada de dunas e outras atividades que afetem tal área, sob pena de encaminhamento de cópia

do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

c) impedir que o Município defira novos alvarás em afronta à legislação ambiental, em toda a área municipal, e especialmente na região em questão, sob pena de encaminhamento de cópia do presente processo às autoridades competentes para responsabilização penal e administrativa de seu representante;

Determino que a presente liminar seja averbada no respectivo cartório de registro de imóveis, com o fim de evitar eventuais transações que envolvam a área em questão sem o conhecimento da presente ação civil pública (fls. 35-36).

A segunda decisão impugnada pelo requerente, por sua vez, de 6.9.2008, afirmou a falta de lealdade processual e o descumprimento da liminar pela municipalidade, tendo o Magistrado determinado, então, *“a imediata paralisação da pavimentação da estrada referida na certidão de fls. 2.346, no trecho situado dentro do Loteamento Praia de Ibiraquera”* (fl. 39).

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, então, no julgamento do Agravo de Instrumento n. 2002.04.01.007301-0/SC, ocorrido em 8.10.2002, foi bastante firme e objetivo ao fundamentar que *“é amplo o espectro probatório coligido, como o parecer da Gerência Regional de Patrimônio da União no Estado de Santa Catarina, concluindo que se trata de terra da União; mais, as inúmeras fotos tiradas do local, indicando que a vegetação fixadora de dunas em área de restinga e a vegetação natural em redor de lagoas, é área de preservação permanente, na forma da Lei n. 4.771/1965, art. 2º, letra f; e ainda, os laudos da FATMA de fls., concluindo no mesmo sentido”* (fls. 149-150). Mais adiante, diz que *“todas essas provas dão conta de que a medida é necessária e recomendável, considerando-se a relevância do bem jurídico tutelado na demanda, com a finalidade de assegurar a toda coletividade um meio ambiente ecologicamente equilibrado”* (fl. 150).

No acórdão proferido no Agravo de Instrumento n. 2008.04.00.036351-0/SC, finalmente, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, invocando o parecer do Ministério Público Federal, novamente concluiu ser *“abundante a prova colacionada nos autos a demonstrar o efetivo, dano ambiental causado em área de restinga, considerada de preservação permanente, principalmente tendo em conta a presença de manifestações técnicas”* (fl. 155). Ademais, no início do voto condutor do aresto, anota o relator que *“parece beirar à má-fé”* a afirmação do agravante de que a obra paralisada enseja simples troca do saibro pela lajota na pavimentação, sem alteração no loteamento. Explica que o saibro é um material não industrializado e que *“a pavimentação com ‘lajotas’ demanda a utilização de materiais outros, como cimento, blocos de concreto de meio-fio de calçadas, com*

vigas de ferro, brita, etc., que são todos materiais estranhos à natureza local e que, com sua inserção, nela certamente, causarão alguma modificação” (fl. 154) (fls. 728-734).

Baseado em todos os elementos contidos nos autos, então, é que concluí pela necessidade de proteção urgente ao meio ambiente, havendo possibilidade flagrante de grave e irreparável dano ecológico na área em litígio. O interesse público a ser resguardado de imediato, assim, sobrepondo-se aos argumentos do município requerente, ora agravante, diz respeito à ordem urbanística e ao meio ambiente.

Por outro lado, a respeito das necessidades e interesses dos moradores da municipalidade, há dúvida relevante sobre a real importância do loteamento referido, tendo em vista as seguintes passagens da inicial, que novamente reproduzo:

Em 4.7.2000, foi encaminhada a esta Procuradoria denúncia da Associação dos Moradores e Amigos do Balneário Ibiraquera, Associação dos Amigos da Praia de Ibiraquera, Associação dos Moradores do Balneário Janaína e Conselho Comunitário de Ibiraquera, referindo:

[...] total falta de fiscalização dos órgãos competentes, comprometendo cada vez mais, a beleza e a vida deste patrimônio público da humanidade. A Lagoa de Ibiraquera, além de ser importante fonte econômica, com o incremento do turismo e do pescado, propicia lazer e é fundamental para o equilíbrio ecológico da região.

Em 8.11.2000, enquanto se desenvolviam as diligências de investigação, foi recebida nova denúncia, relatando a situação do loteamento Praia de Ibiraquera:

No loteamento os terrenos já haviam sido terraplanados até a quadra 78. A partir daí, em direção sul, mantém-se a topografia original da região, com dunas de 2 a 5 metros à beira da praia, e maiores de 20 metros para o interior. Os terrenos a seguir àquela quadra, a saber, 79 em diante, estão começando a ser terraplanados (fl. 47).

Vê-se que a própria população local tem se movimentado contra o empreendimento imobiliário.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

Ingo Wolfgang Sarlet<sup>1</sup>

Tiago Fensterseifer<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de Agravo Regimental interposto pelo Município de Imbituba, cidade litorânea do Estado de Santa Catarina, com o propósito de obter a suspensão de liminar com base no argumento de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia, decorrente de concessão da sustação judicial do prosseguimento de empreendimento imobiliário que compreende a execução do projeto de parcelamento de solo urbano conhecido como “Loteamento Praia de Ibiraquera”, situado na referida localidade. A paralização do empreendimento resultou de liminar obtida na Justiça Federal do referido Estado por meio de

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito pela Universidade de Munique. Estudos em Nível de Pós-Doutorado nas Universidades de Munique (bolsista DAAD), Georgetown (como pesquisador visitante) e junto ao Instituto Max-Planck de Direito Social Estrangeiro e Internacional (Munique), como bolsista do Instituto (2001, 2002 e 2003), onde também atua como representante brasileiro e correspondente científico desde 2000. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC/RS. Professor Titular nos cursos de Graduação, Mestrado e Doutorado da PUC/RS e Professor de Direito Constitucional da Escola Superior da Magistratura do RS (AJURIS). Pesquisador visitante na Harvard Law School (2008). Professor e Pesquisador Visitante (bolsista do Programa *Erasmus Mundus*) junto a Universidade Católica Portuguesa (Lisboa, 2009) e Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2012). Coordenador do NEDF – Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Direitos Fundamentais da PUC/RS (Sistema de Grupos de Pesquisa do CNPq), vinculado ao Mestrado e Doutorado em Direito da PUC/RS. Autor de diversas obras, com destaque para: *A Eficácia dos Direitos Fundamentais* e *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988* (respectivamente em 12.ed. e 10.ed., ambas publicadas pela Livraria do Advogado Editora, Porto Alegre); *Curso de Direito Constitucional* (3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, em coautoria com Daniel Mitidiero e Luiz Guilherme Marinoni). Em coautoria com Tiago Fensterseifer publicou as seguintes obras: *Direito Constitucional Ambiental*, 4ª ed., São Paulo: RT, 2014, *Princípios de Direito Ambiental e Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*, ambos pela Editora Saraiva, 2014. É Juiz de Direito de Entrância Final (RS).

<sup>2</sup> Doutorando e Mestre em Direito Público pela PUC/RS (Ex-Bolsista do CNPq), com pesquisa de doutorado-sanduiche junto ao Instituto Max-Planck de Direito Social e Política Social de Munique, na Alemanha (Bolsista da CAPES). Autor das obras *Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente* (Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008) e *Defensoria Pública, Direitos Fundamentais e Ação Cível Pública* (São Paulo: Saraiva, 2015); coautor, juntamente com Ingo W. Sarlet, das obras *Direito Constitucional Ambiental* (4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014), *Direito Ambiental: Introdução, Fundamentos e Teoria Geral* (São Paulo: Saraiva, 2014) e *Princípios do Direito Ambiental* (São Paulo: Saraiva, 2014). Defensor Público (SP).

ação civil pública interposta pelo Ministério Público Federal, sob a alegação de grave dano ambiental perpetrado pelo empreendimento em questão. De acordo com o pedido inicial, entre outros pontos destacados, o empreendimento não teria sido objeto de licenciamento ambiental, além de ter sido implantado sobre terras da União (terras de marinha) sem qualquer autorização do ente público, áreas de restinga e de preservação permanente, promovendo a abertura de ruas sobre dunas com vegetação fixadora, em total descumprimento da legislação ambiental em vigor. O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, no julgamento de agravo de instrumento interposto pela Municipalidade contra a referida decisão liminar de primeira instância, manteve a mesma, fundamentando a decisão no sentido de que o conjunto fático-probatório ampararia tal decisão para proteger o meio ambiente e evitar danos ecológicos irreparáveis ou de difícil reparação, bem como que os elementos trazidos pelo Município de Imbituba não seriam suficientes à demonstração de grave lesão.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do AgRg na Suspensão de Liminar e de Sentença n. 1.071/SP, por meio do voto do Ministro-Relator Cesar Asfor Rocha, seguiu os precedentes jurisprudenciais da própria Corte<sup>3</sup> e do STF<sup>4</sup>, privilegiando, no caso em análise, a proteção ecológica em detrimento de interesses meramente particulares (vinculados ao livre exercício da atividade econômica). Ao negar provimento à medida processual interposta pelo Município de Imbituba, resultou consignado na decisão em comento que a sustação do empreendimento “se faz necessária para preservar o interesse público e afastar possíveis consequências desastrosas e irreparáveis à ordem urbanística e ao meio ambiente”. De tal sorte, o STJ reiterou entendimento da Corte<sup>5</sup> de que a suspensão de liminar ou de segurança tem por propósito, tão somente, obstar a possibilidade de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o que não teria resultado caracterizado no caso em tela, bem

<sup>3</sup> STJ, AgRg na SS n. 693/DF, Corte Especial, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, publicado em 20.9.1999.

<sup>4</sup> STF, AgRg na STA n. 112-7/PR, publicado em 4.4.2008, e o AgRg. na STA n. 118-6/RJ, publicado em 29.2.2008, ambos da relatoria da Ministra Ellen Gracie.

<sup>5</sup> STJ, AgRg na SLS n. 846/SP, Corte Especial, Rel. Min. Ministro Humberto Gomes de Barros, publicado em 7.8.2008; AgRg na SLS n. 821/MG, Corte Especial, Rel. Min. Barros Monteiro, publicado em 5.5.2008; e AgRg na SLS n. 1.011/PI, Corte Especial, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha, publicado em 7.5.2009.

como que tal medida processual não substitui o recurso processual adequado, no qual o mérito pode ser amplamente discutido e decidido.

O caso em questão deve ser analisado à luz do princípio da sustentabilidade ou do desenvolvimento sustentável. Por mais que a decisão do STJ passe também pela análise de questão processual, envolvendo os limites da via processual eleita (suspensão de liminar e de sentença) e sua inaptidão para alcançar os propósitos buscados pelo recorrente, o tema de fundo diz respeito à colisão entre (pelo menos) dois bens jurídicos de alta envergadura constitucional: *ordem econômica* (livre iniciativa, etc.) e *proteção ecológica*. Não é de hoje, por sinal, que o STJ tem sido exemplar nas decisões que tratam da proteção ambiental, de modo a sempre considerar tal variável, o que não significa que em todos os casos deverá prevalecer a proteção ambiental, por força na necessária consideração das circunstâncias e dos bens jurídico-constitucionais envolvidos. O mais importante é que a tutela de um meio ambiente ecologicamente equilibrado (inclusive como novo direito fundamental catapultado pelo art. 225 da CF/88) assume relevância e consideração na pauta jurisprudencial da Corte, inclusive à luz do princípio do desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade.

O princípio do desenvolvimento sustentável expresso no art. 170 (inciso VI) da CF/88, confrontado com o direito de propriedade privada e a livre iniciativa (*caput* e inciso II do art. 170), também se presta a desmistificar a perspectiva de um capitalismo liberal-individualista em favor dos valores e princípios constitucionais ambientais. Com relação à pedra estruturante do sistema capitalista, ou seja, a propriedade privada, os interesses do seu titular devem ajustar-se aos interesses da sociedade e do Estado, na esteira das funções social e ecológica que lhe são inerentes. A ordem econômica, constitucionalizada a partir dos princípios diretivos do art. 170 da CF/88, mas também e essencialmente com base nos demais fundamentos e objetivos constitucionais que a informam (por exemplo, os objetivos fundamentais da República elencados no artigo 3º da CF/88), expressa uma opção pelo que se poderia designar de um *capitalismo ambiental* ou *socioambiental* (ou *economia ambiental* ou *socioambiental de mercado*) capaz de compatibilizar a livre iniciativa, a autonomia e a propriedade privada com a proteção ambiental e a justiça social (e também justiça ambiental), tendo como norte normativo, “nada menos” do que a proteção e promoção de uma vida humana digna e saudável (e, portanto, com qualidade, equilíbrio e segurança ambiental) para todos os membros da comunidade estatal.

A Constituição Federal de 1988, como bem pontua Cármen Lúcia Antunes Rocha, traz o bem-estar social e a qualidade de vida como “princípios-base” da ordem econômica, sendo que a ordem social (aí também incluída a proteção ambiental), que era relegada a um plano secundário antes de 1988, ganhou “foro e título próprios” no novo texto constitucional.<sup>6</sup> O princípio do desenvolvimento sustentável deve pautar e vincular as condutas públicas e privadas, especialmente no que diz com sua atuação na órbita econômica, inclusive em razão da vinculação da garantia da propriedade privada ao desempenho de uma função social (arts. 5.º, XXIII, e 170, III) e ambiental (art. 1228, §1º, do Código Civil). Ademais, à luz de uma compreensão integrada do regime jurídico dos *direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais* (DESCA), de modo a contemplar uma tutela ampla e qualificada da dignidade da pessoa humana, tanto sob a perspectiva individual quanto coletiva, a própria noção de sustentabilidade deve ser tomada a partir dos *eixos econômico, social e ambiental*.<sup>7</sup> Tais eixos, contudo, devem ser concebidos e aplicados de forma isonômica e equilibrada, refutando-se, consoante já frisado, toda e qualquer hierarquização prévia, notadamente pelo fato de que é no seu conjunto que tais dimensões se prestam à promoção de uma existência digna na perspectiva de uma “economia verde”. A decisão ora em análise, ao que parece, assimilou o marco normativo-constitucional referido, harmonizando os eixos conformadores do princípio do desenvolvimento sustentável.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A decisão do STJ ora em análise foi capaz de enquadrar o caso concreto no quadrante normativo estabelecido pelo princípio do desenvolvimento sustentável. É com razão, portanto – e a lição se revela perfeitamente compatível com o nosso próprio modelo –, que Antonio E. Perez Luño aponta para a opção constitucional espanhola de tutela ambiental, objetivando um modelo de desenvolvimento econômico e humano de resgate do “ser” (qualitativo) em detrimento de um modelo predatório do “ter” (quantitativo)<sup>8</sup>, não sendo à

<sup>6</sup> ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. “Constituição e ordem econômica”. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 12.

<sup>7</sup> O reconhecimento de três pilares que integram e dão suporte à noção de desenvolvimento sustentável, quais sejam, o econômico, o social e o ambiental, é desenvolvida, entre outros, WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas: Millennium Editora, 2009, p. 2 e ss.

<sup>8</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995, p. 478.



toa que a garantia de uma existência digna foi erigida à condição de objetivo maior também no âmbito da ordem econômica na CF/88. Para fechar, servimo-nos das palavras da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha proferidas por ocasião do julgamento da ADPF 101, segundo a qual “o argumento (...) de que haveria afronta ao princípio da livre concorrência e da livre iniciativa por igual não se sustenta, porque, ao se ponderarem todos os argumentos expostos, conclui-se que, se fosse possível atribuir peso ou valor jurídico a tais princípios relativamente ao da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado preponderaria a proteção desses, cuja cobertura, de resto, atinge não apenas a atual, mas também as futuras gerações”.<sup>9</sup>

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 693/DF, Corte Especial, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro. Publicado em: 20.09.1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na STA n. 112-7/PR, Rel. Min. Ellen Gracie. Publicado em: 04.04.2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e Sentença n. 846/SP, Corte Especial, Rel. Min. Ministro Humberto Gomes de Barros. Publicado em: 07.08.2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e Sentença n. 821/MG, Corte Especial, Rel. Min. Barros Monteiro. Publicado em: 05.05.2008.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental na Suspensão de Liminar e Sentença n. 1.011/PI, Corte Especial, Rel. Min. Cesar Asfor Rocha. Publicado em: 07.05.2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na STA n. 118-6/RJ, Rel. Min. Ellen Gracie. Publicado em: 29.02.2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101, Rel. Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha. Julgado em: 24.06.2009.

---

<sup>9</sup> STF, ADPF 101, Pleno, Rel. Min. Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, j. 24.06.2009. Na decisão do Plenário do STF, reconheceu-se a constitucionalidade da legislação que proíbe a importação de pneus usados, na mesma medida em que, na via transversa, se entendeu que a importação de pneus usados viola a proteção constitucional conferida ao ambiente.

ANTUNES ROCHA, Cármen Lúcia. “Constituição e ordem econômica”. In: FIOCCA, Demian; GRAU, Eros Roberto (Orgs.). *Debate sobre a Constituição de 1988*. São Paulo: Paz e Terra, 2001, p. 12 e ss.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. 5.ed. Madrid: Editorial Tecnos, 1995.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. *Direito constitucional ambiental*. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral*. São Paulo: Saraiva, 2014.

\_\_\_\_\_. *Princípios do direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

WINTER, Gerd. *Desenvolvimento sustentável, OGM e responsabilidade civil na União Europeia*. Campinas: Millennium Editora, 2009.

---

**AGRAVO REGIMENTAL NA SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA  
N. 1.419-DF (2011/0160566-0)**

---

Relator: Ministro Ari Pargendler

Relator para o acórdão: Ministro João Otávio de Noronha

Agravante: Reserva de São Lourenço Empreendimentos Imobiliários Ltda

Advogado: Edis Milare e outro(s)

Requerido: Desembargador Federal Relator do Agravo de Instrumento  
n. 488839520094010000 do Tribunal Regional Federal da  
Primeira Região

Agravado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA

Procurador: Indira Ernesto S Quaresma e outro(s)

---

**EMENTA**

Agravo regimental. Suspensão de tutela antecipada. Análise de cunho político. Impossibilidade de avaliação do mérito da causa. Obra de construção civil. Dano ao meio ambiente. Irreparabilidade. Necessidade de manutenção do embargo à obra.

I. A análise do pedido de suspensão dispensa a prévia oitiva da parte contrária, providência facultada ao julgador quando a considere necessária para a formação do seu convencimento.

II. A suspensão de liminar e de segurança é medida na qual não cabe o exame das questões de fundo da lide, devendo a análise limitar-se ao aspecto político. Avalia-se a potencialidade lesiva da medida concedida, confrontando-a com os valores juridicamente protegidos, sem se adentrar o mérito da causa, pois a suspensão não tem caráter revisional, tampouco substitui a via recursal própria.

III. Eventual lesão econômica pode ser reparada; a lesão ambiental, por sua vez, jamais poderá ser restaurada caso executados os trabalhos de construção civil, ante o impacto que provocam.

IV. Confrontados o interesse privado e o público, deve-se privilegiar este – que é irreparável – em detrimento daquele.

V. Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível. Dessa forma, em juízo político, visando-se evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais, a suspensão do ato que autorizou o prosseguimento da obra é necessária como medida destinada a evitar eventual dano maior.

VI. Agravo regimental desprovido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro João Otávio de Noronha negando provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelos Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Felix Fischer, e o voto do Sr. Ministro Raul Araújo Filho dando provimento ao agravo regimental, por maioria, negar provimento ao agravo regimental.

Lavrará o acórdão o Sr. Ministro João Otávio de Noronha. Votaram com o Sr. Ministro João Otávio de Noronha os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Felix Fischer. Vencidos os Srs. Ministros Relator e Raul Araújo Filho.

Não participaram do julgamento os Srs. Ministros Gilson Dipp, Eliana Calmon, Nancy Andrichi, Napoleão Nunes Maia Filho e Sidnei Beneti.

Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Francisco Falcão, Arnaldo Esteves Lima e Herman Benjamin.

Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Laurita Vaz.

Convocado o Sr. Ministro Raul Araújo Filho.

Brasília (DF), 1º de agosto de 2013 (data do julgamento).

Ministra Laurita Vaz, Presidente

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Ari Pargendler: O agravo regimental ataca a seguinte decisão, da lavra do Ministro Felix Fischer, no exercício da Presidência, *in verbis*:

“Cuida-se de pedido ajuizado pelo *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama*, para que se suspenda a antecipação de tutela concedida pelo em. Desembargador Federal da 6ª Turma do e. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento n. 0048883-95.2009.4.01.0000 em curso naquela e. Corte.

O agravo foi interposto contra r. decisão do d. Juízo de Primeiro Grau, que negou pedido de tutela antecipada apresentado pelo ora interessado, no qual se pretendia a suspensão da exigibilidade de multa e do embargo de obra que vinha sendo construída.

Para o IBAMA, o pronunciamento do e. TRF da 1ª Região, reformando o *decisum* primevo, traria riscos à ordem público-administrativa, decorrente ‘do fato de que o Desembargador Federal, ao deferir a antecipação de tutela, suspendendo o termo de embargo e a exigibilidade da multa, ao total arrepio da legislação ambiental, interferiu indevidamente no exercício do poder de polícia do IBAMA, invadindo o exercício da sua competência técnica e decorrente de lei, para aferição dos danos ambientais causados assim como os potenciais em decorrência da realização do empreendimento localizado em área de preservação permanente e especialmente protegido por lei, e, como consequência, para a imposição das medidas administrativas imprescindíveis, no exercício pleno do seu poder de polícia’ (fl. 5).

Ainda para o requerente, ‘no caso específico dos autos, necessária se tornou a atuação por parte do IBAMA, vez que o empreendimento estava sendo realizado em área especialmente protegida pela Lei n. 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC e qualificada como APP’ (fls. 20-21).

Ao cabo, aduz o ente autárquico que, ‘ante a insofismável degradação ambiental do frágil e degradado ecossistema de restinga, a *suspensão da decisão* é medida que se impõe para salvaguardar um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as atuais e futuras gerações, constitucionalmente protegido’ (fl. 35).

É o breve relatório.

*Decido.*

Consoante dispõe a legislação de regência, o deferimento da suspensão de liminar e sentença, e da suspensão de segurança, está condicionado a que esteja plenamente caracterizada a ocorrência de grave lesão à ordem, à segurança, à saúde ou à economia públicas, tendo em vista o caráter de excepcionalidade da medida (art. 15 da Lei n. 12.016/2009). Contudo, mais que a mera alegação da ocorrência de qualquer de cada uma dessas situações, é necessária a efetiva comprovação do dano apontado.

*In casu*, a matéria descrita nos autos expõe, claramente, um potencial confronto entre interesses público e privado, não sendo possível afastar a hipótese de lesão à ordem pública, sustentada na inicial.

Com efeito, a prevalecer a decisão de antecipação de tutela proferida nos autos do agravo de instrumento em questão - que teve o condão de suspender o embargo de obra realizada em área submetida, supostamente, a preservação ambiental permanente - corre-se o risco de se autorizar provimento irreversível, vedado pelo art. 273, § 2º, do Código de Processo Civil.

Sem dúvida, uma vez retomada e - o que seria pior - concluída a obra discriminada nos presentes autos (cuja construção se realizaria a menos de 300 metros do mar), pouco poderia ser feito em face dos possíveis danos ambientais receados pelo IBAMA.

Diga-se de passagem, foi essa a linha de raciocínio adotada pelo o em. Juiz da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, ao fundamentar o indeferimento da liminar na Ação Ordinária n. 2009.34.00.003670-3, quando destacou:

‘Tal pedido é inviável em sede de antecipação de tutela, pois uma vez construída a edificação, não se poderia mais removê-la, pois o contribuinte teria que arcar com os prejuízos daí decorrentes.

Portanto, numa atitude preventiva não se pode suspender o embargo da obra, autorizando o prosseguimento antes do trânsito em julgado da presente ação, pois uma vez construída a edificação não se poderia mais retirá-la.

(...)

Por outro lado, em face da manifestação do IBAMA, observa-se que o empreendimento encontra-se dentro de Área de Preservação Permanente, razão pela qual sobressai a competência e o poder de polícia do IBAMA’ (fl. 1.078-1.086)

Sob esse cenário, em atendimento ao interesse público imanente à questão proposta, e, de outro lado, atentando-se à incerteza quanto aos riscos ambientais potencialmente decorrentes da obra, necessária se faz a adoção de medida destinada a evitar eventual dano maior.

Com essas considerações, *defiro* o pedido para suspender a tutela antecipada proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 2009.01.00.050137-1/DF” (fl. 1.746-1.749).

A teor das razões:

“Na hipótese dos autos, olvidou-se o E. Ministro Presidente, ao receber o pedido de suspensão, da necessária oitiva da Agravante, em estrito atendimento aos princípios da ampla defesa e do contraditório, corolários do devido processo legal” (fl. 1.778).

“Ocorre que a fundamentação utilizada pela autarquia foi totalmente calcada no mérito da ação principal, ou seja, na suposta interferência do empreendimento de titularidade da Agravante em área de preservação permanente, situação, a seu ver, apta a legitimar sua atuação supletiva para impedir suposto dano ao meio ambiente” (fl. 1.780).

“Nada mais fez, o E. Magistrado do que realizar o necessário silogismo decorrente da aplicação dos fatos ao direito, analisando todas as provas colacionadas aos autos pela ora Agravante, para concluir, à vista delas e, principalmente, da situação fática do local onde inserido o empreendimento, não ser a hipótese, no caso em comento, do exercício de polícia de forma supletiva pelo órgão ambiental federal.

Portanto, a decisão suspensa, *data maxima venia*, não revela qualquer lesão ou mesmo ameaça de lesão à propalada ‘ordem pública administrativa’ - muito pelo contrário -, reconhecendo expressamente o poder de polícia supletivo do IBAMA, o que faz cair por terra as razões que fundamentaram o pedido de suspensão, sendo, portanto, imperiosa a sua cassação” (fl. 1.784).

## VOTO

O Sr. Ministro Ari Pargendler (Relator): No âmbito do instituto da suspensão, tal como previsto na Lei n. 8.437, de 1992, o Presidente do Tribunal emite juízo político acerca dos efeitos da decisão judicial, tendo presentes os eventuais danos aos valores protegidos pelo art. 4º (*ordem, saúde, economia e segurança públicas*).

O reconhecimento de lesão grave a esses valores exige um juízo mínimo acerca da decisão judicial, porque sem a potencialidade do dano que resultará da reforma do *decisum* não é possível impedir a atuação jurisdicional.

O dano só é potencial se tal juízo identificar a probabilidade da reforma do ato judicial, e disso aqui não se trata.

Em matéria de meio ambiente, vigora o princípio da precaução. Entretanto, não podem ser desconsideradas as peculiaridades do caso, bem delineadas pelo tribunal *a quo*:

“O empreendimento imobiliário denominado ‘Residencial Cassis’, segundo o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), está localizado ‘em uma quadra urbana com área total de 7.614,81, situada no loteamento Jardim São Lourenço, na Praia de São Lourenço, no Município de Bertioga’ (fl. 179).

A região tem como característica ‘fitogeográfica’ a formação de restingas (fl. 186), sendo que ‘a área objeto caracteriza-se como vegetação de restinga, ecossistema associado ao Bioma Mata Atlântica (...), no entanto, apresenta-se totalmente desprovida de cobertura vegetal significativa, estando presentes apenas gramíneas’ (fl. 193).

Segundo a Prefeitura do Município de Bertioga (fl. 174):

‘(...) Trata-se da Quadra 3, composta de lote único do Loteamento Jardim São Lourenço, Gleba I, regularmente aprovado e registrado no 1º CRI, o lote encontra-se inserido na zona turística 2 (ZT-2) e destina-se a localização de edificações uni e plurihabitacionais, comércio, serviço, equipamentos turísticos e urbanos’.

Conforme as fotografias aéreas do local (fl. 972-979), pode ser facilmente percebido que o local já teve suas características completamente alteradas em razão da expansão habitacional, bem como devido à definição da área, dentro do zoneamento ecológico-econômico realizado pelo Município, como ‘zona turística’ destinada à localização de edificações uni e pluri-habitacionais.

De acordo com o previsto no art. 2º, ‘f’, do Código Florestal (Lei n. 4.771/1965), consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito dessa lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues.

Assim, guarda certa pertinência (fumaça do bom direito) uma das alegações da agravante de que ‘não há APP no local’ (fl. 22) e que a vegetação foi suprimida pelos antigos proprietários nos idos de 1977” (fl. 1.876).



São estes, portanto, os fatos a serem considerados: primeiro, a percepção que deles teve o tribunal *a quo*, soberano na definição da base empírica do litígio; segundo, o que a Prefeitura Municipal Bertiooga reconhece, a saber, que se trata de área urbana sem qualquer vinculação com suas características originárias.

Consequentemente, não há se falar em princípio da precaução; os danos já se consolidaram, e a área hoje faz parte da zona turística municipal.

Voto, por isso, no sentido de dar provimento ao agravo regimental para indeferir o pedido de suspensão.

#### **VOTO-VISTA**

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: Trata-se de agravo regimental interposto por *Reserva de São Lourenço Empreendimentos Imobiliários Ltda.* contra decisão do Ministro Vice-Presidente desta Corte, o qual, no exercício da Presidência, suspendeu a tutela antecipada deferida no Agravo de Instrumento n. 2009.01.00.050137-1/DF, mantendo o embargo de obra realizada em área de preservação permanente.

Na origem, a agravante ajuizou ação ordinária contra o IBAMA a fim de que fossem suspensos a multa e o embargo de obra que vinha executando na cidade de Bertiooga - SP, em empreendimento para o qual obteve as licenças e autorizações necessárias do município.

Negada a antecipação de tutela em primeira instância, a parte interpôs agravo de instrumento, ao qual foi concedido efeito suspensivo para fazer cessar o termo de embargo e a exigibilidade da multa.

A autarquia federal ajuizou suspensão de liminar e de sentença, deferida nos seguintes termos:

Sob esse cenário, em atendimento ao interesse público imanente à questão proposta, e, de outro lado, atentando-se à incerteza quanto aos riscos ambientais potencialmente decorrentes da obra, necessária se faz a adoção de medida destinada a evitar eventual dano maior.

Com essas considerações, defiro o pedido para suspender a tutela antecipada proferida nos autos do Agravo de Instrumento n. 2009.01.00.050137-1/DF.

Daí este agravo regimental, por meio do qual alega a necessidade de prévia oitiva da parte contrária e do Ministério Público acerca do deferimento da suspensão, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

Sustenta também o não cabimento do pedido de suspensão, uma vez que o requerimento contido nesta ação está totalmente calcado no mérito da ação principal.

Por fim, aduz a inexistência de lesão à ordem pública administrativa, pois a competência do IBAMA para exercício do poder de polícia supletivo foi considerada na decisão suspensa.

O Ministro Presidente desta Corte deu provimento ao agravo regimental, e pedi vista dos autos para melhor exame.

De início, ressalto que a análise do pedido de suspensão dispensa a prévia oitiva da parte contrária, providência facultada ao julgador quando a considere necessária para a formação do seu convencimento.

Nesse sentido:

Suspensão de tutela antecipada. Ação civil pública. Complementação de sistema viário. Paralisação. Dano ao meio ambiente. Princípio da precaução. Agravo regimental.

1. No exame do pedido de suspensão, a regra é ater-se o Presidente do Tribunal às razões inscritas na norma específica, sem apego às questões de fundo, cujo deslinde compete, privativamente, às instâncias ordinárias.

2. *A análise da pretensão prescinde de prévia oitiva da parte contrária, a teor da Lei n. 8.437/1992, art. 4º, § 2º, configurando, a realização de tal ato, mera faculdade do Presidente do Tribunal, se necessária à plena formação de seu convencimento.*

3. A simples alegação de que a matéria fática delineada pelo ente de direito público não corresponde à realidade não enseja o reexame da causa em Agravo Regimental, uma vez que não cabe, nesta via da suspensão, examinar matéria afeta ao mérito da espécie, passível de deslinde, apenas, no âmbito de cognição plena inerente às instâncias ordinárias.

4. Aplicação do princípio da precaução que beneficia, exatamente, a parte requerente, quando considerado não apenas o atual e avançado estado da obra pública em debate, como também os gastos potenciais inerentes à preservação do que lá já investido.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg na STA n. 88-DF, relator Ministro Edson Vidigal, Corte Especial, DJ de 9.2.2005.)

Segundo o que consta dos autos, a empresa agravante atua no ramo imobiliário. Para implantar edificação residencial verticalizada, obteve as licenças e autorizações do município e deu início às obras.

Todavia, o IBAMA, ora agravado, em atividade fiscalizadora, lavrou não só auto de infração, aplicando à agravante multa no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), mas também termo de embargo à obra.

Em sede de agravo de instrumento, a construtora obteve a suspensão do embargo e da multa; na suspensão de segurança, ambos foram restabelecidos; no agravo regimental, pretende, mais uma vez, a liberação da obra e a exclusão da multa.

A suspensão de liminar e de segurança é medida na qual não cabe o exame das questões de fundo da lide, devendo a análise limitar-se ao aspecto político. Avalia-se a potencialidade lesiva da medida concedida, confrontando-a com os valores juridicamente protegidos sem se adentrar o mérito da causa. O mérito deve ser tratado nas vias ordinárias, pois a suspensão não tem caráter revisional, tampouco substitui a via recursal própria.

Porque não se pode proceder aqui ao exame mencionado, entendo que o voto proferido pelo Ministro Presidente no agravo regimental não se sustenta. Ali, destacou-se o seguinte:

Embora a área esteja situada em Área de Preservação Permanente, comprovou-se nos autos que o local já teve suas características completamente alteradas em razão da expansão urbana. O lote está situado na zona turística do município destinada a localização de edificações habitacionais. Além disso, a obra obteve todas as autorizações e licenças que lhe eram exigidas, observado o impacto predominantemente local do empreendimento.

Então, na minha opinião, eu vi a foto e verifiquei que nos lados desse terreno já há edificações. Antes do terreno já há edificações. Não há vegetação mais no local. Então, pareceu-me, sempre procuro aplicar o princípio da precaução, mas, aqui, que não há mais o que fazer.

Indevidamente, o voto adentra o mérito da discussão, revendo provas da existência ou inexistência de vegetação na área de preservação. Afasta-se, dessa forma, do juízo político ao tratar de temas afetos à discussão da ação ordinária de conhecimento.

É fato que a obra está sendo realizada em área de preservação permanente. Se a vegetação foi removida, se pode ou não ser recuperada, se há atrativos para a fauna, essas e outras questões similares não podem ser aqui discutidas, pois dizem respeito ao mérito.

Limitando-me ao juízo político da questão, entendo que a razão está com a decisão agravada, a qual destaca que a obra discriminada nos autos situa-se a menos de 300 metros do mar; se retomada sem uma melhor análise dos potenciais riscos pelas vias adequadas, pouco poderá ser feito em face dos possíveis danos ambientais receados pelo IBAMA.

A decisão que suspendeu o embargo da obra entende que provoca lesão grave e de difícil reparação a suspensão das atividades e ainda que, “caso venha a ocorrer algum dano, a própria agravante já declarou que desfará a obra a suas expensas”. Contudo, o *decisum* olvidou-se de que a eventual lesão econômica pode ser perfeitamente reparada; a lesão ambiental, por sua vez, jamais poderá ser restaurada caso executados os trabalhos de construção civil, ante o impacto que provocam. Ainda que removido o prédio e toda a área de lazer, haveria alteração do próprio solo, interferindo na possibilidade de recuperação da cobertura vegetal. Confrontam-se, aqui, o interesse privado e o público, devendo-se privilegiar este – que é irreparável – em detrimento daquele.

Havendo o prosseguimento da construção, corre-se o risco de autorizar provimento apto a macular a fauna e a flora locais de maneira irreversível. Dessa forma, visando evitar a lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais decorrentes da obra, é necessária a adoção de medida destinada a evitar eventual dano maior.

Ante o exposto, *nego provimento ao agravo regimental*.

## VOTO

O Sr. Ministro Castro Meira: Sr. Presidente, temos aqui uma dissensão no que se refere à manutenção ou não de um ato administrativo que determinou a suspensão dessas obras.

A matéria fática foi bem acentuada pelo Sr. Ministro Ari Pargendler. Não sabemos, a essa altura, se esse recurso tem objeto. Mas o que verifico é que a discussão está em torno de haver uma área degradada e, também, a notícia, pelo que pude ler nos dois votos, da existência de uma restinga.

Nesse caso, prefiro aplicar o princípio da precaução, porque, mesmo que essa restinga tenha sido bastante prejudicada, é certo que a autorização para o prosseguimento das obras tornará realmente irreversível qualquer medida que venha a ser tomada posteriormente para a preservação do meio ambiente.

Então, nesse caso, peço vênia ao Sr. Ministro Ari Pargendler para acompanhar o voto-vista do Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

É como voto.

#### **VOTO VENCIDO**

O Sr. Ministro Raul Araújo: Sra. Presidente, entendo também que o quadro fático está delineado no voto do eminente Relator, tomando por base as premissas das instâncias ordinárias.

Acompanho o Sr. Ministro Relator.

---

#### **COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO**

---

*Álvaro Luiz Valery Mirra<sup>1</sup>*

### **1. O CASO SUBMETIDO À ANÁLISE E DECISÃO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Reserva de São Lourenço Empreendimentos Imobiliários Ltda. iniciou a realização de obras de construção de edificação residencial verticalizada, denominada Condomínio Cassis, no interior do Loteamento Jardim São Lourenço, situado na Praia de São Lourenço, Município de Bertoga. O empreendimento em questão foi objeto de fiscalização e autuação por parte do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o qual multou a empreendedora e embargou a obra, em razão de esta última estar sendo realizada em área especialmente protegida pela Lei n. 7.661/1988 (Zona Costeira) e de restinga, cuja vegetação é de preservação permanente (art. 2º, letra “f”, do Código Florestal de 1965).

Contra essa autuação administrativa a empreendedora propôs, perante o Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, ação declaratória de nulidade de auto de infração e de termo de embargo de obra,

---

<sup>1</sup> Juiz de Direito em São Paulo – SP; Doutor em Direito Processual pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Diplomado em Estudos Superiores Especializados em Direito Ambiental pela Faculdade de Direito da Universidade de Estrasburgo - França; Membro do Instituto “O Direito Por Um Planeta Verde” e da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil.

com pleito de antecipação de tutela tendente a suspender a imposição da multa e o embargo da construção realizada. O Juízo Federal indeferiu o pedido de concessão de antecipação de tutela.

Não se conformando com a decisão de primeiro grau, a empreendedora interpôs agravo de instrumento perante o Tribunal Regional Federal da Primeira Região, para a mesma finalidade. Ao examinar a questão, o Desembargador Relator do agravo de instrumento – Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro - concedeu parcialmente a antecipação de tutela pedida e determinou a suspensão do termo de embargo da obra e da exigibilidade da multa aplicada.

Diante dessa decisão, o IBAMA apresentou à Presidência do Superior Tribunal de Justiça, com fundamento no art. 4º da Lei n. 8.437/1992 e no art. 1º da Lei n. 9.494/1997, pedido de suspensão da antecipação de tutela concedida, sob a alegação de riscos à ordem público-administrativa, pela interferência indevida do Poder Judiciário no exercício do seu poder de polícia ambiental, fundado na sua competência técnica e legal para a aferição dos danos efetivos ou potenciais resultantes do empreendimento realizado em área de preservação permanente e especialmente protegida por lei.

O Vice-Presidente do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Felix Fischer, no exercício da Presidência da Corte, deferiu o pedido formulado pelo IBAMA para o fim de suspender a eficácia da antecipação de tutela concedida pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região.

## **2. A SOLUÇÃO APRESENTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

Contra a decisão de suspensão da execução da antecipação de tutela do Presidente em exercício do STJ, interpôs a empreendedora, com amparo no art. 4º, § 3º, da Lei n. 8.437/1992, agravo regimental, ora analisado, dirigido à Corte Especial do Tribunal, visando à retomada da eficácia da antecipação de tutela que lhe havia sido favorável.

Após o voto do Relator e Presidente da Corte, Ministro Ari Pargendler, que dava provimento ao agravo regimental, no que foi acompanhado pelo Ministro Raul Araújo, houve voto-vista do Ministro João Otávio de Noronha, no sentido do não provimento do recurso interno, corroborado pelos votos dos Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Felix Fischer. Assim, por maioria de votos, o Superior Tribunal de Justiça acabou por negar provimento ao agravo regimental interposto pela empreendedora.

No voto do Ministro João Otávio de Noronha, ficou expressamente consignado que na suspensão de liminar e de sentença contrárias ao Poder Público não se examinam as questões de fundo discutidas na demanda, permanecendo restrita a análise da matéria ao seu aspecto político. Avalia-se, no ponto, a potencialidade lesiva da medida concedida, em confronto com os valores juridicamente protegidos discriminados na lei que rege o instituto: ordem pública, saúde pública, segurança pública e economia pública. O mérito da causa, diversamente, deve ser tratado nas vias ordinárias, uma vez que a suspensão da eficácia da antecipação de tutela não tem caráter revisional e tampouco substitui a via recursal própria. Nesse sentido, acrescentou o Ministro, se a vegetação de preservação permanente da área de restinga foi removida, se pode ou não ser recuperada, se há atrativos para a fauna do local, além de outras questões similares, são temas que não podem ser discutidos nos estreitos limites da suspensão da antecipação de tutela, pois dizem respeito ao mérito.

Limitado, então, o julgamento à realização de juízo político a respeito da questão, entendeu que a decisão do Ministro Vice-Presidente (então no exercício da presidência) devia prevalecer, diante do risco da ocorrência de danos irreversíveis ao meio ambiente, em função da retomada da construção do empreendimento imobiliário embargado pelo IBAMA, sendo, diversamente, a lesão econômica alegada pela empreendedora passível de reparação. Por essa razão, no confronto entre o interesse privado (da empreendedora na construção das unidades habitacionais) e o interesse público tutelado pelo IBAMA (a proteção do meio ambiente), devia ser prestigiado, no caso, este último, dada a sua irreparabilidade na hipótese de lesão, em detrimento daquele. Dessa forma, concluiu o Ministro João Otávio de Noronha, “visando a evitar lesão à ordem pública gerada pela incerteza quanto aos riscos ambientais decorrentes da obra, é necessária a adoção de medida destinada a evitar eventual dano maior”. Houve, ainda, declaração de voto vencedor pelo Ministro Castro Meira, com destaque, uma vez mais, para o risco de irreversibilidade do dano causado à área de restinga e à aplicação, à hipótese, do princípio da precaução.

### **3. A PRESERVAÇÃO DA ORDEM PÚBLICA AMBIENTAL NO ÂMBITO DA SUSPENSÃO DE LIMINARES E SENTENÇAS**

O julgamento proferido no agravo regimental ora comentado tem grande relevância, sob a ótica do direito ambiental, e, também, sob o prisma processual

ambiental, relativamente ao instituto da suspensão de liminares (cautelares ou de antecipação de tutela) e de sentenças contrárias ao Poder Público.<sup>2</sup>

A suspensão de liminares (cautelares e de antecipação de tutela) e de sentenças é instituto processual disciplinado em diversas leis esparsas – Lei n. 7.347/1985 (art. 12, § 1º), Lei n. 8.437/1992 (art. 4º), Lei n. 9.494/1997 (art. 1º) e Lei n. 12.016/2009 (art. 15) –, destinado a propiciar a suspensão da eficácia de medidas cautelares e de antecipações de tutela concedidas ou de sentenças proferidas em mandados de segurança, ações sob procedimento comum, ações civis públicas e ações populares movidas em face do Poder Público ou seus agentes, no caso de manifesto interesse público, para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. De natureza jurídica controvertida, a suspensão de liminares e de sentenças pode ser considerada como contracautela incidental ao processo<sup>3</sup>, cujo julgamento é de competência privativa do presidente do tribunal ao qual se atribui o conhecimento do recurso passível de interposição contra a decisão impugnada.

Por intermédio da medida em questão, busca-se – e tão somente – a salvaguarda de interesses públicos *privilegiados*<sup>4</sup> – a ordem, a saúde, a segurança e a economia públicas –, passíveis de serem lesados pela execução da tutela de urgência deferida pela instância inferior em demandas propostas em face do

<sup>2</sup> Importante questão discutida no acórdão diz respeito à desnecessidade, afirmada pelo STJ, da prévia manifestação da parte contrária sobre o pedido de suspensão da antecipação de tutela, antes da decisão pelo Presidente da Corte de Justiça, uma vez que a oitiva do interessado é mera faculdade do julgador. Essa orientação, dominante no âmbito do STJ, é recebida com reservas pela doutrina (cf. Elton Venturi. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 185-188). Todavia, como os comentários aqui desenvolvidos têm como foco os aspectos ambientais da matéria, o referido ponto não será abordado.

<sup>3</sup> No sentido de que se trata de incidente processual com natureza de contracautela, Cândido Rangel Dinamarco. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, tomo I, p. 613-614. A orientação de que se trata, efetivamente, de contracautela, já foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF – Tribunal Pleno – AgRg na SS/DF n. 846 – j. 29.05.1996 – rel. Min. Sepúlveda Pertence). Para Marcelo Abelha Rodrigues, a suspensão da segurança é, igualmente, incidente processual, mas com função preventiva (A suspensão de segurança. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella Bueno. *Curso sistematizado de direito processual: direito processual coletivo e direito processual público*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 2, tomo III, p. 71). E Elton Venturi vê no instituto verdadeira ação cautelar de sustação da eficácia de provimentos judiciais contrários ao interesse público (ob. cit., p. 46-70).

<sup>4</sup> STF – Tribunal Pleno – AgRg na SS n. 1149/PE – j. 03.04.1997 – rel. Min. Sepúlveda Pertence.



ente público, para ficar com o que aqui interessa mais de perto. Daí por que, no âmbito da suspensão de liminares, não se reexamina a decisão proferida, em virtude de *error in procedendo* ou *error in iudicando*, mas unicamente a existência de risco a valores tidos pela lei como superiores (ordem pública etc.), que, independentemente do acerto ou não do *decisum* proferido pela instância inferior, devem, no caso, ser prestigiados.<sup>5</sup>

Registre-se, no ponto, que a suspensão de liminares é medida excepcional, já que implica a sumária retirada da eficácia de decisão judicial por autoridade diversa daquela incumbida do reexame da matéria pela via recursal própria e adequada prevista em lei, unicamente em vista da tutela do interesse público.<sup>6</sup> Bem por isso, não basta a simples alegação pelo ente público de que existe o risco de lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, para levar à suspensão da eficácia da tutela de urgência concedida; é preciso, ainda, a comprovação da existência do aludido risco de lesão. Ademais, não é qualquer lesão aos interesses públicos privilegiados referidos que autoriza a suspensão; impõe-se, também, que o risco temido diga respeito a lesão qualificada pela gravidade.<sup>7</sup>

Nessa ordem de ideias, o julgado ora comentado reafirma, de maneira expressa, o entendimento da Corte de que, na via excepcional e estreita da suspensão de liminares e de sentença, não se reexamina a decisão cuja eficácia se pretende suspender, sendo vedado ao Presidente do Tribunal ingressar no exame do tema de fundo da controvérsia instaurada perante a instância inferior ou mesmo de questões processuais, como as relacionadas às condições da ação e aos pressupostos processuais. A matéria a ser examinada, para a concessão

---

<sup>5</sup> STJ – Corte Especial – AgRg na SS n. 1642/CE – j. 07.02.2007 – rel. Min. Barros Monteiro; STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1071/SC – j. 18.08.2010 – rel. Min. Cesar Asfor Rocha; STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1753/MG – j. 07.08.2013 – rel. Min. Felix Fischer. Em doutrina: Cândido Rangel Dinamarco, ob. cit., p. 62; Teori Albino Zavascki. *Antecipação de tutela*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 209; Marcelo Abelha Rodrigues, ob. cit., p. 152; Cássio Scarpinella Bueno, ob. cit., p. 71; Elton Venturi, ob. cit., p. 48.

<sup>6</sup> Elton Venturi, ob. cit., p. 28; Teori Albino Zavascki, ob. cit., p. 210-211; Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery. *Código de Processo Civil Comentado Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001, nota 5 ao art. 4º da Lei n. 4.348/1964, relativa ao mandado de segurança, posteriormente revogada pela Lei n. 12.016/2009, que reproduziu disposição idêntica no art. 15. Sobre a excepcionalidade da medida, ainda, ver STF – Sessão Plenária – AgRg na SS n. 4.242/RJ – j. 18.05.2011 – rel. Min. Cezar Peluso.

<sup>7</sup> STF – Sessão Plenária – AgRg na SL n. 426/PR – j. 18.05.2011 – rel. Min. Cezar Peluso; STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1648/SP – j. 03.10.2012 – rel. Min. Felix Fischer.

da contracautela, refere-se, tão somente, vale insistir, ao risco de grave lesão a alguns dos interesses públicos privilegiados discriminados na lei – ordem, saúde, segurança e economia públicas – que resulta da execução da decisão liminar, sem qualquer apreciação sobre o acerto ou o desacerto do *decisum*.

Além disso, considerou o Superior Tribunal de Justiça a proteção do meio ambiente como integrante da noção de ordem pública a ser salvaguardada pelo pedido de suspensão de liminar fundado no art. 4º da Lei n. 8.437/1992, erigindo, por via de consequência, a preservação da qualidade ambiental em inequívoco interesse público privilegiado, meritório de especial atenção igualmente no âmbito do instituto processual em questão. Dito de outra maneira, o Superior Tribunal de Justiça, na hipótese, reconheceu que a concepção atual de ordem pública tem uma dimensão ambiental ou ecológica, conduzindo à aceitação da existência de uma ordem pública ambiental ou ecológica a ser preservada.<sup>8</sup> E esse é um aspecto da maior importância na matéria ora em análise.

Com efeito, em termos gerais, a ordem pública está relacionada aos valores mais importantes para a sociedade<sup>9</sup>, necessários à promoção e à manutenção da organização e da harmonia sociais e do bem-estar de todos.<sup>10</sup> Noção variável no tempo, tem se expandido consideravelmente, desde a sua concepção tradicional, que a restringia à tranquilidade, à segurança e à salubridade públicas, para

<sup>8</sup> Na doutrina estrangeira, o reconhecimento da existência da denominada ordem pública ecológica tem sido objeto de importantes estudos: Francis Caballero. *Essai sur la notion juridique de nuisance*. Paris: LGDJ, 1981, p. 19-69; Michel Prieur. *Droit de l'environnement*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1991, p. 57-58; Marguerite Boutelet-Blocaille e Jean-Claude Fritz. *L'ordre public écologique – avant propos*. In: BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005, p. IX-XII; Nadia Belaidi. *Droits de l'homme, environnement et ordre public: la garantie du bien être*. In: BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005, p. 58-79; Marie-Caroline Vincent-Legoux. *L'ordre public écologique en droit interne*. In: BOUTELET, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005, p. 81-104. No Brasil, fazem alusão à existência de uma ordem pública ambiental, a ser preservada pelo exercício do poder de polícia ambiental, Flávio Dino e Nicolao Dino Neto. In: DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. *Crimes e infrações administrativas ambientais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 397. No sentido de uma ordem pública ambiental, inclusive constitucionalizada, Antônio Herman Benjamin. *O meio ambiente na Constituição Federal de 1988*. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros / IEDC, 2005, p. 376; Édís Milaré. *Direito do ambiente*. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 263.

<sup>9</sup> Nadia Belaidi, ob. cit., p. 58.

<sup>10</sup> Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 82-83.

abarcam valores outros que passaram a ser reconhecidos com a marca da sua prevalência na sociedade.<sup>11</sup> Significa a ordem pública, pura e simplesmente, a ausência de perturbações ou desordens<sup>12</sup> ou, em um sentido mais amplo, a ordenação harmoniosa da vida social a cargo do Estado.<sup>13</sup> Por seu intermédio, limita-se o exercício de direitos e liberdades, não só a fim de evitar ou fazer cessar condutas contrárias à ordem, como também para assegurar o próprio exercício pleno dos direitos e das liberdades, em busca da obtenção do equilíbrio necessário à tranquilidade social.<sup>14</sup>

Considerada a relevância da proteção do meio ambiente para o funcionamento da sociedade humana e para a vida e a qualidade de vida dos seres humanos presentes e futuros<sup>15</sup>, reconhecida, inclusive, constitucionalmente (art. 225 da CF), não é difícil de integrar a dimensão ambiental ou ecológica na noção de ordem pública, como forma de promover a organização e a harmonia sociais e o bem-estar de todos. A ordem pública ambiental, nesses termos, deve ser compreendida como a ausência de perturbações e degradações ambientais<sup>16</sup> ou, se se preferir, como o estado de equilíbrio harmônico entre o homem e o seu ambiente, a ser assegurado pelo Estado.<sup>17</sup>

Por meio da ordem pública ambiental ou ecológica limitam-se direitos e liberdades fundamentais, a fim de garantir a realização do direito, igualmente fundamental, de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado<sup>18</sup>, consagrado na Constituição. Ademais, a necessidade da preservação da ordem pública ambiental ou ecológica pode ir até o ponto de impor coativamente – mesmo pela via jurisdicional – à autoridade incumbida do exercício do poder de polícia ambiental o dever de agir no sentido de controlar e fiscalizar as

---

<sup>11</sup> Michel Prieur, ob. cit., p. 57; Nadia Belaidi, ob. cit., p. 76; Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 82; Jacqueline Morand-Deville. *Droit administrative*. 13ª ed. Paris: LGDJ, 2013, p. 527-528; Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 110.

<sup>12</sup> Francis Caballero, ob. cit., p. 20.

<sup>13</sup> Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 82; Volnei Ivo Carlin. *Direito administrativo: doutrina, jurisprudência e direito comparado*. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2001, p. 145.

<sup>14</sup> Nadia Belaidi, ob. cit., p. 58, 77 e 78; Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 82-85; Jacqueline Morand-Deville, ob. cit., p. 527-528.

<sup>15</sup> Marguerite Boutelet-Blocaille e Jean-Claude Fritz, ob. cit., p. X.

<sup>16</sup> Francis Caballero, ob. cit., p. 20 e 35.

<sup>17</sup> Michel Prieur, ob. cit., p. 57-58; Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 92 e 104.

<sup>18</sup> Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 91 e 104.

atividades degradadoras do meio ambiente<sup>19</sup>, tarefa irrenunciável do Poder Público para evitar a ocorrência de lesões à qualidade ambiental.<sup>20</sup>

No contexto do instituto processual da suspensão de liminares e de sentenças, a orientação adotada pelo Superior Tribunal de Justiça no julgado aqui comentado constitui, sem dúvida, como visto, um passo importante no reconhecimento definitivo da existência de uma ordem pública ambiental a ser preservada, com a consagração inequívoca da preservação do meio ambiente como interesse público qualificado. Além disso, o posicionamento do STJ representa, ainda, um novo e importante momento evolutivo na interpretação das mais altas Cortes de Justiça do País a respeito da preservação do meio ambiente pela via da contracautela disciplinada nas Leis nº s 8.437/1992, 9.494/1997, 7.347/1985 e 12.016/2009.

De fato, devido à excepcionalidade da suspensão da eficácia de liminares e sentenças por ato do presidente do tribunal, discute-se se os valores protegidos por intermédio desse instituto processual, discriminados na legislação, isto é, ordem, saúde, segurança e economia públicas, devem ser interpretados estritamente, configurando elenco taxativo<sup>21</sup>, ou comportam ampliação, por se tratar de enumeração meramente exemplificativa.<sup>22</sup>

Embora se verifique na jurisprudência dos Tribunais Superiores uma tendência no sentido de flexibilizar os interesses públicos protegidos no âmbito da suspensão de liminares pelo presidente do tribunal<sup>23</sup>, desde a inclusão da ordem administrativa ou dos “altos interesses administrativos”, ou seja, a normal

<sup>19</sup> Marie-Caroline Vincent-Legoux, ob. cit., p. 95-96.

<sup>20</sup> Como já teve a oportunidade de decidir o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão que teve voto condutor do Ministro Herman Benjamin, existe um “inequívoco poder-dever de controle e fiscalização ambiental, de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível” a cargo do Poder Público, inerente ao poder de polícia do Estado, que impõe a este último a adoção de todas as providências necessárias no sentido de atuar de maneira eficiente e diligente para impedir as degradações ambientais ou, não sendo isto mais possível, para minorar e fazer cessar as consequências danosas, sancionar as condutas e atividades lesivas e obter a reparação dos danos causados, sob pena de caracterizar-se a responsabilidade civil do Estado, em caráter solidário com o degradador, por omissão no dever de fiscalização (cf. STJ – 2ª T. – REsp n. 1.071.741/SP – j. 24.03.2009 – rel. Min. Herman Benjamin). No mesmo sentido: STJ – 1ª T. – AgRg no REsp n. 1.001.780/PR – j. 27.09.2011 – rel. Min. Teori Albino Zavascki.

<sup>21</sup> Cândido Rangel Dinamarco, ob. cit., p. 618.

<sup>22</sup> Elton Venturi, ob. cit., p. 136-137.

<sup>23</sup> Nesse sentido, vale conferir o voto proferido no Supremo Tribunal Federal pelo Ministro Moreira Alves, no AgRg na SS n. 209/SP, julgado pelo Plenário da Corte, em 16.03.1988, com voto condutor da lavra do Ministro Rafael Mayer.

execução do serviço público, o regular andamento das obras públicas e o devido exercício das funções da Administração<sup>24</sup>, o que já autorizou a utilização do instituto, por exemplo, para assegurar o exercício do poder de polícia ambiental pela autoridade administrativa<sup>25</sup>, até a própria proteção do meio ambiente como valor autônomo<sup>26</sup>, o certo é que a preservação deste último, no mais das vezes, tem sido analisada sob a ótica da existência de risco de grave lesão à saúde pública<sup>27</sup>, dada a necessidade, normalmente sentida, de seu enquadramento em uma das hipóteses legalmente previstas.

Dessa forma, a admissão da existência de uma dimensão ambiental ou ecológica na noção atual de ordem pública, com o reconhecimento da consagração no ordenamento jurídico nacional de uma ordem pública ambiental a ser preservada, constitui importante posicionamento do Superior Tribunal de Justiça, apto a autorizar a proteção da qualidade ambiental, como valor em si mesmo meritório de especial tutela, pela via do instituto da suspensão de liminares, sem necessidade de sua assimilação a interesses públicos diversos, como o relacionado à defesa da saúde, afastando-se, ainda, qualquer hesitação que se possa ter a respeito de uma excessiva ampliação dos valores protegidos por intermédio de medida judicial excepcional. Além do mais, tal orientação do STJ mostra-se consentânea com o entendimento já manifestado pelo Supremo Tribunal Federal, na análise de pedido de suspensão de tutela antecipada, de que a degradação do meio ambiente pode configurar, de fato, grave lesão à ordem pública.<sup>28</sup>

#### 4. A QUESTÃO DA APRECIÇÃO JUDICIAL DOS PEDIDOS DE SUSPENSÃO DE LIMINARES E O CASO EM DISCUSSÃO

No que se refere à apreciação judicial do pedido de suspensão de antecipação de tutela, o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão aqui comentado, reafirmou

---

<sup>24</sup> Hely Lopes Meirelles. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas data"*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989, p. 58, com apoio na orientação adotada pelo Ministro José Néri da Silveira no exercício da presidência do extinto Tribunal Federal de Recursos.

<sup>25</sup> STJ – Corte Especial – AgRg na SS n. 1642/CE – j. 07.02.2007 – rel. Min. Barros Monteiro.

<sup>26</sup> STF – Sessão Plenária – AgRg na SS n. 209/SP – j. 16.03.1988 – rel. Min. Rafael Mayer, com voto vencedor nesse mesmo sentido do Min. Moreira Alves.

<sup>27</sup> STJ – Corte Especial – AgRg na SS n. 1642/CE – j. 07.02.2007 – rel. Min. Barros Monteiro; STF – Sessão Plenária – AgRg na SS n. 209/SP – j. 16.03.1988 – rel. Min. Rafael Mayer. O enquadramento da questão ambiental na saúde pública, neste último julgado, foi feito pelo Ministro Néri da Silveira.

<sup>28</sup> STF – Sessão Plenária – AgRg na STA n. 118-6/RJ – j. 12.12.2007 – rel. Min. Ellen Gracie.

a orientação estabelecida de que, nos estreitos limites do instituto em discussão, são analisados, tão somente, os aspectos políticos da questão, à vista dos interesses públicos qualificados indicados na legislação, realizando o julgador juízo político sobre a necessidade de sustar a eficácia da decisão proferida na demanda ajuizada em face do ente público, em virtude do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas decorrente do provimento jurisdicional emitido, independentemente do acerto ou desacerto deste.<sup>29</sup>

A interpretação do que seja o juízo político realizado no exame do pedido de suspensão é controvertida, tanto em doutrina quanto na jurisprudência. Após entendimento inicial de que, na suspensão de liminares e sentenças, o presidente do tribunal realiza valoração sobre a conveniência e a oportunidade da suspensão, em juízo discricionário a respeito da matéria<sup>30</sup>, parece claro que, no presente, o que existe é, em verdade, juízo de ponderação, no caso concreto, dos interesses e valores em jogo, com o confronto entre os interesses e bens tutelados pela decisão da instância inferior, concessiva da liminar, e o interesse público a eles contraposto, em função do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e/ou à economia públicas.

Trata-se, portanto, de exame de legalidade em sentido amplo, apesar de relacionado aos aspectos políticos da matéria (potencialidade de grave lesão a interesses públicos privilegiados, discriminados na lei), que em nada se assemelha à apreciação de mera conveniência e oportunidade da suspensão.<sup>31</sup> Na apreciação do pedido de suspensão de liminar, não há, como se pode perceber, para o presidente do tribunal, liberdade de escolha entre alternativas igualmente válidas e aceitáveis. O que existe, vale insistir, é a ponderação de interesses e valores, a fim de se chegar à decisão correta a respeito da suspensão ou não da eficácia da decisão proferida, à luz das peculiaridades do caso, consideradas

<sup>29</sup> STJ – 1ª T. – AgRg no AREsp n. 175.697/SP – j. 18.11.2014 – rel. Min. Benedito Gonçalves; STJ – 1ª T. – AgRg MC n. 22.083/DF – j. 15.05.2014 – rel. Min. Sérgio Kukina; STJ – 2ª T. – AgRg MC n. 20.489/DF – j. 19.03.2013 – rel. Min. Mauro Campbell Marques; STJ – 2ª T. – AgRg no REsp 1207495/RJ – j. 14.04.2011 – rel. Min. Humberto Martins; STJ – Corte Especial – AgRg SLS n. 1660/MA – j. 21.11.2012 – rel. Min. Felix Fischer.

<sup>30</sup> Hely Lopes Meirelles, *ob. cit.*, p. 58; Cândido Rangel Dinamarco, *ob. cit.*, p. 620. Na jurisprudência, STJ – 1ª T. – AgRg EDAI n. 156497/MG – j. 11.05.1988 – rel. Min. José Delgado.

<sup>31</sup> Esse é o entendimento de Teori Albino Zavascki (*ob. cit.*, p. 211-212), Marcelo Abelha Rodrigues (*ob. cit.*, p. 154) e Elton Venturi (*ob. cit.*, p. 125 e 206-213). Na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, vale conferir o julgamento, pela 2ª Turma, do Recurso Especial n. 842050/PE, em 12.12.2006, relatado pelo Ministro Castro Meira.

as circunstâncias de fato e de direito concernentes à existência de manifesto interesse público e ao risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.<sup>32</sup>

O julgado ora analisado caminha, efetivamente, nessa última direção, na medida em que avaliou a potencialidade lesiva da tutela concedida pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região - a qual afastou, em benefício da empreendedora, o embargo da obra de construção de unidades condominiais em área supostamente de restinga, integrante, ainda, da Zona Costeira, tida pelo IBAMA como lesiva ao meio ambiente -, confrontando-a com os valores protegidos pela norma que rege o instituto da suspensão. E nesse confronto de interesses e valores, entendeu o Superior Tribunal de Justiça que o prosseguimento do empreendimento imobiliário trazia o risco de causar grave lesão à ordem pública (ambiental), em função da irreversibilidade dos possíveis danos ao meio ambiente. Já o prejuízo econômico, que poderia a empreendedora experimentar com a paralisação da obra, diversamente, conforme ressaltado no voto-vista do Ministro João Otávio de Noronha, seria suscetível de reparação.

Assim, opondo-se, na espécie, de um lado, o interesse privado da empreendedora na continuidade das obras de construção das unidades habitacionais, e, de outro lado, o interesse público privilegiado, relacionado à proteção do meio ambiente, decidiu o Superior Tribunal de Justiça pela prevalência deste, cuja lesão se apresentava como irreparável, em detrimento daquele, impondo-se a suspensão da eficácia da tutela antecipada a fim de evitar eventual dano maior, vale dizer, o que seria causado à qualidade ambiental. O que houve, é bem de ver, foi autêntico juízo de ponderação de interesses, com base em elementos fáticos e critérios jurídicos - inclusive aplicação dos princípios da prevenção e da precaução, como resulta do voto vencedor do Ministro Castro Meira -, em que a proteção do meio ambiente assumiu posição de maior relevo, dado o risco verificado de grave lesão à ordem pública, em sua dimensão ambiental.

## 5. CONCLUSÕES

Como se pode perceber, o julgado aqui comentado, sob o prisma do direito ambiental e do direito processual ambiental, apresenta grande importância,

---

<sup>32</sup> Teori Albino Zavascki (ob. cit., p. 211-212), Marcelo Abelha Rodrigues (ob. cit., p. 154 e 164) e Elton Venturi (ob. cit., p. 206-215) analisam a questão sob o prisma do preenchimento do conceito jurídico indeterminado de "ordem pública", os dois últimos autores com aplicação do princípio da proporcionalidade.



na medida em que, na esteira do que já foi admitido pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a dimensão ambiental da ordem pública a ser preservada pela via do instituto da suspensão de liminares e sentenças, contra o risco de grave lesão, com a consagração definitiva da proteção do meio ambiente como interesse público privilegiado.

Disso resulta, como se vê da decisão proferida, que a necessidade de tutela da qualidade ambiental pode levar, em muitas circunstâncias, à suspensão, pelo presidente do tribunal, da eficácia de liminares – cautelares ou antecipatórias – concedidas pelas instâncias inferiores, em detrimento de interesses privados cuja proteção foi determinada por estas últimas, independentemente do acerto ou desacerto das decisões proferidas. Tal se dá a partir de juízo político – não discricionário – feito pelo presidente do tribunal competente para o julgamento do recurso cabível, com base na ponderação dos valores em jogo, em que, no caso concreto, diante da análise dos aspectos fáticos e jurídicos da questão, sob o enfoque, em especial, da prevenção e da precaução, a proteção do meio ambiente assume posição preponderante, frente ao risco de grave lesão à ordem pública, em sua vertente ambiental.

E não é só. Admitido que a ordem pública a ser salvaguardada pelo instituto processual da suspensão de liminar é, igualmente, a ordem pública ambiental, torna-se possível, ainda, a prevalência da proteção do meio ambiente nas hipóteses de decisões proferidas em demandas ambientais ajuizadas em face do Poder Público.

Nesses casos, pleiteada a suspensão da execução de liminar favorável ao meio ambiente, sob o fundamento do risco de grave lesão à ordem público-administrativa e/ou à economia pública, como normalmente se dá na prática, a necessidade de preservação da ordem pública ambiental levará, obrigatoriamente, à realização da ponderação de interesses públicos privilegiados<sup>33</sup>, com ampla possibilidade de preponderância do interesse relacionado à proteção do meio ambiente, notadamente em função da irreversibilidade do dano temido, ainda que incerto, reconhecido, assim, o risco de grave lesão inverso, capaz de autorizar a manutenção da eficácia da decisão proferida.<sup>34</sup> Com isso, restará excluída,

<sup>33</sup> Marcelo Abelha Rodrigues, ob. cit., p. 164-165; Elton Venturi, ob. cit., p. 278-279.

<sup>34</sup> Assim, de fato, já teve a oportunidade de decidir, em mais de uma ocasião, o Superior Tribunal de Justiça, ao realizar, no contexto do pedido de suspensão de liminares e sentenças, o balanço entre o interesse público na proteção do meio ambiente, inerente à aqui denominada ordem pública ambiental, e os interesses relacionados



em qualquer circunstância, a viabilidade de simples e automática suspensão da eficácia da tutela de urgência concedida em favor da proteção do meio ambiente, sem o devido balanceamento dos interesses em jogo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BELAIDI, Nadia. Droits de l'homme, environnement et ordre public: la garantie du bien être. In: BOUTELET-BLOCAILLE, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado (Org.). *Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado*. São Paulo: Malheiros / IEDC, 2005.

BOUTELET-BLOCAILLE, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude. L'ordre public écologique – avant propos. In: BOUTELET-BLOCAILLE, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

BUENO, Cassio Scarpinella. *Curso sistematizado de direito processual civil: direito processual coletivo e direito processual público*. São Paulo: Saraiva, 2010, v. 2, tomo III.

CABALLERO, Francis. *Essai sur la notion juridique de nuisance*. Paris: LGDJ, 1981.

CARLIN, Volnei Ivo. *Direito administrativo: doutrina, jurisprudência e direito comparado*. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2001.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Suspensão do mandado de segurança pelo presidente do tribunal. In: DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do processo civil moderno*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002, tomo I.

---

à ordem administrativa e à economia pública, para fazer prevalecer, no caso concreto, o primeiro (STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1648/SP – j. 03.10.2012 – rel. Min. Felix Fischer; STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1071/SC – j. 18.08.2010 – rel. Min. Cesar Asfor Rocha; STJ – Corte Especial – AgRg na SLS n. 1753/MG – j. 07.08.2013 – rel. Min. Felix Fischer). No mesmo sentido, também, já se pronunciou o Tribunal de Justiça de São Paulo, em que prevaleceu, no âmbito do pedido de suspensão da eficácia de liminar concedida em ação civil pública, o interesse público na proteção do meio ambiente, frente à alegação de grave lesão à ordem e à economia públicas, à vista, inclusive, do princípio da precaução (TJSP – Órgão Especial – AgRg n. 2113499-40.2014.8.26.0000/50000 – j. 03.09.2014 – rel. Des. Renato Nalini).

DINO, Flávio; DINO NETO, Nicolao. In: DINO NETO, Nicolao; BELLO FILHO, Ney; DINO, Flávio. *Crimes e infrações administrativas ambientais*. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, "habeas-data"*. 12ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1989.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 9ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Droit administratif*. 13ª ed. Paris: LGDJ, 2013.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil Comentado Legislação Processual Civil Extravagante em Vigor*. 5ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1991.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. A suspensão de segurança. In: SUNDFELD, Carlos Ari; BUENO, Cassio Scarpinella. *Direito processual público: a Fazenda Pública em Juízo*. São Paulo: SBDP / Malheiros, 2003.

VENTURI, Elton. *Suspensão de liminares e sentenças contrárias ao Poder Público*. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

VINCENT-LEGOUX, Marie-Caroline. L'ordre public écologique en droit interne. In: BOUTELET-BLOCAILLE, Marguerite; FRITZ, Jean-Claude (coord.). *L'ordre public écologique: towards an ecological public order*. Bruxelas: Bruylant, 2005.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

## 1.4. Sentença Incerta e Ausência de Detalhamento das Medidas na Obrigação de Fazer

---

### AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL N. 1.121.233-SP (2009/0019547-4)

---

Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima

Agravante: Petróleo Brasileiro S/A Petrobras

Advogados: Alexandre Yukito More

Andréia Bambini

Antonio Carlos Motta Lins

Candido Ferreira da Cunha Lobo e outro(s)

Caroline Fontes Rezende

Ellen Cristiane Jorge Martins

Igor Vasconcelos Saldanha

Joeny Gomide Santos

Juliana Carneiro Martins de Menezes

Lívia Maria Morais Vasconcelos Saldanha

Maíra Cirineu Araújo

Rafael de Matos Gomes da Silva

Silvia Alegretti

Tales David Macedo

Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo

---

#### EMENTA

Administrativo. Processual Civil. Agravo regimental no recurso especial. Ação civil pública. Lesão ao meio ambiente. Emissão de substâncias odoríferas para a atmosfera. Obrigação de fazer. Multa diária. Nulidade da sentença. Ausência de dano. Sucumbência. Agravo não provido.

1. O que tange à alegada violação a Lei n. 7.730/1989, verifico que não foi analisada pelas instâncias ordinárias. Desse modo, tem-se como inexistente o necessário prequestionamento da questão suscitada, o que se constitui obstáculo intransponível à sequência recursal, nos exatos termos das Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o *decisum*. Ness sentido: HC n. 27.347-RJ, Rel. Min. *Hamilton Carvalhido*, Sexta Turma, DJ 1º.8.2005.

3. Não há falar em sentença incerta em face da ausência de detalhamento das medidas a serem adotadas, tendo em vista que foi determinado à recorrente a obrigação que lhe compete em face do dano ambiental, não devendo o juiz sentenciante especificar condutas que, no caso concreto, podem não ser suficientes à prevenção/reparação. De forma contrária, a tutela jurisdicional se esvaziaria com o cumprimento da ordem judicial sem que houvesse materialmente o adimplemento da obrigação de prevenir novos danos e estabelecer padrões de controle.

4. A desconstituição do julgado por suposta afronta ao art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 – ausência de dano – não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado ao Superior Tribunal de Justiça, a teor da Súmula n. 7-STJ.

5. Quanto ao art. 21 do CPC, “A jurisprudência desta Corte entende pela inexistência de sucumbência recíproca quando o litigante sucumbe de parte mínima de seu pedido” (AgRg no AgRg no Ag n. 1.257.530-SP, Rel. Min. *Napoleão Nunes Maia Filho*, Quinta Turma, DJe 9.8.2010).

6. Agravo regimental não provido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto

do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 14 de dezembro de 2010 (data do julgamento).

Ministro Arnaldo Esteves Lima, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima: Trata-se de agravo regimental interposto por *Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras* de decisão de fls. 782-784e, que negou seguimento ao recurso especial.

Em suas razões, a agravante insiste nos argumentos rechaçados na decisão monocrática (fls. 789-798e).

Pugna, assim, pela reconsideração da decisão ou a apresentação do recurso em mesa para julgamento, visando o provimento do recurso especial.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Arnaldo Esteves Lima (Relator): Conforme relatado, a agravante insiste nos argumentos rechaçados na decisão monocrática (fls. 789-798e).

A decisão agravada, contudo, merece ser mantida pelos seus próprios fundamentos, *litteris* (fls. 782-784e):

Trata-se de recurso especial interposto pela *Petróleo Brasileiro S/A - Petrobras*, com fundamento no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal local assim ementado (fl. 502e):

Ação civil pública. Lesão ao meio ambiente. Emissão de substâncias odoríferas para a atmosfera - gás sulfídrico. Multa diária para cumprimento de obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas de prevenção e controle indicadas nos autos. Multa e indenização previstas na Lei n. 6.938/1981. Redução da multa diária. Sucumbência mínima do autor. Custas e salários periciais a cargo da ré. Sucumbência mínima do autor. Recursos providos, em parte.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 516-520e).

Nas razões recursais, a recorrente requer, preliminarmente, a análise do recurso especial retido para que sejam apreciadas as questões preliminares elencadas na contestação. Por outro lado, aduz ofensa aos arts. 21, 460, parágrafo único, e 535, II, do Código de Processo Civil, 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 e à Lei n. 7.730/1989. Defende, em síntese, que: a) apesar da oposição de embargos de declaração, houve negativa de prestação jurisdicional; b) a sentença que condenou a recorrente é incerta, pois “não indicou quais as medidas de prevenção e controle indicadas pela FUNDACENTRO que deveriam ser objeto de cumprimento” (fl. 57); c) não ficou comprovada a existência de danos ao meio ambiente; d) os ônus sucumbenciais devem ser atribuídos reciprocamente.

Requer o provimento do recurso especial para anular ou reformar o aresto recorrido (fls. 548-561e).

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 576-584e.

O recurso especial foi admitido por força de agravo de instrumento provido pela Rel. Min. *Denise Arruda* (fls. 624-625e).

O Ministério Público Federal, por meio de parecer exarado pelo Subprocurador-Geral da República *Antonio Fonseca*, opinou pelo parcial provimento do recurso especial (fls. 446-452e).

Decido.

Inicialmente com relação à preliminar requerida, ressalto que não consta dos autos a interposição de recurso especial retido, apenas o despacho saneador (fl. 236e) referido pela parte como objeto de impugnação pelo apelo extraordinário. Assim, nesse ponto, não há acolher o pleito da recorrente.

Ademais, o que tange à alegada violação a Lei n. 7.730/1989, verifico que não foi analisada pelas instâncias ordinárias. Desse modo, tem-se como inexistente o necessário prequestionamento da questão suscitada, o que se constitui obstáculo intransponível à sequência recursal, nos exatos termos das Súmulas n. 282 e 356 do Supremo Tribunal.

Por outro lado, não vislumbro a alegada ofensa ao art. 535, II, do CPC, uma vez que todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas. Não há falar, portanto, em vícios no acórdão e nem em negativa de prestação jurisdicional. Ademais, como cediço, o magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o *decisum*. Nesse sentido, o HC n. 27.347-RJ, Rel. Min. *Hamilton Carvalho*, Sexta Turma, DJ 1º.8.2005.

No que concerne ao art. 460, parágrafo único, do CPC, o aresto embargado consignou (fl. 519e):

No tocante à alegada omissão quanto ao disposto no artigo 460 parágrafo único, do Código de Processo Civil, a embargante não tem razão. O julgado embargado levou em consideração as conclusões constantes no laudo oficial, tendo a Turma Julgadora concluído que, não há nos autos prova convincente de que todas as sugestões foram realizadas, de sorte que nada impedida a MM Juíza de condenar a ré ao cumprimento de obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas de prevenção e controle indicadas pela FUNDACENTRO (fls. 110-120), que no curso da demanda ainda não tenham sido implementadas, no prazo de noventa dias, sob pena de pagamento de multa diária.

Compete à ré, na fase de execução, demonstrar que cumpriu a obrigação.

Assim, não há falar em sentença incerta em face da ausência de detalhamento das medidas a serem adotadas, tendo em vista que foi determinado à recorrente a obrigação que lhe compete em face do dano ambiental, não devendo o juiz sentenciante especificar condutas que, no caso concreto, podem não ser suficientes à prevenção/reparação. De forma contrária, a tutela jurisdicional se esvaziaria com o cumprimento da ordem judicial sem que houvesse materialmente o adimplemento da obrigação de prevenir novos danos e estabelecer padrões de controle.

Ademais, a desconstituição do julgado por suposta afronta ao art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, por ausência de dano, não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado ao Superior Tribunal de Justiça, a teor da Súmula n. 7 STJ.

Por fim, quanto ao art. 21 do CPC, “A jurisprudência desta Corte entende pela inexistência de sucumbência recíproca quando o litigante sucumbe de parte mínima de seu pedido” (AgRg no AgRg no Ag n. 1.257.530-SP, Rel. Min. *Napoleão Nunes Maia Filho*, Quinta Turma, DJe 9.8.2010).

Ante o exposto, com fundamento no art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, *nego seguimento* ao recurso especial.

Intimem-se.

Ante o exposto, *nego provimento* ao agravo regimental.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Kamila Guimarães de Moraes<sup>1</sup>*

Trata-se de acórdão proferido em agravo regimental interposto em face de decisão monocrática do Ministro Arnaldo Esteves Lima, que negou seguimento ao recurso especial apresentado por Petróleo Brasileiro S/A - PETROBRAS, com o fim de reformar decisão emanada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público de São Paulo.

O *parquet* do Estado de São Paulo propôs tal ação em decorrência de um vazamento de gás sulfídrico em uma Estação de Tratamento de Dejetos Industriais (ETDI) de uma refinaria da ré na cidade de Cubatão, afetando, também, moradores das cidades de Santos e São Vicente. No transcorrer do processo, o perito judicial atestou em seu laudo que tal vazamento gerou poluição, ocasionando incômodo (principalmente pelo forte odor que se alastrou rapidamente pela cidade de Cubatão e cidades vizinhas) e prejuízo às atividades de centenas de pessoas, que tiveram a sua rotina alterada, necessitando comparecer a postos ou outros locais de atendimento à saúde, pelos sintomas que apresentavam.

Ademais, o perito concluiu que a empresa ré não adotou uma atitude preventiva face à condição na qual a refinaria operava e que, após o vazamento, não tomou as devidas providências, de forma imediata, para minimizar os impactos ambientais provocados pelo vazamento do gás na atmosfera, obstaculizando, ainda, a fiscalização da CETESB – órgão de fiscalização ambiental de São Paulo. Por fim, ainda constatou que, o fato do registrador de concentração de gás sulfídrico na sala de controle da estação de tratamento da refinaria da ré estar fora de operação na data do primeiro vazamento até pouco mais de três meses após essa ocorrência, demonstra omissão e negligência por parte da empresa ré quanto aos riscos derivados de vazamento do gênero, submetendo a população vizinha à refinaria a elevado risco de intoxicação, o que, segundo o perito, acabou se verificando.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito, Política e Sociedade pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Mestra em Direito, Estado e Sociedade, na linha de pesquisa Direito, Meio Ambiente e Ecologia Política pelo mesmo Programa. Professora de Direito Ambiental da Faculdade de Ciências Sociais de Florianópolis – CESUSC. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental na Sociedade de Risco – GPDA/CNPq. Secretária Geral do Instituto O Direito por um Planeta Verde. Bolsista UNIEDU/SC.



Conforme o acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, todas as conclusões narradas pelo perito encontram total respaldo no Relatório de Investigação elaborado pela FUNDACENTRO, do Ministério do Trabalho, que também, à época dos fatos, requereu que uma série de medidas de prevenção e controle fossem adotadas pela ré, não havendo qualquer laudo ou documentação nos autos do processo que contestem tais fatos, nem que demonstrem o total cumprimento das medidas indicadas.

Sendo assim, o Tribunal de origem proveu, em parte, tanto o apelo do autor da ação civil pública, quanto o apelo da empresa ré para: a) condenar a ré à obrigação de fazer, consistente na adoção de todas as medidas de prevenção e controle indicadas pela FUNDACENTRO, sob pena de pagamento de multa diária de 500 ORTNs (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional); e b) condenar a ré ao pagamento de indenização equivalente a 2/30 do salário mínimo vigente à época do fato, multiplicado pelo número de eleitores de Cubatão, valor este a ser revertido ao fundo de que trata o art. 13 da Lei nº 7.347/85.

Irresignada, a empresa ré interpôs recurso especial alegando, em síntese, que o acórdão proferido ofendeu aos arts. 21, 460, parágrafo único, e 535, II, do Código de Processo Civil; art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81 e à Lei nº 7.730/89, defendendo que a sentença que condenou a recorrente é incerta, pois não especificou quais as medidas de prevenção e controle indicadas pela FUNDACENTRO que deveriam ser objeto de cumprimento; e de que não ficou comprovada a existência de danos ao meio ambiente. O Ministro Relator Arnaldo Esteves Lima inicialmente negou seguimento ao recurso especial com decisão monocrática e, após interposição de agravo regimental, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso, nos mesmos fundamentos da decisão agravada.

Sendo assim, tem-se que o veredito ora proposto comentar, do ponto de vista do Direito Ambiental, enfrentou dois temas centrais: a definição das obrigações de fazer para prevenção e controle dos danos ambientais gerados; e a condenação da ré ao pagamento de indenização à coletividade por tais danos.

Sobre o primeiro ponto, a empresa recorrente alegou que, ainda que não tenham sido implementadas as recomendações feitas da FUNDACENTRO, as obrigações de fazer as quais foi condenada deveriam ser levantadas durante perícia, pois não há como se condenar a ré a realizar determinada obrigação que não se sabe ao certo se foi ou não executada, sendo assim, defende que a

decisão ofende ao parágrafo único do art. 460 do Código de Processo Civil, que determina que a sentença deve ser certa.

Contraopondo-se a este argumento, a Primeira Turma do STJ sustentou acertadamente que não há falar em sentença incerta no presente caso, tendo em vista que foi determinada à recorrente a obrigação que lhe compete em face do dano ambiental, não devendo o juiz sentenciante especificar condutas que, no caso concreto, podem não ser suficientes à prevenção/reparação. Caso contrário, a tutela jurisdicional se esvaziaria com o cumprimento da ordem judicial sem que houvesse materialmente o adimplemento da obrigação de prevenir novos danos e estabelecer padrões de controle.

A este respeito, inicialmente é importante lembrar que, no ordenamento jurídico brasileiro, as pessoas físicas ou jurídicas que causem danos ao meio ambiente submeter-se-ão à responsabilidade ambiental, que, nos termos do §3º do art. 225 da CF/88, terá um caráter tríplice, ou seja, poderão ser aplicadas a responsabilidade civil, penal e administrativa cumulativa e independentemente. Ou seja, segundo Purvin<sup>2</sup>, a poluição poderá ser entendida como crime, como infração administrativa e como dano. No que concerne à responsabilidade civil, nos termos do art. 14 da Lei nº 6.938/81, além da reparabilidade integral do dano ambiental gerado, o degradador tem a obrigação de adotar todas as ações necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental, sob pena de aplicação das medidas previstas em lei, como a incidência de multa diária, por exemplo.

Ademais, há que se considerar que, na sociedade atual, marcada pela proliferação de riscos, a responsabilidade civil ambiental deve, muito além de uma atuação reparatória, implicar em ações preventivas. Sendo assim, como bem assevera Steigleder<sup>3</sup>, a solidariedade com o futuro, os princípios da precaução e prevenção e o princípio do poluidor-pagador devem informar as funções da responsabilidade civil. Note-se que o princípio do poluidor-pagador visa, sinteticamente, à internalização dos custos externos de deterioração ambiental<sup>4</sup>, sendo que, com sua aplicação, o causador da poluição deve arcar com os custos

<sup>2</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 173.

<sup>3</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. P. 178.

<sup>4</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. p. 65.

necessários à diminuição, eliminação ou neutralização desse dano<sup>5</sup>. Assim, o princípio do poluidor-pagador articulado com os princípios da atuação preventiva e da reparação integral, suas duas facetas, torna mais do que lógica a condenação que combina obrigação de fazer com indenização, confirmada pelo acórdão ora analisado.

Ademais, tem-se que, conforme Leite e Ayala<sup>6</sup>, a Lei da ação civil pública (LACP) tem como um dos principais alvos instrumentalizar a aplicação da responsabilidade por danos patrimoniais e morais causados ao meio ambiente e o seu objeto busca uma dupla pretensão: a indenização e, conjuntamente, a obrigação de fazer e não fazer. Segundo os autores, o fundamento legal deste duplo objetivo encontra-se nos artigos 1º e 3º da LACP, além das disposições do direito material previstas nos arts. 4º, VII, e 14, §1º, da Lei nº 6.938/81.

Sendo assim, resta claro que, ao gerar um dano ambiental, esta o degradador obrigado, por determinação legal, a, além de reparar integralmente o dano causado, adotar todas as medidas necessárias para cessar a causa geradora dos impactos já gerados. E foi exatamente esse o posicionamento adotado pelo Tribunal de origem e confirmado pelo STJ, condenando a empresa ré à reparação do dano ambiental gerado com o pagamento de indenização destinada ao fundo de defesa de direitos difusos, bem como à obrigação de fazer, consistente na implementação das recomendações feitas pela FUNDACENTRO. Certamente que esta é uma decisão certa e exequível, já que especifica exatamente as medidas que devem ser tomadas e cabe à empresa ré comprovar tê-las cumprido integralmente na fase executória.

Sobre a condenação à obrigação de fazer, o juiz de primeira instância poderia, inclusive, ter invertido o ônus da prova com base no princípio da precaução, conforme amplo entendimento jurisprudencial do STJ<sup>7</sup>, obrigando a ré a comprovar o total cumprimento das medidas autoexecutáveis sugeridas pelo Ministério do Trabalho (FUNDACENTRO), necessárias ao controle e mitigação do dano ambiental gerado, mas optou por dar nova chance à ré, prorrogando o prazo de cumprimento de ditas medidas.

Sobre o segundo ponto central enfrentado pelo acórdão ora analisado, isto é, a respeito da condenação da ré ao pagamento de indenização à coletividade

---

<sup>5</sup> DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 158.

<sup>6</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 255.

<sup>7</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 972.902/RS**, 2 T., j. 25.08.2009, rel. Min. Eliana Calmon.

pelos danos ambientais gerados, a recorrente sustentou não haver guarida no regime jurídico pátrio à condenação ao pagamento da indenização fixada, eis que o art. 14 da Lei nº 6.938/81 apenas possibilita a imputação de indenização aos que efetivamente sofreram em decorrência do evento (terceiros) e não toda a coletividade. Além disso, advogou que inexistia nos autos qualquer comprovação efetiva do dano, não havendo, destarte, fundamento jurídico para estabelecer tal indenização.

Embora este ponto não tenha sido diretamente trabalhado pelo acórdão, em decorrência da Súmula 7 do STJ, que veda o revolvimento do conjunto fático-probatório, é preciso, pela importância do tema, que se reafirme a correção da decisão do Tribunal de origem, mantida, então, pela Primeira Turma do STJ.

A tese de que a reparação prevista pelo art. 14 da Lei nº 6.938/81 só afetaria direitos individuais e não coletivos não encontra qualquer respaldo na doutrina e jurisprudência nacionais. Na lição de Leite e Ayala<sup>8</sup>, um mesmo fato ou lesão ambiental pode dar origem a diferentes modalidades de danos, cada uma delas vindo a ensejar diverso dever de reparação por possuírem pretensões distintas que podem ser difusa, coletiva, individual homogênea e individual pública ou privada. Nesse sentido, Noronha<sup>9</sup> esclarece que a responsabilidade civil na atualidade ultrapassa a barreira dos interesses individuais para alcançar a violação dos interesses difusos e coletivos, sendo a Lei da ação civil pública um resultado deste processo, já que veio com o objetivo de instrumentalizar estas novas demandas difuso-coletivas, cabendo ao Poder Judiciário, ao atuar na complexidade das demandas ambientais concretas, exercer sua tarefa jurisdicional na responsabilização dos danos ambientais de caráter coletivo, como, de fato, ocorreu no presente caso.

Sendo assim, em uma interpretação sistêmica com os preceitos constitucionais e com a própria LACP, resta evidente que o art. 14 da Lei nº 6.938/81 permite que, em nome do princípio da reparabilidade integral do dano ambiental, se destine indenização à coletividade em decorrência de danos ambientais e será através da identificação e classificação do dano ambiental que esta tutela jurisdicional poderá ser definida. Aplicando uma hermenêutica ambiental ao dispositivo citado, Leite e Ayala<sup>10</sup> sustentam que um ato do

<sup>8</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 246.

<sup>9</sup> NORONHA, Fernando. Desenvolvimentos contemporâneos da responsabilidade civil. **Revista dos Tribunais**. vol. 761. p. 31. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999. p. 44.

<sup>10</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 246.

poluidor pode gerar interesses jurídicos ambientais dúplices, isto é, interesse ao meio ambiente coletivo; e interesse a terceiros individualmente considerados.

A respeito do interesse jurídico ao meio ambiente coletivo, os autores afirmam que “meio ambiente” pode ter uma significação de macrobem como um direito fundamental do homem, transformando-se assim em um bem de interesse difuso, cuja proteção jurídica pertence a toda a coletividade. Pode-se enquadrar como macrobem de interesse jurídico, por exemplo, a proteção à qualidade do ar que respiramos<sup>11</sup>. No mesmo sentido, Purvin<sup>12</sup> defende que o ar atmosférico é um bem ambiental de natureza difusa, vez que pertence a todos, sendo suscetível de uso por toda coletividade. Portanto, não há que se questionar a possibilidade de cominação de indenização à coletividade em decorrência de degradação da qualidade do ar atmosférico por poluição gerada por vazamento de gás sulfídrico.

Neste ponto, defende-se, inclusive, que, com base no princípio do poluidor-pagador e na reparabilidade integral do dano, poderia haver a cumulação de diferentes tipos de indenização, condenando-se a empresa ré não só ao pagamento de indenização à coletividade (destinada ao fundo de defesa de direitos difusos), mas, também, de indenização, patrimonial e extrapatrimonial, aos cidadãos individualmente afetados pelo vazamento do gás sulfídrico, bem como de ressarcimento ao poder público pelos custos assumidos gerados pelo incidente.

Quanto à questão da comprovação da ocorrência de dano ambiental, suscitada pela empresa recorrente, inicialmente cabe sublinhar que, nos termos da Lei nº 6.938/81, poluição é toda a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente, dentre outras, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; e lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. Só por essa simples definição é possível concluir que, de fato, o vazamento de gás sulfídrico ocorrido no Município de Cubatão, por todas as provas utilizadas para o convencimento dos julgadores, notadamente o laudo pericial realizado, configurou-se como poluição do ar atmosférico, gerando danos à toda coletividade.

---

<sup>11</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 246.

<sup>12</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. Ob. cit.. p. 480.

Para Purvin<sup>13</sup>, dentre as diversas formas de degradação ambiental, a poluição do ar atmosférico é uma das que traz maiores prejuízos à civilização, afetando a saúde humana, os ecossistemas e o patrimônio histórico e cultural. Segundo o autor, a qualidade do ar apresenta-se satisfatória quando estão conjugadas uma série de condicionantes, tais como composição química adequada, ausência de odores desagradáveis ou irritantes, temperatura normal e ausência de contaminantes de origem física, química ou biológica. Ou seja, por esta descrição e por tudo que foi disposto pelos julgadores do Tribunal de origem em suas razões de decidir, resta evidente que o vazamento gerado pela refinaria da empresa ré – que foi omissa e negligente antes, durante e após o vazamento – degradou a qualidade do ar do Município de Cubatão e até mesmo das cidades vizinhas em níveis não aceitáveis pelos padrões de qualidade ambiental e pela sociedade como um todo, que se sentiu incomodada pelo forte odor e temeu pela intoxicação que tal gás poderia gerar, como mencionado no laudo pericial, configurando, então, um dano ambiental.

Contudo, ainda que as provas dos autos não indicassem, de forma inquestionável, a ocorrência de danos ambientais geradas pelo vazamento de gás sulfídrico, ainda sim permaneceria intacta a decisão mantida pelo STJ, isto porque, entende-se que os novos padrões de julgamento devem ter um forte viés preventivo, mitigando o grau de carga probatória em matéria ambiental requerida para justificar um determinado juízo sobre a verdade, desde que se reúnam todas as fontes capazes de expor uma verdade que seja possível<sup>14</sup>.

Nesse sentido, tem-se que, no direito contemporâneo, é possível que haja a condenação de um agente econômico apenas pela geração de riscos a danos ambientais, sem que se tenha, conquanto, a necessidade de comprovação da ocorrência de tais danos. Seguindo este entendimento, destaca-se decisão paradigmática do STJ<sup>15</sup>, na qual o Min. relator Humberto Martins, privilegiou a parte mais vulnerável da demanda, que teve uma evidente diminuição de qualidade de vida em decorrência, naquele caso, de depósito ilegal de amianto, destacando que as normas ambientais devem atender aos fins sociais que se destinam, sendo necessária a interpretação e a integração de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura* (derivado do princípio da precaução).

<sup>13</sup> *Ibidem*. p. 479.

<sup>14</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 395.

<sup>15</sup> BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.367.923/RJ**. Rel. Min. Humberto Martins.

Leite e Ayala<sup>16</sup> observam que a decisão acima mencionada é paradigmática no sentido de que defendeu que o agente econômico poluidor deve indenizar o impacto causado, pois a atividade econômica está sujeita à função socioambiental, “evitando-se ceder uma espécie de mais-valia ecológica a quem ameaçou ou produziu perda de sustentabilidade de vida à coletividade”, conforme apreciação sistêmica da CF/88, especialmente dos arts. 170 e 225.

Para Purvin<sup>17</sup>, é enorme a amplitude dos danos que as atividades econômicas nos dias de hoje podem causar ao meio ambiente. Estes danos atingem muitas vezes um elevado número de vítimas indeterminadas, face à natureza difusa dos bens tutelados, como, de fato, ocorreu no caso do acórdão ora analisado. Assim, o autor defende ser necessária a opção por um sistema de presunções fáticas de ocorrência de danos, a ser adotado quando seja difícil a realização da prova, mas os indícios sejam bastantes para justificar sua adoção por aplicação de regras ou máximas de experiência, como autorizado pelo artigo 335 do CPC.

O fato é que, em causas ambientais, a aplicação da responsabilidade civil tradicional não se mostra hábil para a plena tutela ambiental, sendo, segundo Leite e Ayala<sup>18</sup>, necessário adequá-la e adaptá-la às necessidades exigidas pela complexidade do bem ambiental e de sua proteção. Para tanto, a principiologia do Direito Ambiental implica na necessidade do intérprete repensar as funções da responsabilidade civil na ótica da juridicidade ambiental para obstar a prática de atos contrários ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

---

<sup>16</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 317.

<sup>17</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. Ob. cit. p. 176.

<sup>18</sup> LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. Ob. cit. p. 70.



## 1.5. Prescrição

---

### **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL N. 1.204.607-SC (2010/0143493-4)**

---

Relator: Ministro Cesar Asfor Rocha

Agravante: Dissenha S/A Indústria e Comércio

Advogado: Arnaldo David Baracat e outro(s)

Agravado: União

Interessado: Estado de Santa Catarina

Interessado: Fundação de Amparo a Tecnologia e ao Meio Ambiente -  
FATMA

---

#### **EMENTA**

Agravo regimental. Recurso especial. Art. 535 do CPC. Mata Atlântica. Decreto n. 750/1993. Restrições administrativas ao uso. Posse mantida. Desapropriação indireta e ação de natureza real não caracterizadas. Indenização. Ação pessoal. Prescrição de cinco anos.

– A ausência de efetiva omissão no acórdão afasta a violação do art. 535 do Código de Processo Civil.

– Carece de prequestionamento o tema relativo à efetiva violação do art. 170, I, do anterior CC e dos artigos 269, II, 471 e 473 do CPC, não enfrentado no acórdão dos embargos infringentes, expressamente, porque “*não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringentes*”.

– Na linha da jurisprudência desta Corte, não tendo o Decreto n. 750/1993 retirado do proprietário a posse do imóvel, mas, apenas, imposto restrições administrativas ao uso, proibindo o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, a ação viável tem natureza pessoal, indenizatória, com prazo prescricional de cinco anos.

Agravo regimental improvido.



## 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, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 5 de maio de 2011 (data do julgamento).

Ministro Cesar Asfor Rocha, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha: Agravo regimental interposto por Dissenha S.A. Indústria e Comércio contra a decisão de fls. 846-853, na qual neguei seguimento ao presente recurso especial assim:

Recurso especial interposto por Dissenha S.A. Indústria e Comércio com base no art. 105, inciso III, alíneas **a** e **c**, da Constituição Federal contra o acórdão de fls. 670-687, da 2ª Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

Processual Civil. Administrativo. Decreto n. 750/1993. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Simples limitação administrativa. Ação de natureza pessoal. Prescrição quinquenal. Decreto n. 20.910/1932.

A hipótese dos autos não trata de desapropriação indireta, mas tão somente de pretensão à indenização em virtude de limitação administrativa perpetrada pelo Decreto n. 750/1993, que proibiu o corte de Mata Atlântica. Portanto, resta afastada a natureza de ação real, porque não houve desapossamento, caracterizando-se como ação pessoal contra a União, visando indenização pela limitação de uso da propriedade, cujo prazo prescricional rege-se pelo Decreto n. 20.910/1932 (fl. 686).

O Tribunal de origem rejeitou, ainda, os embargos de declaração da ora recorrente assim:

Embargos de declaração. Art. 535 CPC. Rejeição.

As razões aduzidas nos embargos declaratórios não apontam qualquer omissão, contradição ou obscuridade, na forma do art. 535 do CPC,

possuindo tão somente caráter infringente, passível de ser manejado apenas no recurso cabível. Os fundamentos adotados pelo acórdão foram os únicos necessários e suficientes ao deslinde da demanda. O voto foi claro ao apontar que a demanda ajuizada pelo ora embargante estava prescrita, a qual, por ser questão de ordem pública pode ser declarada a qualquer tempo, entendimento que, aliás, veio tornar-se disposição legal no Código de Processo Civil, consoante se vê do seu art. 219 § 5º. As demais questões suscitadas nos presentes declaratórios não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringente (fl. 713).

Alega a recorrente, inicialmente, que, “apesar da oposição dos embargos de declaração, o Tribunal recorrido não realizou o indispensável enfrentamento das questões reiteradamente suscitadas pela recorrente, em manifesta negativa de prestação jurisdicional, contrariando o art. 535, II, do CPC, razão pela qual, deve ser julgado procedente o presente recurso especial, para o fim de determinar ao Tribunal recorrido que se manifeste expressamente sobre a violação expressa do art. 170, I, do anterior CC (existência de condição suspensiva do prazo prescricional); do art. 269, II, do CPC (reconhecimento da procedência do pedido); dos arts. 471 e 473 do CPC (coisa julgada-preclusão)” (fl. 725).

No tocante à violação dos artigos 471 e 473 do Código de Processo Civil, sustenta que “o juízo singular no despacho saneador já havia afastado a prescrição, decisão contra a qual a União não interpôs qualquer recurso, aceitando-a para dos os efeitos. **Estranhamente, após afastar a prescrição, o mesmo juízo, decidindo novamente a mesma questão dentro do mesmo processo, voltou atrás e sem qualquer provocação pela União resolveu reconhecer a ocorrência da prescrição**” (fl. 725). Por outro lado, “**o acórdão recorrido, mesmo com a oposição de Embargos de Declaração, silenciou a respeito, sob o fundamento de que os Embargos teriam nítido caráter infringente e que a prescrição pode ser decretada a qualquer tempo, inclusive, de ofício**” (fls. 725-726). Sobre a coisa julgada formal, cita os seguintes julgados desta Corte (REsp n. 706.754-RJ, REsp n. 800.536-DF, Ag n. 784.219, REsp n. 595.776-MG, REsp n. 84.075-RS, REsp n. 930.256, REsp n. 229.189, REsp n. 153.836 e REsp n. 479.248).

Quanto ao prazo prescricional relacionado à desapropriação indireta, sustenta ser pacífico nos tribunais, especialmente no STJ, que a prescrição para a ação em tela é de 20 anos. Menciona o Enunciado n. 119 da Súmula desta Corte e os seguintes precedentes: AgRg no REsp n. 932.703-SC, REsp n. 752.813-SC, REsp n. 94.297-SP, REsp n. 243.833-SP, REsp n. 149.834, REsp n. 20.213, REsp n. 149.834-SP, REsp n. 94.152-SP, REsp n. 408.172-SP, REsp n. 77.359-SP e REsp n. 416.511-SP.

Alega a recorrente, ainda, contrariedade ao art. 170, inciso I, do Código Civil anterior (atual art. 199, inciso I). Aduz que “o MP ajuizou ação civil pública em 1994 (Autos n. 94.00010354-3 da 3ª Vara Federal de Florianópolis – n. no TRF4R – AC n. 96.04.43429-2 e neste STJ – REsp n. 387.482-SC) obtendo suspensão liminar dos efeitos

*do Decreto n. 750/1993 no Estado de Santa Catarina de 17.2.1994 até 15.3.2000, data em que o TRF da 4ª Região proveu Embargos de Declaração com Efeitos Infringentes para julgar improcedente a ação, o que implica em suspensão do prazo prescricional, de acordo com o art. 170, I, do anterior CC (atual art. 199, I)” (fl. 747).*

No tocante à violação do art. 269, inciso II, do Código de Processo Civil, diz que *“houve reiteração da proibição do art. 1º do Decreto n. 750/1993 pelos arts. 14 e 28 da Lei de Proteção ao Bioma Mata Atlântica, o que resulta em reconhecimento da procedência do pedido da autora recorrente, conforme art. 269, II, do CPC”* (fl. 749).

Sobre a questão de mérito, esclarece que *“o Decreto n. 750/1993, em seu art. 1º, ‘proíbe o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica’”* (fl. 750) e afirma que *“a área objeto da presente ação é completamente coberta de vegetação que se enquadra nesta proibição de uso da propriedade (vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica). Quando a autora adquiriu a área (1974) para exploração madeireira era perfeitamente possível o corte e supressão dessa vegetação para aproveitamento econômico e industrialização, bem como, a sua substituição por maciços homogêneos (reflorestamento), ou seja, fora as áreas de preservação permanente e reserva legal, todo o restante poderia ser explorado, como em qualquer outra propriedade rural. Com a proibição estabelecida pelo malsinado Decreto, inviabilizou-se o uso e o gozo da propriedade e retirou-se seu valor econômico. A área não presta mais para nada, pois é inteira coberta de matas que se inserem na referida proibição, e por esta razão, deve a autora ser indenizada pelo **esbulho sofrido**”* (fls. 750-751). Com isso, a ação é de natureza real, não pessoal, devendo-se afastar a prescrição quinquenal.

A União apresentou contrarrazões (fls. 821-825) e o recurso especial não foi admitido (fls. 832-836), tendo seguimento por força do provimento do respectivo agravo de instrumento (fl. 840).

O recurso extraordinário foi admitido (fls. 837-838).

Decido.

O presente recurso especial não merece ter seguimento.

Preliminarmente, não verifico contrariedade ao art. 535 do Código de Processo Civil. Os temas pertinentes à violação do art. 170, I, do anterior CC (existência de condição suspensiva do prazo prescricional); do art. 269, II, do CPC (reconhecimento da procedência do pedido); e dos arts. 471 e 473 do CPC (coisa julgada-preclusão), de fato, não foram enfrentados no acórdão proferido nos embargos infringentes, tendo a empresa protocolizado embargos de declaração.

Ocorre que, no julgamento dos declaratórios, o Tribunal de origem deixou claro que tais questões *“não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringentes”* (fl. 711). Assim, apesar de não decidido o mérito dos referidos temas, foram rejeitados mediante argumento processual claro, o que desqualifica a alegada omissão sobre eles.

Sobre a efetiva violação dos artigos 170, inciso I, do Código Civil anterior (atual art. 199, inciso I), 269, inciso II, 471 e 473 do Código de Processo Civil, por não ter sido objeto de exame, no mérito, pela instância ordinária, igualmente não pode ser julgada nesta instância especial por ausência de prequestionamento. No caso, caberia à recorrente, na verdade, impugnar fundamento expressamente adotado no acórdão dos embargos de declaração para rejeitá-los, a saber:

[...] As demais questões suscitadas nos presentes declaratórios não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringentes (fl. 711).

O recurso especial, entretanto, não impugnou o referido fundamento. Ou seja, não buscou demonstrar que, apesar da limitada divergência interna do colegiado ao julgar a apelação, poderia o Tribunal Regional, nos infringentes, julgar o mérito pertinente aos artigos 170, inciso I, do Código Civil anterior (atual art. 199, inciso I), 269, inciso II, 471 e 473 do Código de Processo Civil.

Por último, a respeito da natureza da ação, se real ou pessoal, e do prazo prescricional correto, o acórdão recorrido encontra-se alinhado com a jurisprudência desta Corte. Confira-se:

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Indenização. Desapropriação indireta. Não ocorrência. Simples limitação administrativa. Legitimidade passiva. Ausência de prequestionamento dos dispositivos legais ditos violados. Decreto n. 750/1993. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Ação de natureza pessoal. Prescrição quinquenal. Ocorrência. Decreto n. 20.910/1932. Recurso parcialmente provido.

[...]

2. Para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, mesmo após a edição do Decreto n. 750/1993, que apenas proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

3. Trata-se, como se observa, de simples limitação administrativa, que, segundo a definição de Hely Lopes Meirelles, "é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social" (in 'Direito Administrativo Brasileiro', 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho - São Paulo: Malheiros, 2006, p. 630).

4. É possível, contudo, que o tombamento de determinados bens, ou mesmo a imposição de limitações administrativas, tragam prejuízos aos seus proprietários, gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar.

5. Não se tratando, todavia, de ação real, incide, na hipótese, a norma contida no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, o qual dispõe que “todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

6. Assim, publicado o Decreto n. 750/1993 no DOU de 11 de fevereiro de 1993, não resta dúvida de que a presente ação, ajuizada somente em 11 de abril de 2008, foi irremediavelmente atingida pela prescrição, impondo-se, desse modo, a extinção do processo, com resolução de mérito, fundamentada no art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

7. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a prescrição da ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais (REsp n. 1.129.103-SC, publicado em 17.2.2011, Primeira Turma, da relatoria do em. Ministro Arnaldo Esteves Lima).

Processual Civil. Administrativo. Agravo regimental no agravo de instrumento. Limitação administrativa. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Decreto Estadual n. 750/1993. Prescrição quinquenal. Agravo não provido.

1. O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que às ações relativas à limitação administrativa ao direito de propriedade impostas pelo Decreto n. 750/1993 aplica-se o prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto n. 20.910/1932.

2. Estando o acórdão recorrido em conformidade com a orientação deste Tribunal, incide, à espécie, o óbice da Súmula n. 83-STJ, aplicável, também, aos recursos interpostos pela alínea **a** do permissivo constitucional.

3. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag. n. 1.221.113-SC, publicado em 17.2.2011, Primeira Turma, da relatoria do em. Ministro Arnaldo Esteves Lima).

Processual Civil e Administrativo. Recurso especial. Mata Atlântica. Ação de desapropriação indireta. Não configuração. Decreto n. 750/1993. Limitações administrativas. Prazo prescricional.

1. Posto tratar-se de simples limitação administrativa, incidem as disposições incertas no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, que dispõe: *todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal,*

*seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

2. A restrição ao uso da propriedade, no caso *sub judice*, foi imposta pelo Decreto n. 750, de 1993, de efeitos concretos, publicado em 11.2.1993 e a ação foi proposta em 10.2.2003, revelando-se a consumação da prescrição.

3. Recurso especial não provido (REsp n. 1.126.157-SC, publicado em 5.11.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Mauro Campbell Marques).

Administrativo e Processual Civil. Violação ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Decreto n. 750/1993. Limitação administrativa. Prazo prescricional. Cinco anos. Honorários advocatícios. Ausência de prequestionamento.

[...]

2. A proibição relativa à exploração da mata atlântica estabelecida pelo Decreto n. 750/1993 constitui limitação administrativa, sujeitando-se, portanto, à prescrição quinquenal. Recentes julgados da eg. Primeira Seção: EREsp n. 901.319-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 3.8.2009. Assim, a ação que busca a reparação de danos causados pela imposição de limitação administrativa está sujeita à prescrição quinquenal, seja em função do disposto no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, seja em razão da inovação legislativa trazida pela MP n. 2.183-56, de 2001, que acrescentou o parágrafo único no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941.

[...]

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido (REsp n. 1.180.239-SC, publicado em 20.9.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Mauro Campbell Marques).

Administrativo e Processual Civil. Artigo 267, VI, do CPC. Ausência de prequestionamento. Decreto n. 750/1993. Limitação administrativa. Prazo prescricional. Cinco anos.

[...]

2. A proibição relativa à exploração da mata atlântica estabelecida pelo Decreto n. 750/1993 constitui limitação administrativa, sujeitando-se, portanto, à prescrição quinquenal. Recentes julgados da eg. Primeira Seção: EREsp n. 922.786-SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15.9.2009 e EREsp 901.319-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 3.8.2009.

3. Recurso especial conhecido em parte e provido (REsp n. 1.171.557-SC, publicado em 24.2.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Castro Meira).

Administrativo. Limitação administrativa ou desapropriação indireta. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Decreto Estadual n. 750/1993.

1. A jurisprudência do STJ é unânime, sem divergências, de que as limitações administrativas à propriedade geral obrigam o proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação.

2. A desapropriação indireta exige, para a sua configuração, o desapossamento da propriedade, de forma direta pela perda da posse ou de forma indireta pelo esvaziamento econômico da propriedade.

3. A proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica (Decreto n. 750/1993) não significa esvaziar-se o conteúdo econômico.

4. Discussão quanto aos institutos que se mostra imprescindível quando se discute o prazo prescricional.

5. Na limitação administrativa a prescrição da pretensão indenizatória segue o disposto no art. 1º do Dec. n. 20.910/1932, enquanto a desapropriação indireta tem o prazo prescricional de vinte anos.

6. Embargos de divergência não providos (EREsp n. 901.319-SC, publicado em 3.8.2009, Primeira Seção, da relatoria da em. Ministra Eliana Calmon).

Sobre o dissídio jurisprudencial, incide a vedação contida no Enunciado n. 83 da Súmula desta Corte.

Ante o exposto, nego seguimento ao presente recurso especial.

Publique-se.

Alega a embargante que, no tocante “à violação do art. 170, I, do anterior CC (existência de condição suspensiva do prazo prescricional); do art. 267, II, do CPC (reconhecimento da procedência do pedido); e dos arts. 471 e 473 do CPC (coisa julgada-preclusão)”, “o Tribunal recorrido incorreu em grave e manifesta negativa de prestação jurisdicional, pois as referidas questões, cada uma por si só suficiente para afastar a prescrição, foram suscitadas pela empresa desde o primeiro grau de jurisdição, fazendo parte do recurso de apelação interposto pela autora contra a sentença que extinguiu o feito” (fls. 858-859).

Diz, ainda, que, “*ao contrário do decidido por esta relatoria ao negar seguimento à súplica especial, a autora impugnou expressamente os fundamentos do acórdão*”

recorrido, demonstrando que as questões suscitadas, apesar da limitada divergência interna do colegiado, poderiam ser enfrentadas quando do julgamento dos embargos infringentes, **posto que todas dizem respeito à prescrição que estava sendo decidida na infringência**” (fl. 861). Cuida, a seguir, da violação dos dispositivos mencionados, que seriam examináveis até mesmo de ofício (cf. fls. 861-863).

Quanto ao prazo prescricional, sustenta que **“as proibições estabelecidas pelo Decreto n. 750/1993 atingiram a totalidade da área da recorrente (laudo pericial de fls. 411-412). A área não presta mais para nada, já que é integralmente coberta de matas que se inserem nas referidas proibições. Inviabilizou-se o uso e o gozo da propriedade e retirou-se seu valor econômico. Esta má aplicação do instituto da limitação administrativa atingiu a essência da propriedade da recorrente, ensejando indenização pelo esbulho sofrido pela clara supressão do ‘ius abutendi et fruendi’, faculdades ínsitas à propriedade plena”** (fl. 865). Com isso, a ação tem natureza real, com prazo prescricional de vinte anos, não pessoal.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha (Relator): O presente agravo regimental não merece prosperar.

Preliminarmente, no tocante à contrariedade ao art. 535 do Código de Processo Civil, reitero que os temas pertinentes à violação do art. 170, I, do anterior CC (existência de condição suspensiva do prazo prescricional), do art. 269, II, do CPC (reconhecimento da procedência do pedido) e dos arts. 471 e 473 do CPC (coisa julgada-preclusão), de fato, não foram enfrentados no acórdão proferido nos embargos infringentes.

No julgamento dos declaratórios, entretanto, o Tribunal de origem os rejeitou, deixando claro que tais questões **“não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringentes”** (fl. 711). Assim, apesar de não decidido o mérito dos referidos temas, foram rejeitados mediante fundamento processual claro, o que desqualifica a alegada omissão.

Por outro lado, igualmente reitero que a petição de recurso especial, de fls. 720-753, nem mesmo impugnou a motivação processual referida, adotada no acórdão dos declaratórios para não enfrentar os dispositivos referidos em seu mérito.



Como consequência, fica totalmente inviabilizado, por ausência de prequestionamento, o exame da efetiva violação do art. 170, I, do anterior CC, do art. 269, II, do CPC e dos arts. 471 e 473 do CPC.

Sobre o mérito do prazo prescricional, anoto que a jurisprudência desta Corte, especificamente a respeito do Decreto n. 750/1993, entende que a posse dos autores permanece íntegra, não se podendo falar em desapropriação indireta. Por isso é que as restrições sobre o imóvel, relativas à proibição de corte, de exploração e de supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, revelam cuidar-se de ação pessoal, indenizatória, sendo o prazo prescricional de cinco anos. Reitero, assim, os precedentes ventilados na decisão agravada:

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Indenização. Desapropriação indireta. Não ocorrência. Simples limitação administrativa. Legitimidade passiva. Ausência de prequestionamento dos dispositivos legais ditos violados. Decreto n. 750/1993. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Ação de natureza pessoal. Prescrição quinquenal. Ocorrência. Decreto n. 20.910/1932. Recurso parcialmente provido.

[...]

2. Para que fique caracterizada a desapropriação indireta, exige-se que o Estado assuma a posse efetiva de determinando bem, destinando-o à utilização pública, o que não ocorreu na hipótese dos autos, visto que a posse dos autores permaneceu íntegra, mesmo após a edição do Decreto n. 750/1993, que apenas proibiu o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica.

3. Trata-se, como se observa, de simples limitação administrativa, que, segundo a definição de Hely Lopes Meirelles, “é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social” (*in* “Direito Administrativo Brasileiro”, 32ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burtle Filho - São Paulo: Malheiros, 2006, p. 630).

4. É possível, contudo, que o tombamento de determinados bens, ou mesmo a imposição de limitações administrativas, tragam prejuízos aos seus proprietários, gerando, a partir de então, a obrigação de indenizar.

5. Não se tratando, todavia, de ação real, incide, na hipótese, a norma contida no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, o qual dispõe que “todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem”.

6. Assim, publicado o Decreto n. 750/1993 no DOU de 11 de fevereiro de 1993, não resta dúvida de que a presente ação, ajuizada somente em 11 de abril de 2008, foi irremediavelmente atingida pela prescrição, impondo-se, desse modo, a extinção do processo, com resolução de mérito, fundamentada no art. 269, IV, do Código de Processo Civil.

7. Recurso especial parcialmente provido para reconhecer a prescrição da ação, com a inversão dos ônus sucumbenciais (REsp n. 1.129.103-SC, publicado em 17.2.2011, Primeira Turma, da relatoria do em. Ministro Arnaldo Esteves Lima).

Processual Civil. Administrativo. Agravo regimental no agravo de instrumento. Limitação administrativa. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Decreto Estadual n. 750/1993. Prescrição quinquenal. Agravo não provido.

1. O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que às ações relativas à limitação administrativa ao direito de propriedade impostas pelo Decreto n. 750/1993 aplica-se o prazo prescricional de cinco anos previsto no Decreto n. 20.910/1932.

2. Estando o acórdão recorrido em conformidade com a orientação deste Tribunal, incide, à espécie, o óbice da Súmula n. 83-STJ, aplicável, também, aos recursos interpostos pela alínea **a** do permissivo constitucional.

3. Agravo regimental não provido (AgRg no Ag. n. 1.221.113-SC, publicado em 17.2.2011, Primeira Turma, da relatoria do em. Ministro Arnaldo Esteves Lima).

Processual Civil e Administrativo. Recurso especial. Mata Atlântica. Ação de desapropriação indireta. Não configuração. Decreto n. 750/1993. Limitações administrativas. Prazo prescricional.

1. Posto tratar-se de simples limitação administrativa, incidem as disposições incertas no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, que dispõe: *todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza, prescreve em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

2. A restrição ao uso da propriedade, no caso *sub judice*, foi imposta pelo Decreto n. 750, de 1993, de efeitos concretos, publicado em 11.2.1993 e a ação foi proposta em 10.2.2003, revelando-se a consumação da prescrição.

3. Recurso especial não provido (REsp n. 1.126.157-SC, publicado em 5.11.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Mauro Campbell Marques).

Administrativo e Processual Civil. Violação ao art. 535 do CPC. Inocorrência. Decreto n. 750/1993. Limitação administrativa. Prazo prescricional. Cinco anos. Honorários advocatícios. Ausência de prequestionamento.

[...]

2. A proibição relativa à exploração da mata atlântica estabelecida pelo Decreto n. 750/1993 constitui limitação administrativa, sujeitando-se, portanto, à prescrição quinquenal. Recentes julgados da eg. Primeira Seção: EREsp n. 901.319-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 3.8.2009. Assim, a ação que busca a reparação de danos causados pela imposição de limitação administrativa está sujeita à prescrição quinquenal, seja em função do disposto no art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, seja em razão da inovação legislativa trazida pela MP n. 2.183-56, de 2001, que acrescentou o parágrafo único no art. 10 do Decreto-Lei n. 3.365/1941.

[...]

4. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa extensão, não provido (REsp n. 1.180.239-SC, publicado em 20.9.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Mauro Campbell Marques).

Administrativo e Processual Civil. Artigo 267, VI, do CPC. Ausência de prequestionamento. Decreto n. 750/1993. Limitação administrativa. Prazo prescricional. Cinco anos.

[...]

2. A proibição relativa à exploração da mata atlântica estabelecida pelo Decreto n. 750/1993 constitui limitação administrativa, sujeitando-se, portanto, à prescrição quinquenal. Recentes julgados da eg. Primeira Seção: EREsp n. 922.786-SC, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15.9.2009 e EREsp n. 901.319-SC, Rel. Min. Eliana Calmon, DJe 3.8.2009.

3. Recurso especial conhecido em parte e provido (REsp n. 1.171.557-SC, publicado em 24.2.2010, Segunda Turma, da relatoria do em. Ministro Castro Meira).

Administrativo. Limitação administrativa ou desapropriação indireta. Proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica. Decreto Estadual n. 750/1993.

1. A jurisprudência do STJ é unânime, sem divergências, de que as limitações administrativas à propriedade geral obrigam o proprietário a não fazer ao proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação.

2. A desapropriação indireta exige, para a sua configuração, o desapossamento da propriedade, de forma direta pela perda da posse ou de forma indireta pelo esvaziamento econômico da propriedade.

3. A proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica (Decreto n. 750/1993) não significa esvaziar-se o conteúdo econômico.

4. Discussão quanto aos institutos que se mostra imprescindível quando se discute o prazo prescricional.

5. Na limitação administrativa a prescrição da pretensão indenizatória segue o disposto no art. 1º do Dec. n. 20.910/1932, enquanto a desapropriação indireta tem o prazo prescricional de vinte anos.

6. Embargos de divergência não providos (REsp n. 901.319-SC, publicado em 3.8.2009, Primeira Seção, da relatoria da em. Ministra Eliana Calmon).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Fernanda Menna Pinto Peres<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de Acórdão que julgou, em 05 de maio de 2011, Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1.204.607-SC, por unanimidade dos votos dos Ministros da Segunda Turma do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, sendo o julgado relatado pelo Eminentíssimo Ministro Cesar Asfor Rocha e assim ementado:

*“AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. MATA ATLÂNTICA. DECRETO 750/1993. RESTRIÇÕES ADMINISTRATIVAS AO USO. POSSE MANTIDA. DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA E AÇÃO DE NATUREZA REAL NÃO CARACTERIZADAS. INDENIZAÇÃO. AÇÃO PESSOAL, PRESCRIÇÃO DE CINCO ANOS. 1. A ausência de efetiva omissão no Acórdão afasta a violação do art. 535 do Código de Processo Civil. 2. Carece de prequestionamento o tema relativo à efetiva violação do art. 170, I, do anterior CC e dos artigos 269, II, 471 e 473 do CPC, não enfrentado no acórdão dos embargos infringentes, expressamente, porque “não fizeram parte do julgado por estarem fora dos estritos limites da divergência dos embargos infringentes”.*



---

<sup>1</sup> Juíza de Direito no Estado de São Paulo, foi coordenadora-adjunta do Núcleo de Direito Ambiental da Escola Paulista da Magistratura no biênio 2012/2013, Mestre em Direitos Difusos e Coletivos pela Unimes-Universidade Metropolitana de Santos, professora universitária na Unisantos-Universidade Católica de Santos, membro associada da Aprodab-Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil e do IDPV-Instituto O Direito por um Planeta Verde.

**3. Na linha da jurisprudência desta Corte, não tendo o Decreto n. 750/1993 retirado do proprietário a posse do imóvel, mas, apenas imposto restrições administrativas ao uso, proibindo o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, a ação viável tem natureza pessoal, indenizatória, com prazo prescricional de cinco anos. 4. Agravo regimental improvido”** (grifos nossos).

**DISSENHA S/A INDÚSTRIA E COMÉRCIO** ajuizou, na origem, ação ordinária de indenização contra a **UNIÃO** alegando, em síntese, que o Decreto 750/1993 (que “*dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica e dá outras providências*”) teria configurado desapossamento administrativo ou desapropriação indireta de imóvel de sua propriedade, sujeita à prescrição vintenária das ações reais. A ação foi julgada improcedente, no primeiro grau, reconhecido o decurso do prazo prescricional quinquenal, por se tratar de ação pessoal de indenização por mera limitação administrativa. A sentença foi mantida tanto no julgamento da apelação, quanto no dos embargos infringentes contra àquele opositos. Interpôs-se Recurso Especial, com fundamento nas alíneas “a” (afronta a legislação federal que especificou) e “c” (divergência jurisprudencial quanto ao prazo prescricional nas desapropriações indiretas) do artigo 105, CF. No mérito do Recurso Especial, aduziu que a proibição de corte, exploração e supressão da vegetação que recobre toda a sua área significou esbulho, ante a proibição de uso de sua propriedade, considerando-se que em 1974, quando a empresa adquiriu a área, a exploração madeireira para fins comerciais e econômicos era possível. Já no Egrégio Superior Tribunal de Justiça, contra a decisão ali proferida - que negou seguimento à via especial -, interpôs-se agravo regimental no recurso especial (AgRg no REsp), cujo julgado ora se comenta. Nele entendeu-se não haver violação ao artigo 535 do CPC e que os dispositivos ditos afrontados não teriam sido prequestionados. Entendeu-se, ainda, no tocante à alegada divergência jurisprudencial, *in verbis*: “**a respeito da natureza da ação, se real ou pessoal, e do prazo prescricional correto, o acórdão recorrido encontra-se alinhado com a jurisprudência desta corte**” (grifos nossos). Jurisprudência esta que a seguir analisaremos.

## **2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO.**

Duas são as questões fulcrais discutidas e decididas no julgado em comento, quais sejam: 1) Se a proibição de corte, supressão e exploração de

vegetação (quando incidente em imóvel particular recoberto pela vegetação protegida) configura **desapropriação indireta** ou mera **limitação administrativa** ao uso da propriedade; 2) Se as ações indenizatórias, nestes casos, sujeitam-se à **prescrição quinquenal** (por se tratar de ação pessoal contra a Fazenda Pública) ou à **prescrição vintenária** (por se tratar de ação real de desapropriação indireta).

**Desapropriação e limitação administrativa** são institutos do direito administrativo de restrições ao direito de propriedade, assim conceituados por HELY LOPES MEIRELES: “**Desapropriação ou expropriação** é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, art. 5º, XXIV)(...)”. Prossegue, o eminente professor: “A desapropriação indireta não passa de esbulho da propriedade particular e, como tal, não encontra apoio em lei. É situação de fato que se vai generalizando em nossos dias, mas que a ela pode opor-se o proprietário até mesmo com os interditos possessórios. Consumado o apossamento dos bens e integrados no domínio público, tornam-se, daí por diante, insuscetíveis de reintegração ou reivindicção, restando ao particular espoliado haver a indenização correspondente, da maneira mais completa possível, inclusive correção monetária, juros moratórios, compensatórios a contar do esbulho e honorários de advogado, por se tratar de ato caracteristicamente ilícito da Administração”. Conceitua, ainda: “**Limitação administrativa** é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. As limitações administrativas (...) se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob a tríade modalidade ‘positiva’ (fazer), ‘negativa’ (não fazer) ou ‘permissiva’ (deixar fazer). (...) Só são legítimas quando representam razoáveis medidas de condicionamento do uso da propriedade, em benefício do bem-estar social (CF, art. 170, III) e não impedem a utilização da coisa segundo sua destinação natural”. (MEIRELES, 2001, p. 561-562 e 593-595).

Assim, o Estado apossando-se ilicitamente de um imóvel particular sem se valer da desapropriação e de todos os seus trâmites, mormente no tocante à prévia e justa indenização, configura-se o que se convencionou chamar de desapropriação indireta ou desapossamento administrativo, cabendo ao particular, esbulhado, pedir indenização pela perda do seu domínio. Porém, o Estado impondo meras restrições ao uso da propriedade, sem retirá-la das mãos do proprietário, apenas adequando o uso e gozo dessa propriedade ao atendimento de sua imanente função social, em benefício do bem-estar da coletividade, configura-se mera limitação administrativa, sequer indenizável, *a priori*.

Na ocorrência de desapropriação indireta (esbulho pelo Estado sem prévia desapropriação), a ação de indenização do proprietário versa, pois, sobre a perda da propriedade em favor do Estado mediante pagamento de indenização (que não tendo sido prévia – como deveria –, será paga *a posteriori* com todos os consectários devidos desde o esbulho). Assim, sendo a ação real – porque de desapropriação, ainda que indireta, se trata –, o particular pode pretender, em juízo, a justa indenização pela perda compulsória de sua propriedade até o momento em que esse domínio esteja transferido ao Poder Público esbulhador pela usucapião, observado o prazo da prescrição aquisitiva. Daí fixou-se o prazo prescricional das ações de desapropriações indiretas em vinte anos, sob a égide do Código Civil de 1916<sup>2</sup>.<sup>3</sup> De outra banda, na ocorrência de limitações administrativas, as pretensões têm caráter pessoal, motivo pelo qual, aplicável o disposto no Decreto nº 20.910 de 1932, ainda vigente, e recepcionado pela Ordem Constitucional<sup>4</sup>, e que regula a prescrição quinquenal das ações contra a Fazenda federal, estadual ou municipal.

Superadas as premissas conceituais, anotamos que, em um primeiro momento, o STJ sedimentara jurisprudência no sentido de que a proibição de supressão e exploração de vegetação em imóveis particulares configurava desapropriação indireta, ante o total esvaziamento econômico da área, configurando verdadeiro esbulho possessório, de sorte a transferir o domínio do imóvel atingido pelas restrições ao Poder Público, transcorrido o prazo da prescrição aquisitiva. Contribuiu sobremaneira à gestação desta jurisprudência

---

<sup>2</sup> O artigo 550-CC/1916 corresponde ao atual artigo 1.238 do CC/2002, que reduziu o prazo à aquisição da propriedade pela posse, independentemente de justo título ou boa-fé, a 15 anos. O artigo 177-CC/1916 corresponde ao atual 205-CC/2002, que reduziu para dez anos, o prazo prescricional – que era de quinze anos (contados da data em que poderia a ação ser proposta) – para as ações reais entre ausentes.

<sup>3</sup> Anota-se, ainda, que a despeito desta jurisprudência pacificada, a MP 2.027-38/2000, que sucedeu a MP 1.997-37, dispôs ser de cinco anos o prazo da ação de indenização nos casos de desapropriação indireta, tendo, porém, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da MC na ADI 2260/DF, ao examinar a norma contida no parágrafo único do art. 10 do Decreto-Lei 3.365/41, com a redação dada pela MP 2.027-40/2000, deferido em parte a medida cautelar para suspender a eficácia da expressão “*ação de indenização por desapossamento administrativo ou desapropriação indireta, bem como*”, tanto que a redação do preceito foi substancialmente alterada nas reedições posteriores da indigitada Medida Provisória, dando azo, inclusive, à extinção da ADI 2260, sem julgamento do mérito, por perda do objeto (conforme andamento processual *in* <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1835252> acessado em 27.5.2015).

<sup>4</sup> A jurisprudência do STF é tranquila no sentido de que a leis e atos normativos anteriores à Constituição vigente não podem ser imputadas inconstitucionalidades formais. Nesse sentido, RE 214.209, Rel. Min. Nelson Jobim, Plenário, DJ 22.3.2002.



a criação do Parque Estadual da Serra do Mar<sup>5</sup>, através do Decreto Estadual/SP nº10.251 de 1977, que ensejou o ajuizamento de inúmeras ações de desapropriação indireta, sendo acolhidas as teses dos proprietários<sup>6</sup>. O entendimento, então construído, acerca do prazo prescricional das ações de desapropriação indireta, não foi modificado, remanescendo vigente, desde 1994, a **Súmula 119 do STJ, in verbis: “A ação de desapropriação indireta prescreve em vinte anos”**. Contudo, já há aproximadamente uma década inaugurou-se nova corrente jurisprudencial, hoje consolidada, no sentido de que a proibição de supressão de vegetação (mesmo, v.g., no caso da criação do Parque Estadual da Serra do Mar), não importa necessariamente em desapossamento administrativo, o qual, para sua configuração, impescinde de atos efetivos de posse por parte do Poder Público. E, eventuais prejuízos indenizáveis, se decorrentes de limitações administrativas, devem ser cabalmente provados, demonstrando-se terem decorrido de restrições novas, não alcançadas por normas ou atos normativos preexistentes, tais como o próprio Código Florestal. Neste sentido **AgRg no REsp 1.440.182/SP**, julgado em 16.10.2014 pela Primeira Turma do STJ, em que relator Min. Benedito Gonçalves, DJe 23/10/2014)<sup>7</sup>:

*“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CRIAÇÃO DO PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR. INDENIZAÇÃO POR DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. IMPOSSIBILIDADE. OCORRÊNCIA DE MERA LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES DA PRIMEIRA SEÇÃO. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STJ. 1. A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que a criação do Parque Estadual da Serra do Mar, por intermédio do Decreto Estadual n. 10.251/1977, do Estado de São Paulo, não acrescentou nenhuma limitação às previamente estabelecidas em outros atos normativos (Código Florestal, Lei*

<sup>5</sup> Motivo pelo qual, ainda, optamos por analisar a evolução da jurisprudência do STJ a respeito dos temas abordados sob a ótica do paradigma do Parque Estadual da Serra do Mar.

<sup>6</sup> “DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA. MATA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PARQUE ESTADUAL DA SERRA DO MAR. PRESCRIÇÃO. I – O prazo prescricional de ação de desapropriação indireta é o vintenário e, no caso, não transcorreu. II – Recurso especial não conhecido” (*Resp. nº 33.399-8/SP*, julgado por unanimidade em 04.04.1994 pela Segunda Turma do STJ, em que relator Min. Antonio de Pádua Ribeiro, DJU 18.04.1994 pg. 08476; RSSTJ 08/319; RSTJ 72/41). No mesmo sentido: *Resp. nº 30.674-0/SP* (julgado em 25.10.1993, por unanimidade, pela Primeira Turma do STJ, em que relator Min. Garcia Vieira, DJU 22/11/1993 pg.24.903, RSSTJ 8/315 e RSTJ 72/38); *Resp. nº 4009/SP* (julgado em 03/09/1990, por unanimidade, pela Segunda Turma do Eg. STJ, em que relator o Min. Américo Luz, DJU 24.9.90 pg. 9.976, RSSTJ 8/295 e RSTJ 72/19) dentre tantos outros.

<sup>7</sup> No mesmo sentido: *AgRg no Ag nº 1.308.927/SP* (j. 10.8.2010, 2ª Turma do STJ, em que relatora a Min. Eliana Calmon, DJe 20.8.2010).



**do Parcelamento do Solo Urbano etc), os quais, à época da edição do referido decreto, já vedavam a utilização indiscriminada da propriedade. 2. Inviável, portanto, a indenização da cobertura florística, por situar-se o imóvel em área de preservação permanente (Parque Estadual da Serra do Mar) e pela não comprovação de limitação administrativa mais extensa que as já existentes. Precedentes: Resp 442.774/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ de 20/6/2005 e AgRg no REsp 769.405/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 16/4/2010. 3. Agravo regimental não provido."**

A hoje superada jurisprudência do STJ fora, contudo, colacionada, à guisa de paradigmas de divergências (art. 105, III, "c" da CF) nos recursos especiais que chegaram ao Superior Tribunal de Justiça nas ações indenizatórias ajuizadas contra a União em decorrência do Decreto 750/1993. Contudo, rechaçou-se a alegada divergência, e foi sedimentado entendimento de que as ações indenizatórias ajuizadas contra a União pelas proibições gerais, quanto à Mata Atlântica - trazidas especificamente pelo Decreto 750/1993 - têm natureza pessoal e as restrições decorrentes de tal decreto configuram *incontinenti* meras limitações administrativas. Nesse sentido, **EResp 901.319/SC**, j. em 24.6.2009 pela Primeira Seção do STJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, assim ementado:

**"ADMINISTRATIVO – LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA OU DESAPROPRIAÇÃO INDIRETA – PROIBIÇÃO DE CORTE, DA EXPLORAÇÃO E DA SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO PRIMÁRIA OU NOS ESTÁGIOS AVANÇADO E MÉDIO DE REGENERAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA – DECRETO ESTADUAL (sic<sup>8</sup>) 750/93. 1. A jurisprudência do STJ é unânime, sem divergências, de que as limitações administrativas à propriedade geral obrigação de não fazer ao proprietário, podendo ensejar direito à indenização, o que não se confunde com a desapropriação. 2. A desapropriação indireta exige, para a sua configuração, o desapossamento da propriedade, de forma direta pela perda da posse ou de forma indireta pelo esvaziamento econômico da propriedade. 3. A proibição do corte, da exploração e da supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da mata atlântica (Decreto 750/93) não significa esvaziar-se o conteúdo econômico. 4. Discussão quanto aos institutos que se mostra imprescindível quando se discute o prazo prescricional. 5. Na limitação administrativa a prescrição da pretensão indenizatória segue o disposto no art. 1º do Decreto 20.910/32, enquanto a desapropriação indireta tem o prazo prescricional de vinte anos. 6. Embargos de Divergência não providos."**

---

<sup>8</sup> O Decreto 750 de 10 de fevereiro de 1993, publicado no DJU em 11.2.1193, é, em verdade, federal.

No mesmo sentido, muitos outros julgados do STJ<sup>9</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A posição unânime do STJ com relação ao Decreto 750/1993 coaduna-se com a natureza jurídica de tal ato normativo, norma regulamentadora do §4º do artigo 225 da CF, o qual classificou a Mata Atlântica como “patrimônio nacional”, de relevante e inquestionável interesse público, de sorte que as restrições trazidas pelo decreto apenas traduziram a ordem expressa emanada da Constituição Federal de preservação e conservação de um patrimônio que é de uso comum de todos e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. Induvidoso, pois, que tais restrições, de caráter geral, atenderam às vocações naturais das propriedades atingidas, e que guardam o Patrimônio Nacional da Mata Atlântica. Induvidoso, pois, que significaram meras limitações administrativas. Isto porque o cumprimento da função social, que é imanente ao direito de propriedade, é condição da própria existência deste direito (conforme arts. 5º inc. XXII, 170 inc. III e 186 inc. II da CF; art. 1.228, §1º do CC/2002 e art. 1º, § único da Lei 10.257/2001)<sup>10</sup>. O direito absoluto de propriedade (que,

<sup>9</sup> *REsp 1.171.557/SC*, Rel. Min. Castro Meira, 2T, DJe 24.2.2010; *REsp 752.232/PR*, Rel. Min. Castro Meira, 2T, DJe 19.6.2012; *REsp 1.172.862/SC*, Rel. Min. Eliana Calmon, 2T, DJe 26.3.2010; *EDcl nos EDcl no REsp 1.099.169/PR*, Rel. Min. Eliana Calmon, 2T, j. 11.6.2013; *REsp 1.120.304/SC*, Rel. Min. Eliana Calmon, 2T, DJe 29.5.2013; *REsp 1.275.680/RS*, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2T, DJe 1.12.2011; *REsp 1.126.157/SC*, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2T, DJe 5.11.2010; *REsp 1.180.239/SC*, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2T, DJe 20.9.2010; *AgRg no Ag 1.337.762/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1T, DJe 12.6.2012; *AgRg nos EDcl no REsp 1.116.304/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1T, DJe 13.12.2011; *AgRg no REsp 404.791/SP*, Rel. Min. Herman Benjamin, 2T, DJe 26.4.2011; *AgRg no REsp 934.932/SC*, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1T, DJe 26.5.2011; *AgRg nos EREsp 752.813/SC*, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 9.5.2011; *AgRg no Ag 1.221.113/SC*, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, 1T, DJe 17.2.2011; *EREsp 922.786/SC*, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe 15.9.2009.

<sup>10</sup> “E, neste sentido, registra-se a compreensão por nós defendida no sentido de ser a propriedade um direito-dever fundamental, na medida e que associados ou conexos ao direito de propriedade conjugam-se inúmeros deveres que incidem sobre a conduta do seu titular (como, por exemplo, dever de exploração racional da terra, dever de manutenção do equilíbrio ecológico, dever de não exploração dos trabalhadores etc.). A consagração emergente do princípio (e valor constitucional) da solidariedade, como refere reale ao comentar o “espírito” do Código Civil de 2002, alimenta a ideia de vinculação social do indivíduo-cidadão e, de certa forma, representa um resgate dos “deveres” (em face dos direitos subjetivos) diante do débito do pensamento jurídico liberal-clássico para com os mesmos. De tal sorte, deve-se, especialmente no tocante ao regime jurídico-constitucional da propriedade (e da posse), retomar o curso da História no sentido de amarrar de forma adequada e equilibrada a relação entre direitos e deveres, de modo a combater a crescente desigualdade social e a degradação ecológica, sob pena de projetar – e fazer retroceder – a nossa comunidade política de volta ao Estado da Natureza, ou pior, um Estado Sem-Natureza!” (SARLET e FENSTERSEIFER. 2011, p. 169).

não se olvide, sequer vigorava já à luz do Código Florestal de 1965, e de tantas outras limitações administrativas que já restringiam a propriedade na vigência de ordens constitucionais anteriores) não fora, de qualquer sorte, recepcionado pela ordem constitucional vigente, que mudou inquestionavelmente o conceito de propriedade, para a condicionar ao atendimento de sua função socioambiental. Qualquer dúvida hermenêutica, no tocante à função das propriedades que ostentam a Mata Atlântica, foi, contudo, absolutamente superada com o advento da Lei da Mata Atlântica, que didaticamente explicitou no parágrafo único do artigo 6º, *in verbis*: “*Na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função social da propriedade (...)*”.

Por fim, releva anotar que a corroborar a jurisprudência do STJ - de que, especificamente a respeito do Decreto n. 750/1993, a posse dos autores permaneceu indubitavelmente íntegra, e não importou total esvaziamento econômico da propriedade -, a própria redação do disposto nos artigos 2º “*caput*” e incisos e art. 12, *in fine* do Decreto 750/1993, os quais disciplinaram a exploração seletiva e o manejo racional e sustentável da Mata Atlântica e de sua biodiversidade. Vale dizer: manteve expressamente os proprietários na posse das áreas, regulamentando sua forma racional de exploração. Possibilidades estas que foram reiteradas nas legislações que sucederam o Decreto 750/1993 (a Lei da Mata Atlântica – nº 11.428/2006 – disciplinou supressão, comercialização e manejo agroflorestal sustentável em seus arts. 18, 23, III e 28, regulamentados pelo Decreto 6.660/2008 em seus Capítulos IV, VIII, IX e XI), importantes instrumentos jurídicos a serviço da inversão da forma histórica com que o Brasil sempre desperdiçou - inclusive economicamente - a correta e sustentável exploração de sua maior riqueza, a biodiversidade, que tem sua maior concentração e mais magnífica manifestação, como se sabe, na Mata Atlântica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1.988).

\_\_\_\_\_. DECRETO n. 750, de 10 de fevereiro de 1.993. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de fevereiro de 1993.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6.660, de 21 de novembro de 2.008. Regulamenta dispositivos da Lei n. 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.

SIRVINSKAS, Luis Paulo (Org.). **Legislação de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: ed. Rideel, 2012. P. 565-573.

\_\_\_\_\_. Lei n. 4.771 de 15 de setembro de 1965. SIRVINSKAS, Luis Paulo (Org.). **Legislação de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: ed. Rideel, 2012. P. 190-198.

\_\_\_\_\_. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. SIRVINSKAS, Luis Paulo (Org.). **Legislação de Direito Ambiental**. 7. ed. São Paulo: ed. Rideel, 2012. P. 352-360.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. **1.221.113/SC**. Relator: Min. Arnaldo Esteves Lima. Julgado em: 08 de fevereiro de 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 1.308.927/SP . Relator: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 10 de agosto de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. **1.337.762/SC**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em: 05 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos Declaratórios no Recurso Especial n. **1.116.304/SC**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em: 06 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial n. **752.813/SC**. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em: 13 de abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. **404.791/SP**. Relator: Min. Herman Benjamin . Julgado em: 15 de dezembro de 2009.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. **934.932/SC**. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em: 17 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.440.182/SP. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em: 16 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos Declaratórios nos Embargos Declaratórios no Recurso Especial n. **1.099.169/PR**. Relator: Min. Eliana Calmon . Julgado em: 11 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial n. 901.319/SC. Relator: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 24 de junho de 2009.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de Divergência em Recurso Especial n. **922.786/SC**. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Julgado em: 09 de setembro de 2.009.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 4.009/SP/SP. Relator: Min. Américo Luz. Julgado em: 03 de setembro de 1990.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 30.674-0/SP. Relator: Min. Garcia Vieira. Julgado em: 25 de outubro de 1993.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 33.399-8/SP. Relator: Min. Antonio de Pádua Ribeiro. Julgado em: 04 de abril de 1994.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **752.232/PR**. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em: 12 de junho de 2.012.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.120.304/SC**. Relator: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 18 de março de 2.010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.126.157/SC**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 21 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.171.557/SC**. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em: 24 de fevereiro de 2010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.172.862/SC**. Relator: Min. Eliana Calmon. Julgado em: 18 de março de 2.010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.180.239/SC**, Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 17 de agosto de 2.010.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.204.607-SC. Relator: Min. Ministro Cesar Asfor Rocha. Julgado em: 05 de maio de 2011.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. **1.275.680/RS**. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Julgado em: 22 de novembro de 2.011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.260/DF. Relator Min. Joaquim Barbosa. Julgado em: 26 de maio de 2004.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 214.209. Relator Ministro Nelson Jobim. Plenário. Julgado em: 26 de maio de 2004.

GAIO, Alexandre. **Lei da Mata Atlântica Comentada**. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2014.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. e at. São Paulo: Malheiros, 2001.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n. 10.251 de 30 de agosto de 1977. Publicado em DOE 31 de agosto de 1977, p.19.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 2. ed. rev. at. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Novo Código Civil: Texto Comparado – Código Civil de 2002 - Código Civil de 1916**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.120.117-AC (2009/0074033-7)**

---

Relatora: Ministra Eliana Calmon  
Recorrente: Orleir Messias Cameli e outro  
Advogado: Antônio Carlos de Almeida Castro e outro(s)  
Advogada: Roberta Cristina Ribeiro de Castro Queiroz e outro(s)  
Recorrido: Ministério Público Federal  
Recorrido: Fundação Nacional do Índio - FUNAI  
Procurador: Marcelo Luís Castro R. de Oliveira e outro(s)  
Interessado: Abrahão Cândido da Silva  
Advogado: Vera Elisa Muller e outro(s)

---

**EMENTA**

Administrativo e Processo Civil. Direito Ambiental. Ação civil pública. Competência da Justiça Federal. Imprescritibilidade da reparação do dano ambiental. Pedido genérico. Arbitramento do *quantum debeat* na sentença: revisão, possibilidade. Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

1. É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia.

2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal.

3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena.

4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do Estado, espraiando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado.

5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da *imprescritibilidade*, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.

9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.

10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e não 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, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a).” Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente), Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.



Dr(a). Antônio Carlos de Almeida Castro, pela parte recorrente: Orleir Messias Cameli

Dr(a). Cleiton Cursino Cruz (Advocacia-Geral da União), pela parte recorrida: Fundação Nacional do Índio - FUNAI

Brasília (DF), 10 de novembro de 2009 (data do julgamento).

Ministra Eliana Calmon, Relatora

## RELATÓRIO

A Sra. Ministra Eliana Calmon: Trata-se de recurso especial interposto, com fulcro nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, contra acórdão assim ementado (fls. 3.485-3.486):

Processual Civil e Civil. Ação civil pública. Responsabilidade civil. Invasão e extração ilegal de madeira em terra indígena. Competência da Justiça Federal. Desnecessidade de intervenção da União como litisconsorte necessária. Prova pericial. Nulidade não caracterizada. Sentença. Fundamentação suficiente. Pedido de indenização a ser liquidada posteriormente. Condenação líquida. Não caracterização da sentença como *ultra petita*. Prescrição. Prazo de vinte anos. Presunção de veracidade dos fatos alegados na petição inicial. Não incidência. Existência de prova dos danos e de terem os réus sido os responsáveis pelas condutas lesivas. Obrigação de indenizar. Território indígena ainda não demarcado ao tempo dos atos danosos. Irrelevância. Indenização. Ausência de limites mínimo e máximo. Apelações não providas.

1. A Justiça Federal é competente para o processo e julgamento de causas que envolvam disputa sobre direitos indígenas e que tenham a FUNAI como parte (art. 109, I e XI, CF).

2. A regra do art. 2º da Lei n. 7.347/1985 não atrai a aplicação da parte final do § 3º do art. 109 da Constituição Federal. Precedentes.

3. O Ministério Público Federal ostenta legitimidade para, isoladamente, ajuizar ação civil pública visando ao pagamento de indenização por danos causados a comunidades indígenas, ao meio ambiente e ao patrimônio público (art. 5º, L. n. 7.347/1985).

4. Não tendo sido formulado nenhum pedido em detrimento da União, mostra-se incabível sua inclusão no pólo passivo da relação processual.

5. Uma antropóloga e uma socióloga ostentam formação técnico-científica compatível com a aferição das conseqüências sociais, econômicas, psicológicas, mentais e culturais resultantes da extração de madeira em território indígena.

6. A qualificação técnica de engenheiro florestal se mostra perfeitamente compatível com a mensuração de áreas destinadas à exploração madeireira e/ou nas quais exista potencial madeireiro.

7. A utilização pelas peritas de informações colhidas junto a integrantes da comunidade indígena diretamente interessada no julgamento da causa não compromete, por si só, o resultado da prova técnica.

8. O fato de as peritas eventualmente terem desconsiderado danos provocados por terceiros (posseiros, seringueiros, garimpeiros, narcotraficantes etc.) deve ser objeto de apreciação por ocasião do julgamento do mérito, pois diz respeito basicamente à quantificação dos danos.

9. Se a sentença apresenta fundamentação suficiente para solucionar a controvérsia, não há como qualificá-la como desmotivada.

10. O magistrado não está obrigado a se manifestar sobre todas as alegações das partes, bastando que exponha fundamentos suficientes para respaldar a sua decisão.

11. Não se qualifica como *ultra petita* a sentença que impõe obrigação líquida em processo cuja petição inicial pugna pela condenação dos réus ao pagamento de indenização a ser posteriormente liquidada por arbitramento. Precedentes.

12. Na vigência do Código Civil de 1916, era vintenário o prazo prescricional relativo à pretensão de obter indenização por danos (materiais, morais e ao meio ambientais) resultantes de invasão de terra indígena, abertura irregular de estradas, derrubada de árvores e retirada de madeira, com ação adversa sobre sua organização social, costumes, tradições e meio ambiente.

13. Não incide a presunção de veracidade prevista no art. 302 do Código de Processo Civil quando a contestação, considerada em seu conjunto, torna controvertidos os fatos alegados na petição inicial.

14. Havendo prova dos danos e de terem os réus sido os responsáveis pelas condutas lesivas, devem ser eles condenados a pagarem as indenizações correspondentes.

15. É irrelevante o fato de o território indígena ainda não estar demarcado ao tempo dos fatos, pois as normas constitucionais e legais conferem aos índios a exclusiva exploração econômica das riquezas naturais existentes nas terras por eles tradicionalmente ocupadas, mesmo que ainda não tenham sido submetidas a demarcação.

16. Ninguém pode extrair madeira de imóvel pertencente a terceiros (indígenas ou não) sem a autorização do seu proprietário ou legítimo possuidor (seja ele conhecido ou não).

17. O montante da indenização normalmente não se submete a limites mínimo e máximo, tendo como parâmetros básicos a extensão e o valor do dano.

18. Apelações não providas.

Os embargos de declaração opostos pelos particulares foram rejeitados, nos moldes da ementa seguinte (fl. 3.548):

Processual Civil. Embargos de declaração. Inexistência de omissão, contradição, obscuridade ou inexatidão material. Embargos não providos.

1. Os embargos de declaração se destinam a corrigir obscuridade, contradição, omissão ou inexatidão material do julgado.

2. Não havendo qualquer desses vícios, os embargos devem ser rejeitados.

3. Eventual discordância dos embargantes quanto ao entendimento adotado no julgamento da apelação deve ser objeto de recurso próprio, visto que os embargos de declaração não se prestam à rediscussão da causa.

4. Ainda que os embargos sejam opostos com o objetivo de satisfazer o requisito do prequestionamento, é necessário que esteja presente alguma das hipóteses de cabimento do referido recurso.

5. Embargos não providos.

Os recorrentes apontam divergência jurisprudencial e indicam violação de lei federal nos pontos abaixo:

a) incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a causa, uma vez que caberia à justiça estadual a competência “para julgar as causas em que o local do dano experimentado não seja sede de vara da Justiça Federal” (fl. 3.558);

b) requer o afastamento da prescrição vintenária, sob o argumento de que “embora a Lei da Ação Civil Pública silencie quanto ao prazo prescricional relativo às pretensões nela cotejadas, a elas deve ser aplicada a prescrição quinquenal, porquanto se trata de idêntica pretensão tratada pela Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) em seu art. 21” (fl. 3.578);

c) “a decisão líquida de acolhimento de pedido genérico revela-se contrária não apenas às normas infraconstitucionais reguladoras da atividade processual, mas também contrária aos ditames do devido processo legal e contraditório, elevados à categoria de direito fundamental das partes no processo” (fl. 3.582);

d) pleiteiam a redução da indenização arbitrada, “em respeito ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade” (fl. 3.588).

Com contrarrazões às fls. 3.636-3.648 e 3.659-3.665, subiram os autos por força do juízo positivo de admissibilidade (fls. 3.726-3.728).

Nesta instância, o Ministério Público Federal pronunciou-se pelo não conhecimento e desprovimento do recurso especial (fls. 3.741-3.751).

É o relatório.

**VOTO**

A Sra. Ministra Eliana Calmon (Relatora): Cuida-se, originariamente, de Ação Civil Pública, com pedido de reparação dos prejuízos causados por Orleir Messias Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva à comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia, tendo em vista os danos materiais e morais decorrentes da extração ilegal de madeira da área indígena.

O Tribunal de origem confirmou a sentença proferida pelo juízo de 1º grau, que acolheu quase integralmente o pedido para (fl. 3269-32710):

a) condenar os requeridos Orleir Cameli e Marmud Cameli Cia Ltda a solidariamente pagarem o valor de R\$ 478.674,00 (quatrocentos e setenta e oito mil, seiscentos e setenta e quatro reais), a título de indenização de 450 metros cúbicos de mogno e 450 metros cúbicos de cedro retirados ilegalmente da terra indígena Kampa do rio Amônia, durante os anos de 1981/1982. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data da extração ilegal da madeira (dezembro de 1982), nos termos da Súmula n. 54-STJ;

b) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 982.877,28 (novecentos e oitenta e dois mil, oitocentos e setenta e sete reais e vinte oito centavos), a título de indenização de 924 metros cúbicos de mogno e 924 metros cúbicos de cedro retirados ilegalmente da terra indígena Kampa do rio Amônia, nos anos de 1985 e 1987. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data da extração ilegal da madeira (abril de 1987), nos termos da Súmula n. 54-STJ;

c) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), a título de indenização por danos morais causados aos membros da comunidade indígena Kampa do rio Amônia, durante os anos de 1981 a 1987, valor este que será atualizado monetariamente pelo IPC, a partir da data desta sentença (REsp n. 66.647-DF - 3ª Turma - STJ - Rel. Min. Carlos Alberto Menezes de Brito - DJ 3.2.1997, p. 717);

d) determinar que o total das indenizações referidas nas alíneas anteriores seja revertido em benefício da comunidade Ashaninka / Kampa do rio Amônia situado no Acre, cuja gestão será realizada pela FUNAI, através da sua Administração Regional em Rio Branco - AC, juntamente com a Associação da comunidade indígena beneficiária, sob a fiscalização do Ministério Público Federal, devendo a FUNAI elaborar plano de uso racional dos valores para atendimento das necessidades dos beneficiários e gerenciamento adequado;

e) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 5.928.666,06 (cinco milhões, novecentos e vinte e oito mil, seiscentos e sessenta e seis reais e seis centavos) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (nos termos do artigo 13 da Lei n. 7.437/1985 e Decreto n. 1.306/1994), a título de custeio de recomposição ambiental. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data dos autos que provocaram os danos ambientais (abril de 1987), nos termos da Súmula n. 54-STJ.

Para melhor clareza, analiso separadamente os pontos do recurso especial interposto por Orleir Messias Cameli e Marmud Cameli Cia Ltda.

### **1. Competência da Justiça Federal**

Os recorrentes defendem a incompetência da Justiça Federal para processar e julgar a causa, uma vez que caberia à justiça estadual a competência “para julgar as causas em que o local do dano experimentado não seja sede de vara da Justiça Federal” (fl. 3.558)

Sobre o tema o Tribunal de origem aplicou a jurisprudência do STF, no sentido de que “o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu” (RE n. 228.955, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 10.2.2000, DJ 24.3.2001).

Percebo que o posicionamento adotado harmoniza-se também com a jurisprudência do STJ, exemplificada pelos precedentes seguintes:

Constitucional e Processual Civil. Ação civil pública. Local do dano. Juízo federal. Art. 109, I, e § 3º, da CF/1988. Art. 2º, da Lei n. 7.347/1985. Matéria decidida pelo colendo STF.

1. O tema em debate, por ser de natureza estritamente constitucional, deve ter a sua interpretação rendida ao posicionamento do Colendo Supremo Tribunal Federal, que entendeu que o dispositivo contido na parte final do parágrafo 3º, do art. 109, da CF/1988, é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou do fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Vara da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I, do referido art. 109. No caso dos autos, o Município onde ocorreu o dano não integra apenas o foro estadual da comarca local, mas também o das Varas Federais.

2. Não aplicação da Súmula n. 183-STJ, em face do seu cancelamento.

3. Precedentes das Primeira e Segunda Turmas desta Corte Superior.

4. Provimento do recurso especial, para reconhecer o Juízo Federal que engloba a circunscrição do dano como competente. Prejudicada a preliminar de citação dos litisconsortes, a qual deverá ser apreciada pelo Juízo singular.

(REsp n. 442.884-SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 3.9.2002, DJ 21.10.2002 p. 312)

Processual Civil. Ação civil pública. Reparação de dano ambiental. Rompimento de duto de óleo. Petrobras Transportes S/A - Transpetro. Vazamento de combustível. Intempestividade do agravo de instrumento. Ausência de prequestionamento. Súmula n. 211-STJ. Competência da Justiça Federal. Súmula n. 150-STJ. Legitimação do Ministério Público Federal. Natureza jurídica dos portos. Lei n. 8.630/1993. Interpretação do art. 2º, da Lei n. 7.347/1985.

1. Cinge-se a controvérsia à discussão em torno a) da tempestividade do Agravo de Instrumento interposto pelo MPF e b) da competência para o julgamento de Ação Civil Pública proposta com a finalidade de reparar dano ambiental decorrente do vazamento de cerca de 1.000 (mil) litros de óleo combustível após o rompimento de um dos dutos subterrâneos do píer da Transpetro, no Porto de Rio Grande.

2. Não se conhece do Recurso Especial quanto à tempestividade do recurso apresentado na origem, pois a matéria não foi especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem. Aplicação da Súmula n. 211 do Superior Tribunal de Justiça.

3. Em relação ao segundo fundamento do Recurso Especial, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu que, no caso, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal fixa a competência da Justiça Federal.

4. O Superior Tribunal de Justiça possui entendimento firmado no sentido de atribuir à Justiça Federal a competência para decidir sobre a existência de interesse processual que justifique a presença da União, de suas autarquias ou empresas públicas na lide, consoante teor da Súmula n. 150-STJ.

5. A presença do Ministério Público Federal no pólo ativo da demanda é suficiente para determinar a competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, o que não dispensa o juiz de verificar a sua legitimidade ativa para a causa em questão.

6. Em matéria de Ação Civil Pública ambiental, a dominialidade da área em que o dano ou o risco de dano se manifesta (mar, terreno de marinha ou Unidade de Conservação de propriedade da União, p. ex.) é apenas um dos critérios definidores da legitimidade para agir do *Parquet* federal. Não é porque a degradação ambiental se deu em imóvel privado ou afeta *res communis omnium* que se afasta, ipso facto, o interesse do MPF.

7. É notório o interesse federal em tudo que diga respeito a portos, tanto assim que a Constituição prevê não só o monopólio natural da União para “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão”, em todo o território nacional, “os portos marítimos, fluviais e lacustres” (art. 21, XII, f), como também a competência para sobre eles legislar “privativamente” (art. 22, X).

8. Embora composto por partes menores e singularmente identificáveis, em terra e mar – como terminais e armazéns, públicos e privados – , o porto constitui uma universalidade, isto é, apresenta-se como realidade jurídica una, embora complexa; equipara-se, por isso, no seu conjunto, a bem público federal enquanto perdurar sua destinação específica, em nada enfraquecendo essa sua natureza o fato de se encontrarem imóveis privados inseridos no seu perímetro oficial ou mesmo o licenciamento pelo Estado ou até pelo Município de algumas das unidades individuais que o integram.

9. O Ministério Público Federal, como regra, tem legitimidade para agir nas hipóteses de dano ou risco de dano ambiental em porto marítimo, fluvial ou lacustre.

10. Não é desiderato do art. 2º, da Lei n. 7.347/1985, mormente em Município que dispõe de Vara Federal, resolver eventuais conflitos de competência, no campo da Ação Civil Pública, entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual, solução que se deve buscar, em primeira mão, no art. 109, I, da Constituição Federal.

11. Qualquer que seja o sentido que se queira dar à expressão “competência funcional” prevista no art. 2º, da Lei n. 7.347/1985, mister preservar a vocação pragmática do dispositivo: o foro do local do dano é uma regra de eficiência, eficácia e comodidade da prestação jurisdicional, que visa a facilitar e otimizar o acesso à justiça, sobretudo pela proximidade física entre juiz, vítima, bem jurídico afetado e prova.

12. O licenciamento pelo IBAMA (ou por órgão estadual, mediante seu consentimento expresso ou tácito) de obra ou empreendimento em que ocorreu ou poderá ocorrer o dano ambiental justifica, de plano, a legitimação para agir do Ministério Público Federal. Se há interesse da União a ponto de, na esfera administrativa, impor o licenciamento federal, seria no mínimo contraditório negá-lo para fins de propositura de Ação Civil Pública.

13. Recurso Especial não provido.

(REsp n. 1.057.878-RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26.5.2009, DJe 21.8.2009)

Destaco, ainda, que a ação civil pública originária envolve a disputa sobre direitos indígenas (exploração do potencial madeireiro de terra tradicionalmente ocupados pelos índios) e a FUNAI integra a relação processual como parte, o que robustece a competência da Justiça Federal da Comarca de Rio Banco-AC, que possui jurisdição sobre o município em que ocorreu o dano ambiental.

## 2. Prescrição da reparação do dano ambiental

O segundo tópico argumentativo do recurso especial busca afastar a prescrição vintenária, sob o argumento de que “embora a Lei da Ação Civil Pública silencie quanto ao prazo prescricional relativo às pretensões nela cotejadas, a elas deve ser aplicada a prescrição quinquenal, porquanto se trata de idêntica pretensão tratada pela Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) em seu art. 21” (fl. 3.578).

Por consequência, indaga-se: qual o prazo prescricional aplicável às ações coletivas de reparação de dano ambiental?

A questão não é nova neste Tribunal e foi objeto de apreciação, por ocasião do julgamento do Recurso Especial n. 647.493-SC, da relatoria do eminente Ministro João Otávio de Noronha, com ementa nos seguintes termos:

Recurso especial. Ação civil pública. Poluição ambiental. Empresas mineradoras. Carvão mineral. Estado de Santa Catarina. Reparação. Responsabilidade do Estado por omissão. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subsidiária.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral – a toda a sociedade beneficia.

4. Havendo mais de um causador de um mesmo dano ambiental, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta de nexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.



5. A desconsideração da pessoa jurídica consiste na possibilidade de se ignorar a personalidade jurídica autônoma da entidade moral para chamar à responsabilidade seus sócios ou administradores, quando utilizam-na com objetivos fraudulentos ou diversos daqueles para os quais foi constituída. Portanto, (i) na falta do elemento “abuso de direito”; (ii) não se constituindo a personalização social obstáculo ao cumprimento da obrigação de reparação ambiental; e (iii) nem comprovando-se que os sócios ou administradores têm maior poder de solvência que as sociedades, a aplicação da *disregard doctrine* não tem lugar e pode constituir, na última hipótese, obstáculo ao cumprimento da obrigação.

6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c.c. o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, os sócios / administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.

7. *A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível.*

8. Recursos de Companhia Siderúrgica Nacional, Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. não-conhecidos. Recurso da União provido em parte. Recursos de Coque Catarinense Ltda., Companhia Brasileira Carbonífera de Ararangua (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga providos em parte. Recurso do Ministério Público provido em parte.

(REsp n. 647.493-SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 22.5.2007, DJ 22.10.2007 p. 233, grifei).

Considerando a relevância do tema, entendo oportuno tecer alguns comentários sobre a matéria ora em debate.

### 2.1. *O instituto civil da prescrição*

Segundo Humberto Theodoro Júnior, “prescrição é sanção que se aplica ao titular do direito que permaneceu inerte diante de violação por outrem. Perde ele, após o lapso previsto em lei, aquilo que os romanos chamavam de *actio*, e que, em sentido material, é a possibilidade de fazer valer o seu direito subjetivo. Em linguagem moderna, extingue-se a pretensão.” (*in Curso de Direito Processual Civil*, 50ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 320).

Do ponto de vista do sujeito passivo (causador de eventual dano), a prescrição cria em seu favor a faculdade de articular (usar da ferramenta) exceção substancial peremptória. Podemos dizer que, nesse caso, a prescrição tutela

interesse privado, podendo ser compreendida como mecanismo de segurança jurídica e estabilidade.

Feitas essas considerações sobre o instituto civil da prescrição, voltemos nossa atenção ao direito coletivo ao meio ambiental.

## 2.2. *Dano Ambiental*

A Constituição Federal, em seu art. 225, cuidou de proteger o meio ambiente, tratando-o como direito subjetivo de titularidade coletiva:

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.

Sobre esse dispositivo, leciona Paulo Affonso Leme Machado:

O uso do pronome indefinido – “todos” – alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja. (...) A locução “todos têm direito” cria um direito subjetivo, oponível *erga omnes*, que é completado pelo direito ao exercício da ação popular ambiental (art. 5º, LXXIII, da CF). (*in Direito Ambiental Brasileiro*, 12ª ed. São Paulo: Malheiros, p. 108).

Pertinente também citar lição do Ministro Herman Benjamin sobre a conceituação do direito ao meio ambiente:

Antes de mais nada, o bem jurídico tutelado integra a categoria daqueles valores fundamentais da nossa sociedade. Com a proteção do meio ambiente salvaguardamos não só a vida nas suas várias dimensões (individual, coletiva e até das gerações futuras), mas as próprias bases da vida, o suporte planetário que viabiliza a existência da integralidade dos seres vivos. Outro não é o sentido da norma constitucional brasileira ao caracterizar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem “essencial à sadia qualidade de vida”. (*in Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental*, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan/mar. 1998).

Além disso, segundo definiu o Supremo Tribunal Federal, por meio do voto do eminente Ministro Celso de Mello, direito ao meio ambiente é “um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação –

que incube ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e das futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.” (MS n. 22.164, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995).

É evidente, portanto, a natureza especial atribuída pela Constituição Federal de 1988 ao direito ao meio ambiente.

Dentro desse contexto, o dano ambiental refere-se àquele que oferece grande risco à toda humanidade e à coletividade, que é a titular do bem ambiental que constitui direito difuso.

Com efeito, o que se considera, em tais danos, é a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao ambiente, nos moldes de julgamento proferido pela Primeira Turma deste Tribunal, no REsp n. 578.797-RS, da relatoria do eminente Ministro Luiz Fux, DJ de 20.9.2004.

### *2.3. Responsabilidade civil por dano ambiental*

O ordenamento jurídico brasileiro, tanto na esfera constitucional, como na esfera infraconstitucional, prevê normas específicas sobre a responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, submetendo a responsabilidade civil, nessa matéria, a um regime jurídico especial e autônomo, distinto, em muitos aspectos, aos regimes de direito civil e administrativo.

Podemos mencionar a disposição contida na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei n. 6.938/1981 –, que estabeleceu a possibilidade de responsabilização, na esfera civil, de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, conforme preceitua o seu art. 14, § 1º, com redação nos seguinte termos:

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

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou

reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Posteriormente o legislador constitucional de 1988 reforçou essa ideia, nos moldes do disposto no § 3º do art. 225, *in verbis*:

Art. 225. (...)

§ 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.

Dessa forma, concluímos que a reparação civil do dano ambiental assumiu grande amplitude no Brasil, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador do meio ambiente, inclusive imputando-lhe responsabilidade objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

Nesse sentido, é farto o repertório de precedentes jurisprudenciais:

Processual Civil e Ambiental. Ação civil pública. Dano ambiental. Construção de hidrelétrica. Responsabilidade objetiva e solidária. Arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.398/1981. Irretroatividade da lei. Prequestionamento ausente: Súmula n. 282-STF. Prescrição. Deficiência na fundamentação: Súmula n. 284-STF. Inadmissibilidade.

1. A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade.

(...)

(REsp n. 1.056.540-GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25.8.2009, DJe 14.9.2009)

Processual Civil. Administrativo. Recursos especiais. Ausência de prequestionamento. Súmulas n. 282-STF e 211-STJ. Violação do art. 535 do CPC. Não-ocorrência. Ação civil pública. Dano ambiental. Monitoramento técnico. Caráter probatório afastado pelo Tribunal de origem. Reversão do entendimento. Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ. Responsabilidade objetiva do causador do dano ambiental (arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981). Interpretação do art. 18 da Lei n. 7.347/1985. Precedentes do STJ. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, desprovidos.

(...)

5. Outrossim, é manifesto que o Direito Ambiental é regido por princípios autônomos, especialmente previstos na Constituição Federal (art. 225 e parágrafos) e legislação específica, entre os quais a responsabilidade objetiva do causador do dano ao meio ambiente (arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981).

6. Portanto, a configuração da responsabilidade por dano ao meio ambiente exige a verificação do nexo causal entre o dano causado e a ação ou omissão do poluidor. Assim, não há falar, em princípio, em necessidade de comprovação de culpa dos ora recorrentes como requisito à responsabilização pelos danos causados ao meio ambiente.

7. A regra contida no art. 18 da Lei n. 7.347/1985 (“Nas ações de que trata esta lei, não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e qualquer outras despesas”) incide, exclusivamente, em relação à parte autora da ação civil pública. Nesse sentido, os seguintes precedentes: REsp n. 786.550-RS, 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 5.12.2005, p. 257; REsp n. 193.815-SP, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 19.9.2005, p. 240; REsp n. 551.418-PR, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJ de 22.3.2004, p. 239; REsp n. 508.478-PR, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, DJ de 15.3.2004, p. 161.

8. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa parte, desprovidos.

(REsp n. 570.194-RS, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 4.10.2007, DJ 12.11.2007 p. 155)

Processual Civil. Administrativo. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. Incidente de uniformização de jurisprudência. Art. 476 do CPC. Faculdade do órgão julgador.

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ: REsp n. 826.976-PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; AgRg no REsp n. 504.626-PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; REsp n. 263.383-PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005 e EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, desta relatoria, DJ de 22.4.2003.

(...)

3. Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, ressalta que (...) A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § III, da Lei n. 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não

há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexos de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente. O art. 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: "Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem". Quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei n. 6.938/1981, que instituiu a responsabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos defrontarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades. "É a responsabilidade pelo risco da atividade. Na conceituação do risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação. Repara-se por força do Direito Positivo e, também, por um princípio de Direito Natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Facilita-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá conseqüências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém, está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações (...)" *in* Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327.

(...)

10. Recurso especial desprovido.

(REsp n. 745.363-PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 20.9.2007, DJ 18.10.2007 p. 270)

#### *2.4. Imprescritibilidade do dano ambiental*

Diante desse arcabouço jurídico, resta definirmos qual o prazo prescricional aplicável aos casos em que se busca a reparação do dano ambiental.

Sabemos que a regra é a prescrição, e que o seu afastamento deve apoiar-se em previsão legal. É o caso da imprescritibilidade de ações de reparação dos danos causados ao patrimônio público, regra prevista na Constituição Federal de 1988, no art. 37, § 5º.

Entretanto, o direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, também está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e

essencial a afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal.

Sobre o tema, pertinente a lição de Hugo Nigro Mazzili:

Em questões transindividuais que envolvam direitos fundamentais da coletividade, é impróprio invocar as regras de prescrição próprias do Direito Privado. O direito de todos a um meio ambiente sadio não é patrimonial, muito embora seja passível de valoração, para efeito indenizatório; o valor da eventual indenização não reverte para o patrimônio dos lesados nem do Estado: será destinado ao fundo de que cuida o art. 13 da LACP, para ser utilizado na reparação direta do dano. *Tratando-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática de comportamentos que podem destruir o próprio habitat do ser humano.*

Também a atividade degradadora contínua não se sujeita a prescrição: a permanência da causação do dano também elide a prescrição, pois o dano da véspera é acrescido diuturnamente.

Em matéria ambiental, de ordem pública, por um lado, pode o legislador dar novo tratamento jurídico a efeitos que ainda não se produziram; de outro lado, o Poder Judiciário pode coibir as violações a qualquer tempo. A consciência jurídica indica que não existe o direito adquirido de degradar a natureza. *É imprescritível a pretensão reparatória de caráter coletivo, em matéria ambiental. Afinal, não se pode formar direito adquirido de poluir, já que é o meio ambiente patrimônio não só das gerações atuais como futuras.* Como poderia a geração atual assegurar o seu direito de poluir em detrimento de gerações que ainda nem nasceram?! Não se pode dar à reparação da natureza o regime de prescrição patrimonial do direito privado.

A luta por um meio ambiente hígido é um metadireito, suposto que antecede à própria ordem constitucional. *O direito ao meio ambiente hígido é indisponível e imprescritível, embora seja patrimonialmente aferível para fim de indenização.* (in **A Defesa dos Direitos Difusos em Juízo**, 19ª ed., rev. e ampli. e atual. – São Paulo: Saraiva, 2006, p. 540-541, grifei)

No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer – , este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental.

### 3. Sentença *ultra petita* e violação dos princípios do devido processo legal e do contraditório

Os recorrentes alegam que “a decisão líquida de acolhimento de pedido genérico revela-se contrária não apenas às normas infraconstitucionais reguladoras da atividade processual, mas também contrária aos ditames do devido processo legal e contraditório, elevados à categoria de direito fundamental das partes no processo” (fl. 3.582).

Não merece acolhida a pretensão dos particulares, uma vez que a jurisprudência do STJ é firme no sentido de que mesmo que o pedido seja genérico, havendo elementos suficientes nos autos, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação.

Cito precedentes:

*Pedido ilíquido. Sentença líquida.*

O juiz pode desde logo arbitrar o valor da indenização se houver nos autos elementos suficientes para essa conclusão, ainda que o pedido tenha sido ilíquido. Recurso conhecido pela divergência, mas desprovido.

(REsp n. 423.120-RS, Rel. Ministro Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, julgado em 5.9.2002, DJ 21.10.2002 p. 370)

*Sentença. Ultra petita. Pedido de indenização. Arbitramento.*

- A alegação de sentença *ultra petita* (arts. 128 e 460 do CPC) foi rejeitada porque o Tribunal entendeu estar presente na petição inicial pedido que dispensava a liquidação por arbitramento.

- De qualquer forma, ainda que o pedido seja genérico, o Juiz que dispõe de elementos para desde logo arbitrar o valor da condenação poderá fazê-lo sem ofensa aos dispositivos legais acima citados, pois nada recomenda sejam as partes enviadas à longa e custosa fase do arbitramento.

Recurso não conhecido.

(REsp n. 285.630-SP, Rel. Ministro Ruy Rosado de Aguiar, Quarta Turma, julgado em 16.10.2001, DJ 4.2.2002 p. 377)

Recurso especial. Ações de indenização conexas. Ausência de fundamentação quanto a um dos pleitos. Inocorrência. Pedido ilíquido. Acórdão líquido. Possibilidade. Dissídio jurisprudencial. Não configuração.

(...)



2. É entendimento desta Corte que a formulação de pedido genérico, dependente de arbitramento, não impede desde logo o arbitramento judicial do valor indenizatório, quando houver nos autos elementos suficientes para tal conclusão, como ocorre *in casu* (v.g. REsp n. 423.120-RS, Rel. Min. Ruy Rosado de Aguiar, DJ de 21.10.2002).

(...)

5. Recurso não conhecido.

(REsp n. 647.448-RJ, Rel. Ministro Jorge Scartezini, Quarta Turma, julgado em 2.8.2005, DJ 29.8.2005 p. 355)

Processual Civil. Administrativo. Recurso especial. Responsabilidade civil do Estado. Acidente de trânsito. Morte. Alegada ofensa ao art. 1.357, II, do CC/1916. Falta de prequestionamento. Dissídio pretoriano não-demonstrado. Suposta violação dos arts. 128 e 460 do CPC. Não-ocorrência de decisão *ultra petita*. Juros moratórios legais. Índices (arts. 1.062 do CC/1916 e 406 do CC/2002). Mérito. Reapreciação de fatos e provas. Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ. Contrariedade ao art. 535, II, do CPC. Não-ocorrência. Precedentes.

(...)

3. A recorrida formulou pedido genérico de condenação, remetendo ao juízo a fixação do valor e da forma de pagamento. Logo, o arbitramento de indenização total no valor de R\$ 108.000,00, em parcela única, não configura vício *ultra petita*, pois a prestação jurisdicional deu-se nos exatos limites objetivos do pedido, com observância do princípio processual da congruência (CPC, arts. 2º, 128 e 460).

(...)

7. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido.

(REsp n. 688.536-PA, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, julgado em 2.12.2006, DJ 18.12.2006 p. 314)

Processo Civil. Recurso especial. Julgamento *ultra petita*. Liquidação pelo próprio magistrado. Elementos nos autos. Admissibilidade. Ausência de culpa do autor. Danos morais. Existência. Súmula n. 7-STJ. Assistência judiciária. Condenação em honorários. Questões suscitadas em embargos de declaração. Ausência de pronunciamento no acórdão recorrido. Violação ao art. 535, II, do CPC.

I - Embora o pedido de danos morais tenha sido feito de forma ilícida, deixando a quantificação para a fase futura, havendo elementos suficientes nos autos, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação. Precedentes.

(...)

Recurso especial parcialmente provido.

(REsp n. 486.022-SC, Rel. Ministro Castro Filho, Terceira Turma, julgado em 3.11.2005, DJ 13.2.2006 p. 792)

#### 4. Modificação do *quantum indenizatório*

No tocante ao valor da indenização fixada em desfavor dos recorrentes, reafirmo a parte dispositiva da sentença de 1º grau (fls. 3.269-3.270):

a) condenar os requeridos Orleir Cameli e Marmud Cameli Cia Ltda a solidariamente pagarem o valor de R\$ 478.674,00 (quatrocentos e setenta e oito mil, seiscentos e setenta e quatro reais), a título de indenização de 450 metros cúbicos de mogno e 450 metros cúbicos de cedro retirados ilegalmente da terra indígena Kampa do rio Amônia, durante os anos de 1981/1982. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data da extração ilegal da madeira (dezembro de 1982), nos termos da Súmula n. 54-STJ;

b) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 982.877,28 (novecentos e oitenta e dois mil, oitocentos e setenta e sete reais e vinte oito centavos), a título de indenização de 924 metros cúbicos de mogno e 924 metros cúbicos de cedro retirados ilegalmente da terra indígena Kampa do rio Amônia, nos anos de 1985 e 1987. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data da extração ilegal da madeira (abril de 1987), nos termos da Súmula n. 54-STJ;

c) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais), a título de indenização por danos morais causados aos membros da comunidade indígena Kampa do rio Amônia, durante os anos de 1981 a 1987, valor este que será atualizado monetariamente pelo IPC, a partir da data desta sentença (REsp n. 66.647-DF – 3ª Turma - STJ - Rel. Min. Carlos Alberto Menezes de Brito - DJ 3.2.1997, p. 717);

d) determinar que o total das indenizações referidas nas alíneas anteriores seja revertido em benefício da comunidade Ashaninka/Kampa do rio Amônia situado no Acre, cuja gestão será realizada pela FUNAI, através da sua Administração Regional em Rio Branco - AC, juntamente com a Associação da comunidade indígena beneficiária, sob a fiscalização do Ministério Público Federal, devendo a FUNAI elaborar plano de uso racional dos valores para atendimento das necessidades dos beneficiários e gerenciamento adequado;

e) condenar os requeridos Orleir Cameli, Marmud Cameli Cia Ltda e Abrahão Cândido da Silva a solidariamente pagarem o valor de R\$ 5.928.666,06 (cinco

milhões, novecentos e vinte e oito mil, seiscentos e sessenta e seis reais e seis centavos) ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (nos termos do artigo 13 da Lei n. 7.437/1985 e Decreto n. 1.306/1994), a título de custeio de recomposição ambiental. Os valores sofrerão correção monetária pelo IPC desde a data do laudo pericial (21.8.1998), incidindo juros moratórios a partir da data dos autos que provocaram os danos ambientais (abril de 1987), nos termos da Súmula n. 54-STJ.

O Tribunal de origem, por sua vez, consignou que (fl. 3.480):

Não procede o pedido de redução do débito “ao mínimo, ante a incerteza das provas que buscam estear a pretensão indenizatória postulada”.

Primeiro, porque as provas que respaldaram a condenação foram suficientes para a formação de um juízo seguro acerca dos fatos, não havendo que se falar em “incerteza”.

Segundo, porque foram fixados valores que, de acordo com o Juízo *a quo*, correspondem aos danos causados, não havendo que se falar em limites mínimo e máximo.

Por fim, nenhum dos apelantes impugnou objetiva e especificamente os valores fixados na sentença, o que obsta a apreciação dessa matéria pelo Tribunal (art. 515, *caput*, CPC).

Inviável, no presente recurso especial, modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização.

Primeiro, porque os recorrentes fazem alegações genéricas de que a quantia fixada é excessiva, mas não impugna especificamente os fundamentos utilizados no juízo de 1º grau. Incide, portanto, o disposto na Súmula n. 284-STF.

Segundo, a alteração pleiteada pelos particulares, demandaria necessariamente o revolvimento das provas dos autos, o que é obstado na presente via (Súmula n. 7-STJ).

### **Conclusão**

Com essas considerações, conheço parcialmente do recurso especial e nego-lhe provimento.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Eliane Cristina Pinto Moreira<sup>1</sup>*

### IMPRESCRITIBILIDADE DO DANO AMBIENTAL COMENTÁRIOS AO RECURSO ESPECIAL Nº 1.120.117 - AC (2009/0074033-7)

#### 1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Em 2009 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) apreciou o Recurso Especial Nº 1.120.117 - AC (2009/0074033-7), o qual teve como Relatora a Ministra Eliana Calmon. Tratava-se de recurso interposto por Orleir Messias Cameli e outros tendo como recorridos o Ministério Público Federal (MPF) e a Fundação Nacional do Índio (FUNAI).

O caso versa sobre exploração ilegal de madeira no Território Indígena do Povo Ashaninka-Kampa do rio Amônia no Acre, a qual ocorrera entre os anos de 1981/1982 e 1985 a 1987 ensejando a propositura de Ação Civil Pública pelo MPF e FUNAI na qual postulava-se a reparação dos danos materiais e morais decorrentes da extração ilegal de madeira na terra indígena.

A decisão do Juízo de 1ª instância fora confirmada pelo Tribunal de origem resultando na condenação dos requeridos a solidariamente pagarem indenizações pela retirada de cedro nos anos de 1981/1982 e retirada de mogno e cedro, nos anos de 1985 e 1987; bem como indenizar danos morais causados aos membros da comunidade indígena Kampa do rio Amônia, durante os anos de 1981 a 1987. Determinou, ainda, a reversão dos valores de indenização “em benefício da comunidade Ashaninka/Kampa do rio Amônia situado no Acre, cuja gestão será realizada pela FUNAI, através da sua Administração Regional em Rio Branco - AC, juntamente com a Associação da comunidade indígena beneficiária, sob a fiscalização do Ministério Público Federal, devendo a FUNAI elaborar plano de uso racional dos valores para atendimento das necessidades dos beneficiários e gerenciamento adequado”. Foi determinado o pagamento de recomposição ambiental devendo ser pago ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos.

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça. Professora da UFPA. Mestre em Direito pela PUC/SP. Doutora pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da UFPA. [moreiraeliane@hotmail.com](mailto:moreiraeliane@hotmail.com).

Os recorrentes manearam Recurso Especial alegando, em suma: a incompetência da Justiça Federal; a prescrição da reparação do dano ambiental; julgamento *ultra petita* e violação dos princípios do devido processo legal e do contraditório; e, modificação do *quantum* indenizatório.

Em seu Acórdão o STJ afirmou a competência da Justiça Federal para o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar o povo indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia, a obrigação de reparar os danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena; a análise expandida do conceito de vítimas do dano ambiental (povo indígena, todos os integrantes do Estado, espalhando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado), a responsabilidade objetiva do degradador; a imprescritibilidade do dano ambiental causado “por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal”; a caracterização do dano ambiental como dano à “bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação”; a possibilidade de fixação de indenização pelo magistrado independente do caráter genérico do pedido.

## 2. DA IMPRESCRITIBILIDADE DO DANO AMBIENTAL

Como se observa o Acórdão se debruçou sobre importantes e variados temas jurídicos, para efeitos da presente análise ressaltaremos o tema da imprescritibilidade do dano ambiental e sua estreita vinculação com a caracterização do meio ambiente como direito humano, face ao seu conteúdo paradigmático.

A prescrição do dano ambiental fora alegada pela parte recorrente sob o argumento de que “embora a Lei da Ação Civil Pública silencie quanto ao prazo prescricional relativo às pretensões nela cotejadas, a elas deve ser aplicada a prescrição quinquenal, porquanto se trata de idêntica pretensão tratada pela Lei nº 4.717/65 (Lei da Ação Popular) em seu art. 21” (fl. 3578, citado no acórdão). No enfrentamento do tema a questão é situada pela Relatora em forma de indagação: “qual o prazo prescricional aplicável às ações coletivas de reparação de dano ambiental?”, relembrando que a temática já fora objeto de apreciação pelo STJ<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> REsp 647493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007, p. 233, no qual fora ementado “A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível”.

É interessante a observação constante no Acórdão no sentido de que “a prescrição tutela interesse privado, podendo ser compreendida como mecanismo de segurança jurídica e estabilidade”, ao lado disto observa-se que outra deve ser a perspectiva quando a temática tratada versar sobre o direito coletivo ao meio ambiente, para tanto a Relatora apoia-se na percepção do direito ao meio ambiente como um direito estritamente vinculado ao direito à vida (sadia qualidade de vida) utilizando a doutrina do Ministro Herman Benjamin que visualiza na proteção deste direito a salvaguarda à vida em suas variadas dimensões (individual, coletiva e até das gerações futuras)<sup>3</sup>. A Ministra relatora cita precedente do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup> no qual é reconhecido o direito ao meio ambiente como direito humano.

A linha argumentativa desenvolvida no Acórdão reforça a compreensão do direito ao meio ambiente como direito humano derivando daí a conclusão necessária da imprescritibilidade da responsabilização em decorrência de dano ambiental, o qual fora caracterizado na decisão em comento como “aquele que oferece grande risco à toda humanidade e à coletividade, que é a titular do bem ambiental que constitui direito difuso”.

Dessa feita, passa a reconhecer a existência de um “regime jurídico especial e autônomo, distinto, em muitos aspectos, aos regimes de direito civil e administrativo”. Tal regime jurídico se exterioriza pela responsabilidade objetiva, pela relevância jurídica do risco e do dano, solidariedade e imprescritibilidade do dano ambiental.

No enfrentamento do tema da imprescritibilidade do dano ambiental o acórdão aborda uma das questões mais polêmicas no tema da responsabilidade ambiental. Com efeito, sustenta que “o direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, também está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial a afirmação dos povos, independentemente de estar expresso ou não em texto legal” e assevera:

No conflito entre estabelecer um prazo prescricional em favor do causador do dano ambiental, a fim de lhe atribuir segurança jurídica e estabilidade, com natureza eminentemente privada, e tutelar de forma mais benéfica bem jurídico coletivo, indisponível, fundamental, que antecede todos os demais direitos – pois

<sup>3</sup> Citação do artigo Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan/mar. 1998).

<sup>4</sup> MS 22164, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995.

sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer –, este último prevalece, por óbvio, concluindo pela imprescritibilidade do direito à reparação do dano ambiental.

O enfrentamento da temática da imprescritibilidade, perante a ausência de previsão legal específica tratando da questão é um dos pontos altos da decisão<sup>5</sup>.

### 3. A COMPREENSÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE COMO DIREITO HUMANO E SUA CONSEQUENTE IMPRESCRITIBILIDADE

O direito ao meio ambiente é condição essencial à garantia do direito à vida, à saúde, à integridade física, dentre tantos outros, compondo o mínimo existencial necessário à garantia da dignidade, núcleo essencial da proteção dos direitos humanos.

Marcados pelas características de universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relação, os direitos humanos devem ser vistos como um todo que se fortalece na proteção dos direitos essenciais à garantia do princípio *pro homine*<sup>6</sup>, contexto no qual se insere a proteção do meio ambiente essencial à qualidade de vida. Esta visão holística da proteção dos direitos humanos já fora ressaltada na Carta da Conferência Internacional de Direitos Humanos de Teerã de 1968 e na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena de 1993<sup>7</sup> e em tudo se alinha à Declaração de Estocolmo de 1972

---

<sup>5</sup> Ressaltamos que a presente decisão fora objeto de análise por parte da Professora Flávia Vigatti Coelho de Almeida, em artigo no qual analisa sua coerência com o direito interno, por esta razão optamos por apreciar o acórdão sob a perspectiva do direito ao meio ambiente como direito humano, e seu alinhamento com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, posto ser este um dos seus principais fundamentos demonstrando a visão afirmativa e emancipatório da doutrina jurídica ambiental, bem como a atuação evolutiva dos direitos humanos adotada pelo STJ. A Imprescritibilidade da Reparação Ambiental. Disponível em <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1070/R%20DJ%20Coment%20processo%20civil%20-%20Flavia.pdf?sequence=1> em 20.03.2015.

<sup>6</sup> Sobre o princípio *pro homine* a Comissão Interamericana de Direitos Humanos se pronuncia da seguinte forma: “*pro homine* principle, whereby a law must be interpreted in the manner most advantageous to the human being; the necessity of access to justice, and the inclusion of the gender perspective in all Commission activities”. Disponível em <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/what.asp>, acessado em 20.03.2015.

<sup>7</sup> “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, sendo que a comunidade global deve tratá-los de forma global, justa e equitativa, em condição de igualdade e com a mesma ênfase. Reconhecidas particularidades nacionais, os Estados devem promover estes direitos, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais”.

quando em seu Princípio 01<sup>8</sup> já declarava o direito ao meio ambiente como um direito fundamental.

A decisão do STJ resguardou perfeita coerência com esta perspectiva, alinhando-se ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “Protocolo de San Salvador” que expressamente consagra o direito ao meio ambiente como um dos direitos humanos:

Artigo 11

Direito a um meio ambiente sadio

1. Toda pessoa tem direito a viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.
2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Esta também é a visão adotada no âmbito de outros sistemas regionais de direitos humanos, como o Sistema Europeu<sup>9</sup> e Africano<sup>10</sup>.

Especificamente no âmbito ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), ao qual o Brasil encontra-se vinculado, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em seu informe sobre a Situação dos Direitos Humanos no Equador afirmou a estrita vinculação entre a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e a preservação do bem estar físico reconhecendo que os agravos ambientais podem implicar na proteção de direitos humanos<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Princípio 01 “O homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e adequadas condições de vida, num meio ambiente cuja qualidade permita uma vida de dignidade e bem estar, e tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente, para a presente e as futuras gerações. A tal respeito, as políticas de promover e perpetuar o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e suas outras formas, e a dominação estrangeira, ficam condenadas e devem ser eliminadas”.

<sup>9</sup> Apesar de não existir previsão sobre a proteção do meio ambiente na Convenção Européia de Direitos Humanos, a Corte Européia já julgou diversos casos relacionados ao tema tais como os Casos López Ostra contra Espanha (1994), Guerra contra Itália (1998), Öneriyıldız contra a Turquia (2004), Tatar contra Romênia (2009).

<sup>10</sup> A Carta Africana de Direitos Humanos prevê expressamente: Art. 24. “Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento”.

<sup>11</sup> “El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano”. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.



Compreendendo o direito ao meio ambiente como direito necessário à proteção da vida, deve-se recordar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), órgão jurisdicional do SIDH, já manifestou-se sobre o conteúdo da proteção do direito à vida, prevendo prestações positivas do Estado de modo a evitar circunstâncias que impeçam ou dificultem a existência digna, em outras palavras o direito à vida significa não apenas a existência, porém a “garantia de acesso a condições que garantam a vida digna”, desta forma trata-se de um novo conteúdo de proteção do direito à vida na qual deve-se entender inserida a proteção ao meio ambiente<sup>12</sup>.

Ao revestir-se do arcabouço de proteção dos direitos humanos o direito ao meio ambiente também se incorporam as características essenciais destes direitos, tais como historicidade, universalidade, essencialidade, irrenunciabilidade, inalienabilidade, e imprescritibilidade, além de dispor das ferramentas para a sua proteção, as quais não se restringem à utilização do SIDH, mas também das previsões constitucionais específicas para a temática.

Quando analisamos o direito ao meio ambiente sob a ótica do SIDH é cabível lembrar que neste sistema consideram-se algumas violações de direitos humanos imprescritíveis, a exemplo das previsões constantes da Convenção sobre o Desaparecimento forçado de pessoas, Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa Humanidade. A imprescritibilidade tem sido aplicada a casos envolvendo a responsabilização criminal por “graves violações a direitos humanos”<sup>13</sup>.

Pablo F. Parenti ao tratar do tema da imprescritibilidade na Jurisprudência da CorteIDH, recorda que o dever de garantir direitos envolve a obrigação de prevenir, investigar e sancionar todas as violações aos direitos garantidos na

---

<sup>12</sup> “O direito à proteção da vida abarca, inclusive, as condições materiais mínimas de existência de uma pessoa. De fato, a Corte IDH determinou que o direito à vida compreende não somente o direito de todo ser humano de não ser privado da vida arbitrariamente, mas também o direito a que não sejam geradas situações que impeçam ou dificultem o acesso a uma existência digna. Fica consagrado, então, o novo conteúdo da proteção do direito à vida, sob a forma de prestações positivas do Estado *vinculadas as condições de vida*. O paradigma deste giro copernicano na proteção do direito à vida foi adotado no *Caso Niños de la Calle (Villagran Morales y Otros)* da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que estabeleceu que cabe ao Estado, na promoção da vida, garantir “el acceso a las condiciones que garanticen una existencia digna” Ramos, André de Carvalho, Parte 3. Manual prático de direitos humanos internacionais / Coordenador: Sven Peterke; Colaboradores: André de Carvalho Ramos ... [et al.] – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 244.

<sup>13</sup> A Corte Interamericana de Direitos Humanos já manifestou-se sobre a imprescritibilidade em casos como *Bulacio contra Argentina* (2003), *Barrios Altos contra Perú* (2001) e *Albán Cornejo y otros contra Ecuador* (2007).

Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>14</sup> conforme precedente do Caso *Velásquez Rodríguez* (1988). Esta indicação nos leva a afirmar que perante o dano ambiental e suas peculiaridades, como a pluralidade de vítimas, continuidade e permanência, bem como sua afetação às condições de vida digna, é necessário estruturar instrumental capaz de garantir o cumprimento de tal obrigação por parte do Estado e a imprescritibilidade do dano é um dos instrumentos essenciais para esta finalidade.

Para Mario Peña Chacón é necessário analisar a imprescritibilidade do dano ambiental à luz da configuração do direito ao meio ambiente como direitos humanos. Defende o autor que três aspectos devem ser considerados para a defesa da imprescritibilidade do dano ambiental coletivo: o seu caráter de direito humano (constitucional e internacional); a natureza pública dos bens ambientais de natureza coletiva e as similitudes que existem entre estes e os delitos de lesa humanidade<sup>15</sup>. O autor ressalta que em países como a Costa Rica a Corte Suprema de Justiça já se manifestou neste sentido<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> “En el Caso *Velásquez Rodríguez* (1988), al interpretar el alcance del deber de garantizar los derechos consagrados en la CADH (artículo 1.1), la Corte expresó: La segunda obligación de los Estados Partes es la de ‘garantizar’ el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción. Esta obligación implica el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. *Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención*”. PARENTI, Pablo F. LA INAPLICABILIDAD DE NORMAS DE PRESCRIPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. In. Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional. Georg-August-Universität-Göttingen. Instituto de Ciencias Criminales — Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional. Stiftung Konrad Adenauer. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Montevideo, 2010.

<sup>15</sup> “La tesis de la imprescritibilidad de las acciones tendientes a la prevención, cesación y reparación del daño ambiental acaecido sobre bienes pertenecientes al patrimonio natural del Estado, o bien declarados de interés público por parte del ordenamiento jurídico, puede ser sustentada en tres distintos argumentos jurídicos, por una parte, el carácter de derecho humano fundamental que posee la protección ambiental a nivel constitucional y del derecho internacional de los derechos humanos, por otra, la naturaleza pública de los bienes ambientales de naturaleza colectiva, y por último, a las similitudes que guarda el daño ambiental de naturaleza colectiva con los delitos de lesa humanidad”, p. 123 e 124. CHACÓN. Mario Peña. DAÑO AMBIENTAL Y PRESCRIPCIÓN. Revista Judicial. Costa Rica. N. 109. Setiembre 2003. O autor estabelece uma distinção quanto à imprescritibilidade de danos ambientais individuais aceitando nesta hipótese a aplicação da prescrição.

<sup>16</sup> Al respecto, por medio de la sentencia 4423-93 de las doce horas del 7 de setiembre de 1993 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica determinó: “Del desarrollo efectuado por esta Sala en sus diferentes resoluciones, se desprende entonces que en aras de garantizar el derecho a la salud y a la vida,

Em alguns países como o Equador o tema da imprescritibilidade do dano ambiental foi constitucionalizado com previsão expressa acerca do assunto<sup>17</sup>, determinando em seu que as ações destinadas a sancionar danos ambientais são imprescritíveis.

Por fim, o alinhamento do direito ao meio ambiente no contexto dos direitos humanos nos leva à situar a imprescritibilidade do dano ambiental sob o ponto de vista da obrigatoriedade de *garantia de recursos judiciais efetivos para a proteção dos direitos humanos*, pressuposto este que é um dos pilares do SIDH, tanto em razão da permanência dos danos sofridos pela coletividade, quanto à responsabilidade das presentes gerações face às futuras gerações<sup>18</sup>. Com efeito, sem o instrumental da imprescritibilidade teria-se a vulneração da proteção ambiental, preponderando a inefetividade dos direitos humanos ambientais.

---

*se hace indispensable tutelar la protección al ambiente, cuya utilización debe encaminarse de forma adecuada e integrada con sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden público, dictándose en esa medida reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades, y el goce de los derechos fundamentales, para con ello salvaguardar el patrimonio al que tienen derecho las generaciones presentes y venideras. Se debe deducir entonces que la preservación y protección del ambiente es un derecho fundamental, y es obligación del Estado el proveer esa protección, ya sea a través de políticas generales para procurar ese fin o bien, a través de actos concretos por parte de la Administración.” CHACÓN. Mario Peña. DAÑO AMBIENTAL Y PRESCRIPCIÓN. Revista Judicial. Costa Rica. N. 109. Setiembre 2003.*

<sup>17</sup> Art. 396. - El Estado adoptará las políticas y medidas oportunas que eviten los impactos ambientales negativos, cuando exista certidumbre de daño.

En caso de duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión, aunque no exista evidencia científica del daño, el Estado adoptará medidas protectoras eficaces y oportunas.

La responsabilidad por daños ambientales es objetiva. Todo daño al ambiente, además de las sanciones correspondientes, implicará también la obligación de restaurar integralmente los ecosistemas e indemnizar a las personas y comunidades afectadas.

Cada uno de los actores de los procesos de producción, distribución, comercialización y uso de bienes o servicios asumirá la responsabilidad directa de prevenir cualquier impacto ambiental, de mitigar y reparar los daños que ha causado, y de mantener un sistema de control ambiental permanente.

Las acciones legales para perseguir y sancionar por daños ambientales serán imprescriptibles.

<sup>18</sup> “Un recurso judicial efectivo en materia ambiental requiere la revisión del momento en que comienza a correr el plazo para la prescripción puesto que en muchos casos ambientales entre el momento en que se produce el ‘primer perjuicio’ y aquél que nos indica de manera ‘fehaciente’ el daño puede haber transcurrido mucho tiempo. También varía la concepción de responsabilidad que en el derecho ambiental incorpora la dimensión de futuro, esto es : somos responsables de nuestros actos frente a las generaciones futuras y los intereses de estas deben tomarse en cuenta en los procesos judiciales”. PICOLOTTI, Romina e BORDENAVE, Sofia. La Justiciabilidad del Derecho Ambiental desde una Perspectiva de Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Córdoba, Argentina, 2002, disponível em <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/La-justiciabilidad-del-derecho-ambiental-desde-una-perspectiva-de-derechos-humanos-Picolotti-y-Bordenave.pdf>, acessado em 19.03.2015.

#### 4. CONCLUSÕES

A decisão em comento não apenas assentou a inaplicabilidade da prescrição à imposição de responsabilidade civil em matéria ambiental, como também propiciou sua análise e interpretação em consonância com o Direito Internacional dos Direitos Humanos analisando o tema do ponto de vista de sua essencialidade à garantia de vida digna e plenitude de realização dos direitos humanos.

Por fim, cabe trazer à baila o voto em separado do Juiz Cançado Trindade no Caso *Moiwana contra Suriname* apreciado pela Corte IDH em 2005, em que analisa que alguns instrumentos como a anistia e a prescrição, em casos de grave violação a direitos humanos, ressaltando que podem funcionar como uma imposição do esquecimento e obstrução da justiça e, portanto, devem ser afastados em benefício de uma ética da memória<sup>19</sup>.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Flávia Vigatti Coelho de. A Imprescritibilidade da Reparação Ambiental. Disponível em <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/1070/R%20DJ%20Coment%20processo%20civil%20-%20Flavia.pdf?sequence=1> em 20.03.2015.

BENJAMIN, Herman. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 9, ano 3, p. 17-18, jan/mar. 1998.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Resp. Nº 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, DJe: 19/11/2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 647493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 22164, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 30.10.1995, DJ 17.11.1995.

---

<sup>19</sup> “89. Forgetfulness can simply not be imposed on anyone. Legal or institutionalized means of imposing oblivion, - such as amnesty or prescription, - utilitarian as they may seem to be, appear rather as obstructions of justice (*summum jus, summa injuria*). The search for, and investigation of, past violations of human rights render the past an eternal present, so as to allow the survivors of the violations to earn their future. It has been rightly contended that the unmasking of the atrocities of the past and of the present corresponds to a true ‘ethics of the memory’.”

CHACÓN. Mario Peña. DAÑO AMBIENTAL Y PRESCRIPCION. Revista Judicial. Costa Rica. N. 109. Setiembre 2003.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em <http://www.oas.org/en/iachr/mandate/what.asp>, acessado em 20.03.2015.

Comissão Interamericana de Direitos Humanos. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Bulacio contra Argentina* (2003).

Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Barrios Altos contra Perú* (2001).

Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Albán Cornejo y otros contra Ecuador* (2007).

Costa Rica. Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sentencia 4423-93.

PARENTI, Pablo F. LA INAPLICABILIDAD DE NORMAS DE PRESCRIPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. In. Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional. Georg-August-Universität-Göttingen. Instituto de Ciencias Criminales — Departamento de Derecho Penal Extranjero e Internacional. Stiftung Konrad Adenauer. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica. Montevideo, 2010.

PICOLOTTI, Romina e BORDENAVE, Sofia. La Justiciabilidad del Derecho Ambiental desde una Perspectiva de Derechos Humanos. Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente. Córdoba, Argentina, 2002, disponível em <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/La-justiciabilidad-del-derecho-ambiental-desde-una-perspectiva-de-derechos-humanos-Picolotti-y-Bordenave.pdf>, acessado em 19.03.2015.

Ramos, André de Carvalho, Parte 3. Manual prático de direitos humanos internacionais / Coordenador: Sven Peterke; Colaboradores: André de Carvalho Ramos ... [et al.] – Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2009, p. 244.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.223.092-SC (2010/0217643-1)**

---

Relator: Ministro Castro Meira

Recorrente: Gerson de Borba Dias

Advogado: Hélio de Melo Mosimann e outro(s)

Recorrido: Ministério Público Federal

Recorrido: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA

Advogado: Paulo Fernando Airoidi

Interessado: Fundação Amparo Tecnológico Ao Meio Ambiente FATMA

---

**EMENTA**

Administrativo e Processual Civil. Art. 535 do CPC. Omissões. Ausência. Meio ambiente. Área de preservação permanente. Prescrição. Aresto recorrido. Fundamentos constitucionais. Recurso extraordinário. Inexistência. Súmula n. 126-STJ.

1. Todas as questões suscitadas pela parte foram apreciadas pelo acórdão recorrido que concluiu pela inexistência de autorização ambiental para a construção do restaurante em área de preservação permanente, bem como que seriam inócuas as alegações de que à época da construção do restaurante, há mais de 25 anos, já inexistia vegetação natural, o que não caracteriza a suposta contrariedade ao artigo 535 do CPC.

2. O aresto impugnado perfilha o mesmo entendimento desta Corte, o qual considera que as infrações ao meio ambiente são de caráter continuado e que as ações de pretensão de cessação de danos ambientais é imprescritível. Precedentes.

3. O Tribunal *a quo* entendeu razoável a demolição do imóvel situado na Praia de Taquaras com base em dispositivos da Constituição da República – arts. 216, 225 e 170, incisos III e VI, bem assim após minuciosa ponderação dos princípios e postulados constitucionais abrangidos na lide – direito à moradia e ao meio ambiente, função social da propriedade e precaução. No entanto, não se constata a

interposição do competente recurso extraordinário, impondo a incidência da Súmula n. 126-STJ.

4. Recurso especial conhecido em parte e não 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, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Diva Malerbi (Desembargadora convocada TRF 3ª Região) votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentou oralmente o Dr. Paulo Jozino Cunha, pela parte recorrente: Gerson de Borba Dias.

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2012 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Meira: O recurso especial foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da Quarta Região assim ementado:

Ação civil pública. Área de Preservação Permanente. Construção e reforma de restaurante. Princípios constitucionais. Legitimidade da atuação estatal.

1. Presença de imóvel com destino comercial em área de preservação permanente, pelo que, em princípio, cabível a demolição requerida na inicial da presente ação civil pública e reafirmada nas razões recursais do Ministério Público Federal.

2. No caso concreto, a existência de licenciamento anterior, tanto pela FATMA, quanto pelo IBAMA, fundados na premissa fática incorreta da inexistência de área de preservação permanente, poderia conduzir o provimento judicial à improcedência do pedido, em virtude da ponderação da proteção ambiental e do direito à segurança jurídica. Tenho que esta indagação, no caso concreto, revela-se apropriada e totalmente pertinente, dado que não se pode ignorar a colisão tais princípios constitucionais, de inegável monta.



3. Já manifestei entendimento no sentido da manutenção dos imóveis construídos, acaso novo estudo de impacto ambiental demonstrasse a viabilidade e a efetividade de recuperação ambiental satisfatória, inclusive no sentido da impropriedade de demolição de imóvel residencial, sem que fossem disponibilizadas pela Administração alternativas efetivas protetivas do direito à moradia. Nestes casos, todavia, circunstâncias fáticas diversas do presente fizeram conduzir a concretização dos princípios constitucionais de modo a afastar o pedido demolitório e adotar soluções diversas, tais quais o impacto da demolição para a concretização de outros bens e direitos constitucionais, mormente o direito à moradia e preocupações urbanísticas envolvendo coletividades humanas.

4. No caso concreto, tais circunstâncias não se fazem presentes, uma vez que o imóvel cuja demolição se requer, motivada em razões ambientais, tem finalidade comercial, sem produzir consequências positivas, na mesma dimensão, em favor de outros bens e princípios constitucionais, como ocorreu naquelas hipóteses.

Com estas ponderações, e tomando de empréstimos outros fundamentos invocados pelo eminente relator, voto por dar provimento ao recurso do MPF, prejudicado o apelo da Associação Ecológica Taquaras (e-STJ fls. 971-972).

Os aclaratórios opostos foram acolhidos em parte para fins de prequestionamento (e-STJ fls. 991-997).

Nas razões do recurso especial interposto com base nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, o recorrente alega, em resumo, o seguinte:

*a)* ofensa ao artigo 535 do CPC, pois o Tribunal *a quo* deixou de se manifestar sobre as questões levantadas nos aclaratórios (e-STJ fl. 1.004);

*b)* maltrato ao artigo 131 do CPC, por considerar que o aresto recorrido decidiu “injustificadamente de forma contrária aos fatos e elementos contidos nos autos”, mormente porque o “acórdão também deixou de se manifestar sobre a inexistência de dano ambiental, como bem consignou a sentença” (e-STJ fl. 1.005);

*c)* contrariedade ao “art. 4º, § 2º, da Lei n. 4.771/1965 e o art. 14 da Lei n. 11.428/2006, além de sepultar o princípio da segurança jurídica, já que permitiu que o particular/Recorrente fizesse uma série de investimentos para, *a posteriori*, determinar sua demolição!” (e-STJ fl. 1.007). No ponto, sustenta ser “ilegal e desarrazoado, *data maxima venia*, decidir -pela sua demolição com base em interpretação de que a destinação comercial do imóvel não traria efeitos positivos em favor de outros bens e princípios constitucionais (não obstante a notória confluência de interesses públicos e privados)” (e-STJ fl. 1.007);



*d)* violação ao “art. 2º da Lei n. 9.784/1999, que exige proporcionalidade, razoabilidade e segurança jurídica nos atos da Administração, bem como os art. 3º, inciso V, 6º, e 7º, inciso IV, da Lei n. 11.428/2006; e ainda, o art. 1.228, parágrafo primeiro, do CC/2002, haja vista o interesse público na execução da obra com todas as condições fixadas pelos órgãos ambientais, também o atendimento à função sócio-ambiental da propriedade por parte do Recorrente” (e-STJ fl. 1.009). Requer, outrossim, a aplicação do princípio da proporcionalidade e razoabilidade na ponderação dos direitos fundamentais abrangidos no caso em tela (e-STJ fl. 1.010);

*e)* negativa de vigência ao artigo 1º da Lei n. 9.783/1999, “que estabelece o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal” (e-STJ fl. 1.011). Afirma que a construção originária existe há mais de 25 anos e “ainda que houvesse qualquer infração ambiental por parte do recorrente (o que se admite para fins de argumentação), tal situação teria sido sanada com a autorização da reforma concedida pelos órgãos ambientais competentes, não havendo se falar em infração continuada”, nem tampouco em imprescritibilidade do dano ambiental (e-STJ fl. 1.012).

Contrarrazões oferecidas às fls. 1.032-1.044; 1.047-1.057.

Admitido o especial na origem (e-STJ fls. 1.059-1.060), subiram os autos para julgamento.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra da ilustre Subprocuradora-Geral da República Dra. Maria Caetana Cintra Santos, opinou pelo não conhecimento do recurso especial (e-STJ fls. 1.072-1.078).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Castro Meira (Relator): O recurso especial foi interposto nos autos de ação civil pública ajuizada pela Associação dos Amigos da Praia de Taquaras visando a condenação de Gerson de Borba Dias à reparação dos danos provocados ao meio ambiente e ao patrimônio público federal – terreno de marinha e praia marítima, art. 20, IV e VII, da CF/1988, bem como a promover a sua recuperação integral, tendo em vista que a edificação de um bar e um galpão para guardar petrechos de pesca na Praia de Taquaras teria destruído vegetação de restinga e fixadora de dunas em área de preservação permanente (e-STJ fl. 944).

O juízo singular julgou improcedentes os pedidos e extinguiu o processo sem resolução de mérito (e-STJ fl. 858).

O Ministério Público Federal e a Associação Ecológica Taquaras interuseram recurso de apelação. O primeiro recorrente pleiteou a restauração da vegetação nativa e a demolição da obra localizada na Praia de Taquaras; o segundo, além da recuperação da área degradada, requereu fosse suspensa a edificação (e-STJ fls. 866 e 907).

A Terceira Turma do TRF da 4ª Região, por unanimidade, deu provimento ao apelo ministerial e julgou prejudicado o recurso da associação, nos termos do voto proferido pelo Juiz Federal Roger Raupp Rios. (e-STJ fl. 976).

Passo a examinar cada uma das alegações do recurso especial.

Por ser prejudicial, examino a assertiva de ofensa ao artigo 535 do CPC. No ponto, a recorrente aponta as seguintes omissões no aresto impugnado:

(a) as obras de reforma do restaurante, *contrario sensu*, contaram sim com *prévia aprovação dos órgãos ambientais, in casu*, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Balneário Camboriú (fls. 88-91 e 100) do Órgão Estadual do Meio Ambiente - FATMA (fls. 97-98), e do IBAMA (fls. 104-105)

b) "A vegetação no entorno da edificação é caracterizada como restinga herbácea degradada (-) Esta área, portanto, *não é considerada como Reserva Ecológica ou Área de Preservação Permanente*, não obstante a necessidade de licenciamento ambiental";

(c) quanto aos "fatos provados que o restaurante está no local há mais de 25 anos (desde 1981), *bem como que a área já estava completamente degradada (sem vegetação natural) desde aquela época*, pela ação dos antigos proprietários do restaurante e em decorrência do uso da praia pelos banhistas e pescadores" e, principalmente, quanto ao fato inequívoco de que, independentemente da destinação também comercial, a execução da obra com todas as condições fixadas pelos órgãos ambientais, 'é do interesse público, a obra no local. Seja para permitir o acesso disciplinado à praia, evitando o pisoteio da vegetação de restinga: seja para oferecer um serviço adequado aos turistas que visitam a nossa região, trazendo emprego e renda aos habitantes do local da praia

Entretanto, sobre tais relevantes fatos incontrovertidos (indispensáveis ao correto julgamento da lide), consignados na sentença de primeiro grau, o Egrégio TRF4 não teceu qualquer comentário, mesmo após a oposição de embargos declaratórios, restando caracterizada violação ao art. 535, 11, do CPC (e-STJ fl. 1.004).

Não logra êxito a irresignação. O Tribunal *a quo*, bem ou mal, analisou a controvérsia apenas deixando de adotar as teses levantadas pela parte, o que não caracteriza a suposta contrariedade ao artigo 535 do CPC.

O acórdão recorrido concluiu pela inexistência de autorização ambiental para a construção do restaurante em área de preservação permanente, bem como que seriam inócuas as alegações de que à época da construção do restaurante, há mais de 25 anos, já inexistia vegetação natural. Para melhor elucidação, destaco excertos do voto condutor:

***Voto-vista do Juiz Federal Roger Raupp Rios, Relator para acórdão***

***O exame dos autos faz concluir pela presença de imóvel com destino comercial em área de preservação permanente, pelo que, em princípio, cabível a demolição requerida na inicial da presente ação civil pública e reafirmada nas razões recursais do Ministério Público Federal.***

Valho-me, neste sentido, da fundamentação de julgado proferido pela 4ª Turma deste Tribunal, assim ementado:

(...)

No caso concreto, a existência de licenciamento anterior, tanto pela FATMA, quanto pelo IBAMA, fundados na premissa fática incorreta da inexistência de área de preservação permanente, poderia conduzir o provimento judicial à improcedência do pedido, em virtude da ponderação da proteção ambiental e do direito à segurança jurídica.

Tenho que esta indagação, no caso concreto, revela-se apropriada e totalmente pertinente, dado que não se pode ignorar a colisão de tais princípios constitucionais, de inegável monta.

Já tive, inclusive, oportunidade de desenvolver raciocínio deste jaez, concluindo pela manutenção dos imóveis construídos, acaso novo estudo de impacto ambiental demonstrasse a viabilidade e a efetividade de recuperação ambiental satisfatória. Eis a ementa daquele julgado, que mereceu votação unânime na Turma:

(...)

*Noutra oportunidade, onde também presente tal colisão de princípios fundamentais, conclui pela impropriedade de demolição de imóvel residencial, sem que fossem disponibilizadas pela Administração alternativas efetivas protetivas do direito à moradia:*

(...)

Nos dois casos, todavia, circunstâncias fáticas diversas do presente fizeram conduzir a concretização dos princípios constitucionais de modo a afastar o pedido demolitório e adotar soluções diversas, tais quais o impacto da demolição para a concretização de outros bens e direitos constitucionais, mormente o ***direito à moradia e preocupações urbanísticas envolvendo coletividades humanas.***

No caso concreto, tais circunstâncias não se fazem presentes, uma vez que o imóvel cuja demolição se requer, motivada em razões ambientais, tem finalidade

comercial, sem produzir consequências positivas, na mesma dimensão, em favor de outros bens e princípios constitucionais, como ocorreu naquelas hipóteses.

Com estas ponderações, **e tomando de empréstimos outros fundamentos invocados pelo eminente relator**, voto por dar provimento ao recurso do MPF, prejudicado o apelo da Associação Ecológica Taquaras.

Como se vê, o acórdão examina toda a controvérsia, máxime ao tomar por “*empréstimos outros fundamentos invocados pelo eminente relator*” originário, que bem examinou a questão, *in verbis*:

**Voto Relator originário - Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz**

(...)

**2.2 Da ilegalidade da edificação e da caracterização do dano ambiental.**

Encontra-se comprovado nos autos que o apelado (*sic*) qualquer autorização administrativa, conforme referido na própria sentença (fl. 190-v):

Desse conjunto probatório fica claro que o réu tem construção em área com vegetação de restinga há décadas, sem qualquer autorização administrativa, seja federal ou municipal, seja ambiental ou mesmo para construção (alvará ou habite-se). Apesar de não haver certeza técnica (não há prova Judicial segura e nem laudos técnicos específicos), presume-se, diante da experiência do que normalmente ocorre (art. 334, CPC), que a área ocupada está abrigada por terrenos de marinha. *A prova pericial extrajudicial, afirma que a vegetação de restinga fixa as dunas no local, porém também diz que esta mata está descaracterizada pelas “petiscarias”.*

*Nesses casos, cabível a demolição da edificação, situada em terreno de marinha e área de restinga, fixadora de dunas, considerada área de preservação permanente (art. 2º, f, Lei n. 4:771/1965).*

*Sobre os danos ambientais ora causados tem-se os Relatórios de Vistoria efetuados pelo IBAMA (fls. 31-34 e 40-45).*

Em, casos similares, o TRF4 decidiu quanto à possibilidade da demolição, de edificação em área de restinga, nesse mesmo sentido:

(...)

**2.3. Da responsabilização civil pelos danos ambientais conforme já referido; foi reconhecido pelo juiz a quo que o apelado possui construção em área com vegetação de restinga sem qualquer autorização administrativa e, portanto, totalmente irregular.**

No entanto, apesar desse reconhecimento pelo juízo, o outro fundamento do juízo *a quo* para o indeferimento do pedido foi a consideração de que a proteção do meio ambiente não seria um valor absoluto e que, no caso concreto, não via como produtiva a atuação individual contra um único dono de pequeno bar localizado há décadas naquela área.

O direito à proteção do meio ambiente, de fato, assim como qualquer outro direito não é absoluto; porém, as razões apontadas pelo juízo *a quo* não consistem, segundo o meu entendimento, fatores capazes de afastar, no caso concreto, a responsabilização do apelado pelos danos ambientais por ele causados.

***O suposto fato de existirem construções na vizinhança igualmente região de preservação permanente, não deve representar fator favorável ao agravante; entender de modo diverso implicaria tolerar novas construções vizinhas sob o mesmo fundamento e as vizinhas a essas, e assim por diante, aumentando em grau exponencial a degradação da área de preservação permanente.***

***O descumprimento da legislação protetiva do meio ambiente por outrem ou omissão do Estado na fiscalização não autoriza a exclusão da responsabilidade daquele que a descumpre.***

Trata-se, ao contrário, de entender pela responsabilidade de todos na preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, conforme a seguinte posição doutrinária, no que concerne à ética da responsabilidade na relação dos seres humanos com o ambiente.

O problema não se resume à definição clara de quem deve responder pelo dano ao meio ambiente, mas porque deve responder. Parece-nos assim que as Idéias de Apel sobre a co-responsabilidade pelos impactos da atividade humana no meio ambiente constituem uma fundamento mais sólido para a responsabilidade civil por dano ao meio ambiente.

(...) Como demonstra Apel, a co-responsabilidade pelos impactos ambientais das atividades humanas não surge no plano da consciência individual, mas decorre de uma exigência moral em face da necessidade de se preservar as possibilidades de existência das presentes e futuras gerações.

Ademais, conforme já referido pelo Ministério Público Federal, no ano de 2003 foi instaurada uma série de procedimentos administrativos com a finalidade de investigar os atos de ocupação e construção em terrenos de marinha de propriedade da União, sem autorização da Gerência de Patrimônio da União-SC e licenciamento dos órgãos ambientais no município de Camboriú-SC, identificando os responsáveis pelos danos ao meio ambiente.

No presente caso, o estudo “Proposta dos critérios de planejamento da gestão integrada da orla marítima dos municípios do setor Centro-Norte elo Litoral de Santa Catarina” (fls. 136-139), elaborado pela bióloga Cláudia Regina dos Santos, serviu de parâmetro para as ações desenvolvidas pelo Ministério Público Federal. **Nesse estudo teria sido constatada a importância da Praia de Taquaras, situada em área de preservação permanente, por ser constituída de restinga fixadora de dunas, e a impossibilidade de qualquer uso ou ocupação, salvo a inserção de estruturas de acesso à praia.**

A questão, então, após restarem caracterizados os danos ambientais e a responsabilidade do apelado, é a verificação da proporcionalidade das medidas a serem impostas a ele, considerando o direito à proteção do meio ambiente não ser absoluto.

**No caso, é relatado ser o apelado-pescador, mantendo, no entanto, a referida construção como bar; em que pese representar uma forma de sustento ao apelado, tal edificação não é fundamental para a sua profissão de pescador.**

**Entendo, dessa forma, que não se aplica aos autos hipótese em que se verifica um confronto entre direitos fundamentais como o direito ao meio ambiente e à moradia (única habitação de pessoa hipossuficiente), caso em que se tem entendido, dependendo da situação concreta, pela impossibilidade de demolição da moradia até o Poder Público providenciar alternativa de habitação.**

No caso dos autos não verifico manifesta desproporcionalidade das consequências da sanção pelo descumprimento da legislação ambiental em relação à gravidade das ameaças ao meio ambiente para o afastamento da pena de demolição.

**Não obstante, a danosidade ambiental de um restaurante de praia com porte elevado (conforme fotos de fls. 26-33), em área de preservação permanente, é inerente, visto que não só atrai pessoas (que degrada o ambiente com o lixo que produzem) como por si só gera esgoto e poluição dos mananciais do mangue, a ter não apenas repercussão local, mas na região em que localizada a obra.** Neste sentido, ademais, já analisei os fatos presentes, objeto de recursos de apelação, no AI n. 2005.04.01.007796-9, no qual assim me manifestei:

**As assertivas de preexistência de restaurante no local e de não ter havido destruição de vegetação nativa por inexistência, visando a obra a reduzir poluição anterior, revelam-se despiciendas, in casu, pois, constatada degradação ambiental da restinga vegetação da mata atlântica nativa em zona costeira, mister imediata paralisação das obras por imprevisíveis impacto e consequências da continuidade do dano, na**

**maior parte das vezes irreparável. O princípio da precaução norteia a tutela ambiental.**

**Os estudos juntados (fls. 93-143) demonstram existir no local vegetação nativa própria de restinga, de preservação permanente.**

**Há, pois, necessidade de sopesar dois absolutos jurídico-constitucionais.** O julgador encontra-se diante de situação em que conflitam interesses individuais comerciais de empresa privada (construção/ampliação de restaurante em área beira-mar) e interesses coletivos ambientais (preservação ambiental e cessação imediata dos danos à restinga nativa local).

Em breve análise, a situação fática caracteriza-se por construção/ampliação/reforma de restaurante à beira mar, prejudicando acesso a área de uso comum do povo e de domínio público, com destruição de flora nativa e causando incômodo a moradores e frequentadores da praia de Taquaras, em Camboriú, SC. **A atividade comercial prejudica diretamente o ambiente e a comunidade locais, inexistindo autorização legal pelos órgãos de vigilância ambiental.**

**Diante de tais fatos, tem-se de pautar a solução segundo os princípios da precaução, da razoabilidade e da função social da propriedade.** Há de o julgador optar entre os interesses das populações presentes e futuras a ambiente sustentável e de particulares a manter em atividade comércio. Cabe assim, em breve defesa da importância da tutela ambiental, definir, *prima facie*, o que se entende por patrimônio ambiental e seu especial relevo para as presentes e futuras gerações.

Fundamentalmente, sob o aspecto histórico, encontram-se inicialmente os direitos humanos de primeira geração - os direitos de liberdade (direitos civis e políticos) - relacionados com a gênese do Constitucionalismo moderno e a exigência de uma atuação estatal negativa, ou seja, um não-agir do Estado.

A segunda geração de direitos, por sua vez, surge no século XX e trata dos direitos econômicos, sociais e culturais, pleiteando ações estatais positivas que provenham garantias materiais mínimas, tais como educação, saúde e proteção ao trabalhador. Ressalte-se que estes direitos vinculam-se à questão da igualdade e da necessidade do Estado intervir de forma corretiva para alcançá-la, aproximando-se, assim, da idéia de Estado do Bem-Estar Social.

Os direitos de terceira geração concernem às exigências da sociedade contemporânea, tais como o ambiente, o desenvolvimento, os consumidores e as minorias. Ressalte-se, ainda, que essas três gerações de direitos humanos, em sua totalidade, orbitam em torno do Estado.

Nessa perspectiva, como bem assevera Cristiane Derani: ‘as normas de direito ambiental são essencialmente voltadas a uma relação social e não a uma ‘assistência’ à natureza. ‘O direito ambiental é um direito para o homem’. As águas, o solo e as matas nativas (ambiente protegido de agressões químicas não naturais) *fazem parte do direito constitucionalmente protegido a um ambiente protegido e preservado, compondo, nos termos do art. 225, § 3º, da Constituição Federal*, patrimônio do povo brasileiro, sendo muitas vezes irrecuperáveis os danos causados por atuação sem fiscalização e controle de diversos empreendimentos comerciais.

*Ocorre que o patrimônio ambiental, no sentido adotado pela CF/1988, é um conceito transtemporal, que se revela, tomando-se o hoje, o ontem e o amanhã, como uma herança do passado, a qual, transitando pelo presente, é destinada a dotar os hóspedes futuros do planeta. Nessa perspectiva, o ambiente saudável passa de direito das gerações presentes a dever de conservação para as gerações futuras, o que obriga os juristas a adotarem medidas protetivas contra a destruição do meio. Isso porque o direito ambiental é o elo de ligação entre toda a forma de vida do planeta, com a necessidade do homem em progredir/evoluir.*

Nesse sentido é a lição de Paulo Bessa Antunes ao dizer que “o direito ambiental não é, contrariamente ao que se pretende, se crê e se repete, um direito unilateral favorável à defesa do ambiente, é um direito de compromisso entre interesses divergentes, o do desenvolvimento industrial e o da qualidade de vida das comunidades humanas”.

Toshio Mukai, por sua vez, pondera que “o direito ambiental é um conjunto de normas e institutos jurídicos pertencentes a vários ramos do direito, reunidos por sua função instrumental para a disciplina do comportamento humano em relação ao seu ambiente” Essa é uma visão instrumental do ramo jurídico, sendo importante devido ao fato de o direito ser um meio de moldar o inconsciente coletivo de forma a cumprir as necessidades sociais. Assim, o direito ambiental busca proteger um bem de uso comum de todos, que poderá deixar de existir (ou ter sua função enquanto ecossistema sadio inviabilizado) caso as condutas de todos não forem convertidas para práticas protecionistas. Nessa faceta instrumental, o direito passa a ser um mecanismo de ensino e conscientização da coletividade.

Retomando a idéia da tutela protecionista, cumpre salientar a plena aplicabilidade do princípio da precaução em assuntos ambientais. Conforme a lição de Mariana Heck, o “princípio da precaução se inscreve na confluência do direito e da ciência. Até muito pouco tempo, apenas o risco verificado justificava a adoção de medidas de preservação. A lógica da precaução propõe justamente inverter esse raciocínio: o princípio da precaução implica precaver-se contra a incerteza”. E continua a autora:



Com efeito, a ação de precaução é a forma mais estrita da política ambiental da prevenção. O aspecto determinante da precaução é o fato de que os impactos sobre o meio ambiente são reduzidos antes mesmo que o risco esperado seja atingido. Trata-se, portanto, de tomar medidas mesmo se os riscos ainda não são certos, mas apenas prováveis, ou, ainda, quando eles não foram simplesmente excluídos. (...)

A tendência do princípio da precaução de favorecer a função preventiva da responsabilidade está também presente no estabelecimento de um nexo causal. O nexo de causalidade em matéria de danos causados ao meio ambiente é muito difícil de ser estabelecido devido à natureza mesma do dano.

Os padrões jurídicos tradicionais em matéria ambiental tendem a privilegiar as partes acusadas da degradação ambiental. Até que não se prove o contrário, elas podem continuar suas atividades. O ônus de provar pertence em princípio ao acusador. O princípio da precaução propõe uma outra conduta: até que se prove que as atividades estão corretas, os supostos poluidores não estão legalmente autorizados a desenvolver atividades que apresentem perigos significativos ao meio ambiente.

A inversão do ônus da prova implica que os patrocinadores de um projeto devem necessariamente adotar medidas de proteção ambiental, a não ser que tragam as provas de que os níveis de riscos e incertezas não foram ultrapassados. André Nolkaemper menciona o procedimento de justificação prévia, «prior justification procedure», como a expressão típica da inversão do ônus da prova. Esse método foi adotado pela Convenção de Oslo sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Imersão de Resíduos e outras Substâncias Efetuada por Navios e Aeronaves, de 15 de fevereiro de 1972. Na gestão dos recursos naturais, outros documentos internacionais invertem o ônus da prova. (...)

O homem tomou consciência da adoção do princípio da precaução dos riscos e das conseqüências de suas ações. Todavia, se o princípio da precaução é a tradução de uma prudência necessária na hora de tomar uma decisão com relação ao meio ambiente, a defesa do meio ambiente não pode frear ou bloquear qualquer iniciativa nova e qualquer inovação científica. O que deve ser procurado é um equilíbrio entre a evolução da sociedade e a proteção do meio ambiente, se for possível, não sendo este sempre o caso. As ações do homem devem estar condicionadas ao efetivo conhecimento do risco, entretanto a natureza é cheia de imprevistos, dificultando

a tarefa dos cientistas e dos pesquisadores. Olivier Godard escreve justamente: “se a precaução pode conduzir ao melhor e ao pior, a ausência de precaução conduz certamente ao pior”.

Não obstante, cumpre analisar que o contexto acima delineado, em que todo o direito, ainda que absoluto (entenda-se absoluto com as restrições que se põem ao conceito), é relativo quanto ao seu exercício; o direito à propriedade/comércio individual, quando representa afronta à tutela ambiental, deve-se relativizar e, quiçá inviabilizar, como forma de garantir a existência de um ambiente sustentável que garanta a dignidade humana das gerações futuras. Nesse viés, tem-se concomitadamente à precaução, a incidência do mandamento constitucional de limitação do exercício? da atividade privada em confronto com a função social da propriedade, que pelo menos não cause prejuízo ambiental (art. 170, incisos III e VI da CF/1988). Isso significa que ao Poder incumbe obstar práticas por veies acobertadas por manto de aparente legalidade sem, contudo, legitimar-se na sociedade. Não é ilegal o ato administrativo que tutela bem maior, qual seja, o interesse público social, devendo o Estado obstaculizar atividades poluidoras no regular exercício de seu poder de polícia.

Assim, cumulados os princípios da precaução, da razoabilidade e função social da propriedade, verifica-se que, no choque entre os interesses individuais e o risco ambiental coletivo em liça configura melhor solução a preservação do meio ambiente. E, diante da moldura constitucional/principiológica posta, ao julgador incumbe fazer a opção entre o tipo de valores a seguir, devendo pautar-se pelo respeito aos direitos constitucionais fundamentais tutelados, *in casu*, da defesa do ambiente, a que o Estado (Poderes e órgãos) está obrigado a respeitar. E nem se diga que em tais normas existem “apenas princípios”. Como bem ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, os princípios é que conferem espírito ao sistema jurídico, pois “servindo de critério para a exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido”.

Os princípios são como bitolas a unir as diversas partes do todo normativo conferindo-lhe sistematicidade. É o ‘cimento lógico’ de que nos fala Eros Roberto Grau, de tal forma que, no processo de interpretação e aplicação das normas, vulnerar um princípio é muito mais grave que ofender uma norma. A ofensa aos princípios põe em jogo o sistema como um todo, o desagrega. Sobre o tema, cabe o ensinamento de Claus Wilhelm Canaris:

A existência do Direito assenta numa série de fenômenos que se concretizam com regularidade. Sem essa regularidade, o Direito não teria qualquer consistência ideal ou real: ininteligível, imperceptível e ineficaz, ele deveria ser afastado das categorias existentes (...) Em termos esquemáticos, pode considerar-se que, mediante bitolas eleitas em cada cultura jurídica, o direito tende a tratar o igual de modo igual e o diferente de modo diferente, de acordo com a medida da diferença. De outro modo, os diversos problemas concretos seriam resolvidos ao acaso; surgindo como expressão do puro arbítrio.

Inegável que, com absoluta prioridade, é dever do Estado Democrático de Direito e da sociedade a preservação ambiental, incumbindo ao Poder Judiciário atuar de acordo com a precaução, razoabilidade e função social da propriedade privada exigíveis na tutela desse bem jurídico. Tal atuação preventiva se mostra fundamental em situações que, embora aparentemente revestidas de legalidade, sejam dramáticas - e por vezes irreversíveis - formas de ataque à natureza.

*A Constituição Federal prevê, nos artigos 216 e 225, que o ambiente deve ser preservado, sendo interesse e dever de todos (Estado e sociedade) empenhar-se nesse desiderato. Salienta-se que os artigos constitucionais citados não são apenas princípio lógicos, e sim, normativos e auto-aplicáveis, constituindo fontes primárias de Direito. Perfeita, portanto, a medida antecipatória a obstar a construção/obra/reforma/ampliação do restaurante enquanto não houver elementos comprobatórios de que tenha sido legalmente autorizado e que não representa dano ambiental irreparável à vegetação de restinga local, visto que isso significa a plena aplicabilidade da atuação pública em prol da tutela ambiental (precaução e razoabilidade) e da vida econômica para que os agentes atuem de forma a cumprir a função social da propriedade privada (art. 170, incisos III e VI, da CF/1988).*

Quanto às demais questões postas, o princípio processual da valorização do juízo originário da causa por mais próximo aos fatos e à prova produzida, torna irretocável a decisão *a quo* haja vista, ante o conjunto probatório, encontrarem-se presentes os requisitos para a concessão da antecipação de tutela, que se mostra fundamental à efetiva proteção do direito a um ambiente natural sadio. Milita no contra-fluxo da *defesa de interesses sociais indisponíveis e da pertinente aplicação do princípio da precaução em prol da vida*, humana enquanto dependente da qualidade ambiental este recurso, pois, cediço incumbir ao Poder Público, entidades privadas, sociedade e cada um dos cidadãos garantir o ambiente às presentes e futuras gerações.

Por derradeiro, chama a atenção a colidência do interesse público da municipalidade para com a sociedade ao conceder alvará para a construção da referida obra (base da defesa do réu), de que deve curar

todo e qualquer servidor público, mormente da área de planejamento urbano de um lado, e o interesse particular de secretário municipal de Planejamento que é o empresário da presente obra, de outro, a tisanar de modo indelével o procedimento administrativo de autorização edilícia. Isso porque o empresário/réu, era, em 2005, ano da ação, Secretário do Planejamento no Município de Camboriú, conforme reconhecido em reportagem contida no site <http://www.jornaltribuna.com.br/geral.php?idmateria=6470>, continuando sua atuação política na municipalidade nos anos subsequentes, quando atuou como Diretor Geral da EMASA (Empresa Municipal de Água e Saneamento de Balneário Camboriú) em 2007, conforme informativo contido no site <http://www.emasa.com.br/noticia.php?notID=18>, onde trabalha até os dias atuais nesta função, conforme informações contidas no site [http://www.balneariocamboriu.com.br/noticias/mostrar\\_noticia.php?codigo=4922](http://www.balneariocamboriu.com.br/noticias/mostrar_noticia.php?codigo=4922).

Ante o exposto, o *Ministério Público Federal* opina sejam por Vossas Excelências providos os recursos'

Por esses motivos, voto por dar provimento às apelações.

É o meu voto.

Assim, não padece de qualquer omissão o aresto recorrido, devendo ser afastada a alegação de nulidade do julgado.

Também por ser prejudicial às demais questões, passo a analisar a suposta prescrição da pretensão punitiva da Administração.

No ponto, aponta violação do artigo 1º da Lei n. 9.783/1999, “que estabelece o prazo prescricional de 5 (cinco) anos para o exercício da ação punitiva pela Administração Pública Federal”, aduzindo que a construção originária existe há mais de 25 anos e “ainda que houvesse qualquer infração ambiental por parte do recorrente (o que se admite para fins de argumentação), *tal situação teria sido sanada com a autorização da reforma concedida pelos órgãos ambientais competentes*, não havendo se falar em infração continuada”, nem tampouco em imprescritibilidade do dano ambiental (e-STJ fl. 1.012). O aresto impugnado solucionou a controvérsia nos seguintes termos:

*Voto Relator originário - Desembargador Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz*

Afiguram-se-me irrefutáveis as considerações desenvolvidas no parecer do douto representante do MPF, Dr. Roberto Luís Oppermann Thomé, a fls. 832v-836v, *verbis*:

‘Em feito análogo, ACP n. 2006.72.08.001951-9, em que discutida a possibilidade de se manter outro restaurante na mesma praia, cuja sentença fora exarada com a mesma fundamentação da lançada nesta ação, assim se manifestou o colega Procurador Regional da República Paulo Gilberto Cogo Leivas, *in verbis*:

2. Fundamentos:

2.1. Da imprescritibilidade da ação de reparação de dano ambiental

Um dos fundamentos do juiz *a quo* para julgar improcedente esta Ação Civil Pública foi a consideração de que à dano causado pela construção de rancho e pesca e por sua ampliação para funcionamento como bar estaria prescrito.

No entanto, a ação visando à reparação do dano ambiental é imprescritível, pois relativa a um direito difuso; ademais, os danos ora causados ao meio ambiente configuram danos que se propagam de forma continuada.

No mesmo sentido, os seguintes precedentes, cujas ementas ora transcrevo:

Administrativo. Ação civil pública. Dano ambiental. Prescrição. Indeferimento.

Não se pode aplicar entendimento adotado em ação de direitos patrimoniais em ação que visa à proteção do meio ambiente, cujos efeitos danosos se perpetuam no tempo, atingindo às gerações presentes e futuras.

(TRF4, AG n. 2008.04.00.025496-3, Quarta Turma, Relator Valdemar Capeletti, D.E. 27.10.2008).

Recurso especial. Ação civil pública. Poluição ambiental. Empresas mineradoras. Carvão mineral. Estado de Santa Catarina. Reparação. Responsabilidade do Estado por omissão. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subsidiária.

(...) 7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível. (...) (REsp n. 647.493-SC, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 22.5.2007, DJ 22.10.2007 p. 233).

Não logra êxito a insurgência, tendo em vista que o acórdão recorrido perfilha o mesmo entendimento desta Corte, o qual considera que as infrações ao meio ambiente são de caráter continuado e que as ações de pretensão de cessação de danos ambientais é imprescritível. Nessa linha, colaciono julgados sobre o tema:

Processual Civil. Recurso especial. Alínea **a** do permissivo constitucional. Alegações genéricas. Incidência da Súmula n. 284 do STF, por analogia. Conclusões da origem. Revisão. Impossibilidade. Súmula n. 7 desta Corte Superior. Alínea **c** do permissivo constitucional. Ausência de divergência atual.

1. Trata-se de ação em que se pretende a indenização em virtude de limitação administrativa perpetrada pelo art. 4º do Código Florestal, que veda a supressão de mata ciliar em área de preservação permanente.

2. Não se pode conhecer do alegado desrespeito aos arts. 2º e 8º da Lei n. 4.771/1965, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação das razões pelas quais tais dispositivos teriam sido contrariados. Incide, no caso, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.

3. A pretensão recursal busca, na verdade, analisar a espécie de intervenção na propriedade do recorrente e a realização de reflorestamento ou desmatamento na área em questão, sendo necessário rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n.

*4. Quanto à aludida extinção da pretensão de reparação do dano ambiental, mediante recomposição da área, impõe-se notar que esta Corte já se sedimentou no sentido da imprescritibilidade desta. Precedentes.*

5. No que tange à apontada divergência jurisprudencial, não há como se falar em divergência atual, o que torna possível aplicar ao caso a Súmula n. 83-STJ. Em verdade, o Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que a obrigação de recuperar a degradação ambiental ocorrida na faixa da reserva legal ou área de preservação permanente abrange aquele que é titular da propriedade do imóvel, mesmo que não seja de sua autoria a deflagração do dano, tendo em consideração a sua natureza *propter rem*. Precedentes.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido (REsp n. 1.247.140-PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 22.11.2011, DJe 1º.12.2011);

Processual Civil. Ação civil pública. Reparação de dano ambiental. Imprescritibilidade. Violação do art. 535 do CPC. Não ocorrência. Divergência jurisprudencial não demonstrada. Análise de matéria de ordem pública por esta Corte sem prequestionamento. Impossibilidade. Precedentes.

1. O acórdão recorrido, que julgou o agravo de instrumento do recorrente, tratou exclusivamente da prescrição. Mesmo questões de ordem pública (legitimidade passiva) não podem ser analisadas em Recurso Especial se ausente o requisito do prequestionamento. Precedentes do STJ.

2. É cediço que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas, ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu. Não violação do art. 535 do CPC.

3. O Tribunal *a quo* entendeu que: “Não se pode aplicar entendimento adotado em ação de direitos patrimoniais em ação que visa à proteção do meio ambiente, cujos efeitos danosos se perpetuam no tempo, atingindo às gerações presentes e futuras.” *Esta Corte tem entendimento no mesmo sentido, de que, tratando-se de direito difuso - proteção ao meio ambiente -, a ação de reparação é imprescritível. Precedentes.*

Aggravamento regimental improvido (AgRg no REsp n. 1.150.479-RS, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 4.10.2011, DJe 14.10.2011);

Administrativo e Processo Civil. Direito Ambiental. Ação civil pública. Competência da Justiça Federal. Imprescritibilidade da reparação do dano ambiental. Pedido genérico. Arbitramento do *quantum debeat* na sentença: revisão, possibilidade. Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

1. É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia.

2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal.

3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena.

4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do Estado, espraiando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado.

5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano.

6. *O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal.*

7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias;

se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação.

8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental.

9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ.

10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas n. 284-STF e 7-STJ.

11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp n. 1.120.117-AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 10.11.2009, DJe 19.11.2009).

Dessa forma, deve ser afastada a assertiva de prescrição.

Outra sorte não socorre o recorrente quanto às demais irresignações. Isso porque verifica-se que a Corte regional entendeu razoável a demolição do imóvel situado na Praia de Taquaras com base em dispositivos da Constituição da República – arts. 216, 225 e 170, incisos III e VI, bem assim após minuciosa ponderação dos princípios e postulados constitucionais abrangidos na lide – direito à moradia e ao meio ambiente, função social da propriedade e precaução. No entanto, não se constata a interposição do competente recurso extraordinário, impondo a incidência da Súmula n. 126-STJ, o que impede o conhecimento do apelo em seus demais termos.

Ainda que assim não fosse, não houve combate à aplicação do princípio da precaução à hipótese dos autos, nem tampouco o prequestionamento do artigo 131 do CPC; artigos 3º, inciso V, 6º, e 7º, inciso IV e 14 da Lei n. 11.428/2006 e artigo 1.228, § 1º, do CC/2002, atraindo, respectivamente a imposição dos óbices das Súmulas n. 283-STF e 211-STJ.

Ante o exposto, *conheço em parte do recurso especial e nego-lhe provimento.*

É como voto.



---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Lidia Helena Ferreira da Costa Passos*<sup>1</sup>

### **“Gerações futuras, ambiente, moradia e segurança jurídica: ponderação de interesses públicos”**

#### **1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO**

O Acórdão versa sobre a seguinte situação fática. Há mais de 25 anos, em área de preservação permanente, foi construído prédio onde funciona um restaurante, em praia do município de Camboriú. A ação civil pública, ajuizada por entidade da sociedade civil legitimada, tem como objetivo a condenação do proprietário à reparação integral dos danos provocados ao meio ambiente e ao patrimônio público federal – terreno de marinha e praia marítima - bem como a recuperação integral da vegetação nativa (restinga, fixadora de dunas) em área de preservação permanente, mediante demolição da obra.

No caso concreto, argumentos acerca da aprovação prévia das obras pelos órgãos competentes (fundada em incorreta premissa de inexistência da área de preservação permanente) e da atual descaracterização das funções naturais da vegetação de restinga para fixação das dunas (em função da permanência de outras “petiscarias” irregulares e agressiva presença turística no local), conduziram o debate judicial à ponderação dos princípios constitucionais problematizados na lide, tais como o direito à proteção ambiental intergeracional, direito à moradia, princípio da precaução e segurança jurídica. Decidiu-se, ao final, que as infrações ao meio ambiente são de caráter continuado e é imprescritível a ação de pretensão de cessação dos danos ambientais; que, mediante ponderação dos princípios constitucionais envolvidos, é razoável a demolição do imóvel situado em área de preservação permanente e terreno de marinha.

#### **2. ANÁLISE TEÓRICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO**

Gostaria de propor um comentário acerca deste último ponto: decidibilidade jurídica em situações de confronto de interesses públicos igualmente relevantes e conflitos de princípios constitucionais relativos a direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> Procuradora de Justiça. Mestre e Doutora em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo. Diretora Executiva da Fundação para Conservação Florestal e Biodiversidade do Estado de São Paulo.

Em que condições a permanência de construção na área de preservação permanente deve ser tolerada e quando deve ser promovida a demolição para cessar os danos ao ambiente? Em que condições o princípio da proteção ao meio ambiente para as gerações futuras deve prevalecer em face do direito de moradia e preocupações urbanísticas? Quando o princípio da segurança jurídica deve prevalecer em detrimento da preservação ambiental para as gerações futuras? Em que condições a comprovação empírica de hipóteses de pesquisa científica deve ser relegada pela decisão jurídica (princípio da precaução)? Em que condições os “valores coletivos” estruturadores das relações socioeconômicas legitimam as decisões jurídicas?

É sempre o conceito de interesse público e sua legitimidade que está na base dessas indagações. Todavia, há uma ambiguidade importante na manifestação do conceito de interesse público no plano comunicativo, que o operador jurídico não pode deixar de considerar. Não se pode compreendê-lo senão em função de seu uso efetivo (2). Em geral, o uso da expressão funciona como critério de avaliação e ponderação da relevância e preponderância que a comunidade social confere a certos interesses privados (ou a aspectos dos interesses privados), em determinadas situações. Ou seja: o conceito de interesse público, como *princípio*, está longe da índole estável e harmônica pela qual é comumente apresentado. Ao contrário, os sentidos são múltiplos e contraditórios, justamente porque são moldados nas situações práticas ferozmente tensionadas das disputas de interesses na estrutura produtiva (3). Por seu caráter valorativo, funciona para qualificar hierarquicamente as situações práticas, objetivando a decidibilidade jurídica em função da própria competição entre os interesses sociais (4).

2 No sentido utilizado por Bobbio, por exemplo, para explicar o aspecto normativo de conceitos como “justiça”, “democracia”, “bem comum”, cujo sentido é definido mais por seu uso efetivo do que pelo sentido descritivo do conceito (cf., a respeito, *Dicionário de Política*, Bobbio, N., Matteucci, N., Pasquino, G., 8ª. Ed., UnB, p.660-662).

3 O problema da definição do conceito de interesse público pode ser ilustrado pela observação de Herbert Hart: “A crença acrítica de que se um termo geral (p.ex., “direito”, “estado”, “bom”, “justo”) for usado corretamente, então a série de casos a que é aplicado deve quanto a todos partilhar de ‘qualidades comuns’ tem sido a fonte de forte confusão. Muito tempo e ingenuidade têm sido desperdiçados na teoria do direito com a tentativa vã de descobrir, para fins de definição, as qualidades comuns que são, segundo esse ponto de vista, consideradas como a *única razão* respeitável para usar a mesma palavra para muitas coisas diferentes” (Cf. “*O Conceito de Direito*”, 2ª. Ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1994, p.258).

4 “Uma característica fundamental de los valores es la polaridad...se ha dicho muchas veces que la polaridad implica la ruptura de la indiferencia. Frente a los objetos del mundo físico podemos ser indiferentes. En cambio, , tan pronto se incorpora a ellos um valor, la indiferencia no es posible...” (cf. “*Que son los Valores*”, Breviários Del Fondo de Cultura Económica, 14ª. Ed., 1997, México, p.20-21).

Na ponderação de interesses públicos polarizados, como se vê, somos levados a tomar o problema pela raiz: a quem interessa e em benefício de quem o direito efetivamente funciona? A Constituição é expressão de uma determinada sociedade histórica, porque ancora suas raízes nas mediações pelas quais se articulam as formas jurídicas e as relações socioeconômicas no âmbito de uma determinada estrutura produtiva. Os alicerces mais profundos de sua legitimidade estão na economia e na política, mais do que na tecnologia científica e no direito, propriamente ditos.

Por essa razão interessa-nos, aqui, a compreensão do sentido social do conceito de interesse público e não de seus aspectos formais. A formalidade do raciocínio dogmático não dá conta dos fatores sociais, econômicos, culturais, políticos que conferem “razoabilidade”, isto é, tornam socialmente aceitáveis os argumentos que suportam as decisões jurídicas que envolvem o conceito de interesse público na ponderação de princípios constitucionais fundamentais.

Tomemos exemplarmente o entendimento segundo o qual as infrações contra o meio ambiente são de caráter continuado e a ação de pretensão de cessação dos danos ambientais é imprescritível. O enfoque puramente formalista dos discursos dogmáticos engendra a opacidade dos fatores que distinguem e dão relevância a certos aspectos dos problemas que envolvem as coletividades humanas. A compreensão do caráter contínuo e permanente da infração ambiental extrapola o âmbito técnico-jurídico e também a dimensão natural e física dos danos provocados. A relevância das áreas de preservação permanente se explica por fatores econômicos muito fortes, pois os serviços ambientais prestados pela vegetação que preserva rios, nascentes, encostas, fixa dunas e protege topos de morro, são insubstituíveis por qualquer meio tecnológico conhecido e a escala da produção econômica mercantil não é sustentável sem esses serviços (cuja qualidade e quantidade são exponencialmente exigidas). Sob esse enfoque, constatamos que os serviços ambientais prestados pelas áreas de preservação permanente funcionam, prevalecentemente, como fator essencial à reprodução do sistema expansivo do capital e, por essa condição, compõem os alicerces da produção econômica que garante o estilo e a qualidade de vida desta e das próximas gerações. Essa perspectiva contextual e histórica revela o sentido do princípio de conservação ambiental intergeracional como direito fundamental da pessoa humana.

Os valores e os princípios gerais estão na base das decisões jurídicas assim como as regras (normas jurídicas individuais). O pensamento jurídico

dogmático mais tradicional tende a prestigiar a normatividade, com ênfase nas regras e práticas jurídicas que compõem o ordenamento de forma imediata, primariamente normativa, como conjunto de direitos e obrigações, estabelecidas e calculadas por meio de procedimentos especializados e centralizados (5). Mas quando a noção de normatividade se amplia para além do *pedigree* das regras (6), os princípios e os valores são também normas, porque *prescrevem* comportamentos. O *status* prescritivo dos princípios e valores é calçado em processos dialógicos e pragmáticos, segundo um sistema operacional distinto da racionalidade dogmática, na medida em que seu uso nas decisões jurídicas os situa no limite de certas condições comunicativas vitais, incorporadas em normas não legisladas, em finalidades sociais, hábitos culturais, costumes, valores (7). Por esse viés, é claro, amplia-se o alcance e a riqueza da própria constituição federal.

Por exemplo, a caracterização normativa do conceito de interesse público subjacente aos fatores problematizados no acórdão (conservação ambiental, moradia, segurança jurídica e precaução) não pode ser alcançada nos limites do raciocínio lógico-formal (subsunção, analogia, etc). Trata-se de normatividade construída na dimensão de consensos e argumentos, cuja legitimidade (validade) se define conjunturalmente, em função de determinados resultados sociais que a decisão jurídica almeja compor (8).

---

5 Sem a preocupação de explorar analiticamente o próprio conceito de direito e os aspectos sistêmicos do ordenamento, foi adotada a classificação hartiana de normas primárias e secundárias para caracterização normativa do conceito de interesse público como princípio geral de direito. Cf, a respeito, o pós-escrito da obra “O Conceito de Direito”, em que o professor Hart responde às críticas de Ronald Dworkin, expondo sua concepção sobre regras e princípios reconhecidos pelo critério das regras de reconhecimento(pp.321-325) e comenta a relação de sua teoria com noção de interpretação construtiva desenvolvida por Dworkin (*pedigree* e interpretação, pp.326-331). Op.cit.

6 Idem, p.327.

7 A explicação de Wittgenstein sobre os jogos de linguagem que fazem operar os processos de comunicação social ilustra o raciocínio: “...a totalidade formada pela linguagem e pelas atividades com as quais ela vem entrelaçada”...a argumentação é um desses jogos, a arte de procurar, em situação comunicativa, os meios de persuasão disponíveis” (In “*Investigações Filosóficas*”, 6ª. Ed., Petrópolis, Vozes, 2009, p.19).

8 Tanto autores realistas como Llewellyn e Dworkin, ou positivistas críticos como Hart e Bobbio, explicam a característica dinâmica do ordenamento jurídico como relacionada à intervenção de elementos valorativos e extra-jurídicos no direito, através dos princípios e das políticas públicas. Teorias realistas (por oposição às formalistas), como Llewellyn, p.ex., sustentam fatores psicológicos e subjetivos, em que o juiz primeiro decide e depois busca no ordenamento a norma que se adapta à sua decisão. Positivistas críticos, como Hart, defendem um modelo decisório fortemente discricionário, em que o juiz supre as ausências normativas com sua atividade criadora de normas jurídicas nos casos concretos. Há ainda posições críticas como Dworkin, para as quais

Por exemplo: porque o mesmo critério de preservação intergeracional de áreas de proteção permanente na praia de Itaquaras/Camboriú não foi usado na consolidada ocupação da orla da capital do Rio de Janeiro ou da cidade de Santos, em São Paulo? Em situações assim, caracterizadas por radical amplitude e complexidade de relações socioeconômicas enredadas, a analogia do raciocínio lógico-formal se perde e os juízes, amparados no poder discricionário de criação normativa<sup>(9)</sup>, recorrem aos princípios e aos valores como “ferramentas” de uma prática jurídica que subverte a visão da tradição normativista do ordenamento como um esquema lógico de regras “tudo-ou-nada”<sup>(10)</sup>. Robert Alexy desenvolve um raciocínio interessante para explicar esse processo: os princípios constitucionais são compreensíveis apenas em circunstâncias concretas e, diferentemente das regras primárias, aceitam “gradação” (como as cores que variam com a luz), segundo uma lógica política de configuração conjuntural dos fatores que orientam a decidibilidade judicial. As próprias circunstâncias do problema social são o ponto de partida da legitimidade de uma decisão<sup>(11)</sup>. Assim, não há princípio abstrato (moral metafísica) nas decisões que envolvem o conceito de interesse público problematizado acórdão: a relevância dos serviços ambientais cumpridos pelas dunas e pela vegetação de restinga; o caráter coletivo de massas ou individual da ocupação; a amplitude social e grau de consolidação da rede de relações socioeconômicas que se estabeleceu; os impactos sociais da demolição; são os fatores que orientam a ética decisória.

Essa dimensão mais crítica do pensamento é dialética e descortina sem subterfúgios os elementos de legitimação material e razoabilidade que justificam as decisões jurídicas perante os próprios operadores do direito e a comunidade em geral. A lógica cede à racionalidade conjuntural de critérios políticos, mais abrangentes para dar conta dos interesses contraditórios e igualmente prevalentes que caracterizam os conflitos nas grandes coletividades humanas.

---

o juiz assume o papel de garantidor do direito e não criador, agindo como membro de uma comunidade de princípios. O fundamento comum em todas elas, todavia, é a concepção de que a tarefa hermenêutica tem a linguagem e os processos comunicativos como ponto de partida. O argumento que desenvolvemos no presente trabalho, assim, envolve também a perspectiva ideológica das justificativas jurídicas, em que a tarefa hermenêutica tem por base a crítica ideológica.

<sup>9</sup> Referência aos comentários de Hart sobre as formulações de Dworkin (PP.cit.).

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> Confira-se Alexy, Robert, “*Teoria dos Direitos Fundamentais*”, trad. De Virgílio Afonso da Silva, SP, Malheiros, PP.90-91

A consolidação de um modelo urbanístico de massas, projetado segundo os valores de ocupação sistemática dos espaços disponíveis e expansão construtiva característicos de outra época histórica, a essa altura, envolve gama incalculável de relações econômicas e sociais que se estabeleceram historicamente e de cuja estabilidade e segurança dependem as condições de convivência social em nosso tempo e no futuro. Segurança jurídica, por essa razão, é princípio constitucional estrutural dos direitos fundamentais e as incontáveis consequências sociais do impacto demolitório em escala exponencial, nessas situações, são fator determinante da justificativa judicial, no caso em estudo.

O capitalismo contemporâneo e globalizado demanda, para sua reprodução, o crescente alargamento da base de benefícios que a evolução histórica e tecnológica conquistou. Não são exigências “morais”, de consciência individual, mas condições objetivas de expansão produtiva – valor de troca, salário, preço, lucro, consumo, mercadoria, circulação, distribuição – que tornam socialmente valiosos aspectos de organização urbana e preservação ambiental: saneamento básico, assistência à saúde, educação, proteção integral de áreas vulneráveis, pesquisa tecnológica, transporte público e sustentável, difusão cultural, etc.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios e os valores são exemplares dos mecanismos ideológicos do direito. Seu uso não é arbitrário, nem orientado apenas funcionalmente. Os princípios e os valores impulsionam decisões específicas a respeito de situações inéditas, fundamentais para a vida civilizada, justificados por razões legitimadas perante a comunidade das pessoas que dizem o direito (juristas) e também na sociedade como um todo. São usados para objetivar (validade geral) a relevância que a comunidade social confere a certos interesses ou a certos aspectos dos interesses em competição. A legitimidade da proteção ambiental, para essa e para as futuras gerações, a segurança da moradia e a segurança atual contra riscos futuros com base em premissas ainda passíveis de confirmação consolidada, são exigências da razão experiente. Não estão relacionadas a objetivos metafísicos, como o inalcançável horizonte kantiano, que sempre se afasta conforme avançamos. São objetivos resultantes de um processo de transformação social que é contínuo e substantivo. Ultrapassamos o horizonte na história, com nosso olhar crítico e esclarecido sobre as razões que sustentam nossa ação presente. Nossas perspectivas históricas, as gerações futuras, são o horizonte que se renova.

## 1.6. Solidariedade

---

### **AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL N. 1.001.780-PR (2007/0247653-4)**

---

Relator: Ministro Teori Albino Zavascki

Agravante: União

Agravante: Município de Campo Mourão e outros

Advogado: Carlyle Popp e outro(s)

Agravante: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais  
Renováveis - IBAMA

Procurador: Vinícius de Carvalho Madeira e outro(s)

Agravado: Os mesmos

Agravado: Margaret Marieta Giani Campo e cônjuge

Advogado: Luiz A da C Bernardo e outro(s)

Agravado: Estado do Paraná

Procurador: Marisa Leopoldina de Macedo Cruz Cordeiro e outro(s)

Agravado: Ministério Público Federal

Interessado: Companhia Paranaense de Energia - COPEL

Interessado: Jair Francisco Gitay

Interessado: Horley Tadeu Casali

Interessado: Makoto Ogata

Interessado: Norton Horn

Interessado: Débora Lovato Nogueira

Interessado: Ana Maria Arantes Cruz

Interessado: Antonio Luiz de Matos

Interessado: Fertimourao Adubos e Inseticidas Ltda

Interessado: Cimauto Comercial Mouraoense de Automoveis Ltda

Interessado: Pismel-Administradora de Bens Proprios Ltda

Interessado: Francisco de Assis Andrade

Interessado: Beatriz Maria Ferri Laurindo

Interessado: Toshiharu Hiroki



### EMENTA

Processual Civil, Administrativo e Ambiental. Adoção como razões de decidir de parecer exarado pelo Ministério Público. Inexistência de nulidade. Art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965. Dano ao meio ambiente. Responsabilidade civil do Estado por omissão. Arts. 3º, IV, c.c. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Dever de controle e fiscalização.

1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil” (REsp n. 1.071.741-SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16.12.2010).

2. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não “determinante” (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a “concretização ou o agravamento do dano” é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula n. 7-STJ.

3. Agravos regimentais desprovidos.

### ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento aos agravos regimentais, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Napoleão Nunes Maia Filho e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator.

Licenciado o Sr. Ministro Francisco Falcão.



Brasília (DF), 27 de setembro de 2011 (data do julgamento).

Ministro Teori Albino Zavascki, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Trazem os autos três agravos regimentais interpostos em face de decisão cuja ementa é a seguinte:

Processual Civil, Administrativo e Ambiental. *Recurso especial de Margaret Marieta Giani Campo e cônjuge*. Interposição na pendência de julgamento dos embargos de declaração. Prematuridade. Necessidade de ratificação. Súmula n. 418-STJ. *Recurso especial da União*. Alegação de ofensa a dispositivos constitucionais. Impossibilidade. Decisão *extra* ou *ultra petita*. Mera comparação entre peças processuais. Súmula n. 7-STJ. Existência de fundamento suficiente inatado. Súmula n. 283-STF. *Recurso especial do Estado do Paraná*. Acórdão recorrido assentado em fundamento constitucional. Ausência de indicação dos dispositivos tidos por violados. Deficiência recursal. Súmula 284-STF. *Recurso especial do Município de Campo Mourão e outros*. Omissão no acórdão não configurada. Adoção como razões de decidir de parecer exarado pelo Ministério Público. Inexistência de nulidade. Art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965. Ausência de prequestionamento. *Recurso especial do IBAMA*. Dano ao meio ambiente. Responsabilidade civil do Estado por omissão. Arts. 3º, IV, c.c. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Dever de controle e fiscalização.

1. A jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934, do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil” (REsp n. 1.071.741-SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16.12.2010).

3. Recursos especiais de (a) Margaret Marieta Giani Campo e cônjuge, (b) da União, (c) do Estado do Paraná, e (d) do Município de Campo Mourão e outros aos quais se nega seguimento; (e) recurso especial do IBAMA parcialmente provido.

O Município de Campo Mourão e outros sustentam, em suma, que (a) a matéria recursal foi prequestionada; (b) o recurso especial atende a todos dos requisitos de admissibilidade; (c) não é caso de aplicação do óbice da Súmula n. 7-STJ, porquanto não se pretende o reexame do conjunto probatório, mas uma nova qualificação jurídica dos fatos; (d) houve violação aos arts. 458 e 535 do CPC, visto que o Tribunal de origem, ao adotar o parecer ministerial, deixou de se manifestar a respeito de todos os argumentos suscitados nos embargos de declaração, restando mal fundamentado; (e) ainda que a jurisprudência do STJ admita a adoção, pelo acórdão, do parecer do Ministério Público como razões de decidir, é indispensável que a manifestação ministerial examine todas as teses argüidas pela parte; (f) os arts. 128 e 460 do CPC foram violados, pois a sentença é incoerente e manifestamente *extra petita*, uma vez que “se o Ministério Público, atuando como parte, colocou a pretensão inicial no sentido de que a tutela jurisdicional a ser concedida levasse em conta a chamada quota 609, não poderia a sentença dispensar esse fato relevante e, de conseqüência, alargar os termos do pedido formulado e impor ônus finais maiores aos demandados” (fl. 2.188); (g) “a sentença equivocadamente considerou o conceito de áreas urbanas dado pela Resolução n. 302/2002 do CONAMA para determinar a área como sendo rural”, negando vigência ao disposto no art. 2º do Código Florestal, que expressamente determina que as áreas urbanas serão definidas segundo a lei municipal (fls. 2.192).

O IBAMA sustenta, em síntese, que (a) “o caso é de uma repercussão brutal” e os acórdãos citados para justificar o julgamento monocrático não se aplicam ao caso (fl. 2.198); e (b) “a responsabilidade da ré não pode ser sequer subsidiária à responsabilidade dos agentes particulares causadores diretos do dano, mesmo porque o art. 14 da Lei n. 6.938/1981 coloca apenas o poluidor como responsável objetivamente, não o Estado, nem o seu órgão fiscalizador” (fl. 2.199).

A União, por sua vez, aduz que (a) a questão relativa à existência de julgamento *extra petita* não esbarra no óbice da Súmula n. 7-STJ; e (b) “ao concentrar sua defesa na alegação de que pela lei em vigor cabe ao IBAMA realizar todas as obrigações impostas à União na sentença, é desnecessário rebater no recurso, de forma esquematizada, todas as alegações do Ministério Público que foram copiados e colados no acórdão recorrido”, sendo indevida a aplicação da Súmula n. 283-STF (fl. 2.204).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki (Relator): 1. A decisão agravada, no que importa aos presentes recursos, é do seguinte teor:

3. Em relação ao recurso da União, em recurso especial não cabe invocar ofensa à norma constitucional, razão pela qual o presente recurso não pode ser conhecido relativamente à apontada ofensa aos arts. 5º, XXXIV, XXXV, LIV e LV, 93, IX, da Constituição Federal. No mais, a matéria recursal foi devidamente analisada pelo acórdão recorrido, restando prequestionada, razão pela qual é desnecessária a análise de violação ao art. 535 do CPC.

A função desta Corte, em sede de recurso especial, cinge-se à solução de controvérsias relacionadas à interpretação da lei federal, não se prestando esta via para o mero reexame de fatos ou comparação entre peças processuais (REsp n. 789.066-RS, 1ª Turma, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 2.2.2006). No caso, a controvérsia posta cinge-se em saber se houve ou não julgamento *extra* ou *ultra petita*, a partir do exame do pedido deduzido na petição inicial. Sustenta a recorrente que a condenação imposta desborda do pedido formulado. Examinar tal alegação demanda unicamente o cotejo entre o disposto na petição inicial e o determinado no acórdão recorrido, o que não envolve qualquer análise jurídica, mas sim puramente fática, o que é vedado em sede de recurso especial pela orientação contida na Súmula n. 7 desta Corte.

A teor da Súmula n. 283-STF, aplicável por analogia, é *"inadmissível o recurso extraordinário quando a decisão recorrida assenta em mais de um fundamento suficiente, e o recurso não abrange todos eles"*.

No caso, o aresto decidiu que a legitimidade da União para a demanda decorre (a) da responsabilidade solidária dos causadores de danos ambientais; (b) da competência comum dos entes públicos de proteção ao meio ambiente (art. 23, VI, da CF); e (c) da sua qualidade de Poder Concedente do serviço de geração de energia elétrica. A peça recursal, todavia, não se insurge contra esses fundamentos, limitando-se a afirmar que compete exclusivamente ao IBAMA a execução da política ambiental do país, razão pela qual não pode o recurso ser conhecido.

4. No que pertine ao recurso especial do Estado do Paraná, a controvérsia relativa à sua legitimidade *ad causam* foi enfrentada pelo acórdão recorrido à luz de fundamentos eminentemente constitucionais, como se depreende do seguinte excerto:

Como é sabido, a delegação de competência pelo Estado à autarquia estadual é um problema interno de organização do ente federado, que não tem repercussão na esfera de responsabilidades atribuída pela Constituição. Segundo o art. 23, V e VI (da Constituição), é competência comum da União,

dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora.

Ora, se a Constituição atribui ao Estado a responsabilidade pela proteção do meio ambiente, essa responsabilidade não pode ser afastada por norma infraconstitucional. A descentralização administrativa é uma questão operacional, cabendo ao Estado, se for o caso, recorrer à sua autarquia para o cumprimento das obrigações que lhe foram impostas na sentença. (fl. 1.816)

Tal matéria não pode ser revista mediante recurso especial, o qual, por isso mesmo, não pode ser conhecido.

Por seu turno, a alegação de que a decisão é *extra* ou *ultra petita*, porque não teria havido pedido de condenação do Estado do Paraná para fiscalizar o cumprimento das obrigações ambientais impostas na sentença, tal como a pretensão análoga deduzida pela União em seu recurso especial, esbarra no óbice da Súmula n. 7-STJ, por envolver mera comparação entre peças processuais.

Com relação à necessidade de demonstração da culpa do Estado, para fins de responsabilização por falta do serviço, o ora recorrente não apontou, nas suas razões recursais, os dispositivos de lei federal tidos por violados. Tal circunstância consubstancia deficiência na fundamentação recursal, motivo pelo qual não pode ser conhecido, quanto a essa matéria, o recurso especial. Incide, por analogia, a Súmula n. 284 do STF: “É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia”.

5. Quanto ao recurso especial do Município de Campo Mourão e outros, não há nulidade por omissão no acórdão que, mesmo sem ter examinado individualmente cada um dos argumentos trazidos pelo vencido, decide de modo integral e com fundamentação suficiente a controvérsia posta. No caso dos autos, o Tribunal de origem julgou, com fundamentação suficiente, a matéria devolvida à sua apreciação. Ademais, “a adoção do parecer do Ministério Público como fundamento do *decisum* não importa em violação do art. 458, II, do CPC, quando suficiente para exaurir a controvérsia apropriadamente” (REsp n. 1.124.608-PR, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 9.10.2009; REsp n. 552.426-PR, 1ª T., Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 9.10.2006).

A alegada existência de decisão *extra petita*, por envolver simples comparação entre peças processuais, não pode ser conhecida, conforme fundamentação acima expendida.

Em relação ao art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 4.771/1965, não houve, pelo acórdão recorrido, emissão de juízo acerca da norma contida no dispositivo a que

se alega violação, não tendo o Tribunal de origem se manifestado sobre a alegação de que a Resolução n. 302/02 extrapola o poder regulamentar do CONAMA. Não só a matéria não foi objeto de debate como os recorrentes defendiam a aplicação da resolução ora questionada à hipótese, sustentando, nas razões da apelação, ser o CONAMA “órgão governamental com aptidão e competência especializadas para tratar e definir assuntos relacionados com o meio ambiente” (fl. 1.619). O voto-condutor do acórdão, por sua vez, assentou o seguinte:

Ademais, sequer é preciso discorrer sobre a legislação aplicável, porque mesmo a Resolução n. 302/02 do CONAMA, que os apelantes intentam aplicar, prevê, para os reservatórios artificiais, a distância de cem metros para as áreas rurais, em seu art. 3º, I (a Resolução CONAMA n. 303/02, por sua vez, regulamenta, em seu art. 3º, III, **b**, a mesma distância de cem metros para os lagos e lagoas naturais situados em áreas rurais). E, cumpre lembrar, a sentença deixou claro que “os lotes que compõem os diversos loteamentos ao entorno do reservatório da Usina Mourão não constituem área urbana consolidada para efeito da Resolução n. 302/02 do CONAMA.” (fl. 1.208)

Ressalte-se que os recorrentes sequer provocaram o Tribunal de origem a se manifestar sobre a matéria recursal, que não foi objeto dos embargos de declaração opostos (fls. 1.834-1.836). Por essa razão, à falta do indispensável prequestionamento, não pode ser conhecido o recurso especial.

6. Por fim, alega o IBAMA que “não se coaduna com o ordenamento pátrio a exigência de que o IBAMA seja co-responsável por degradação ambiental causada única e exclusivamente por particular”, pois “para a configuração da responsabilidade por omissão, necessário que haja culpa grave do poder público” (fl. 2.011). Todavia, a jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto. Trata-se, todavia, de responsabilidade subsidiária, cuja execução poderá ser promovida caso o degradador direto não cumprir a obrigação, “seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934, do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil” (REsp n. 1.071.741-SP, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 16.12.2010). No seu aprofundado e exaustivo voto, o relator invocou outros precedentes do Tribunal em sentido análogo (AgRg no Ag n. 822.764-MG, 1ª T., Min. José Delgado, DJ de 2.8.2007; REsp n. 604.725-PR, 2ª T., Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005.

No caso, a sentença, mantida pelo acórdão recorrido, asseverou o seguinte:

No pólo passivo pode-se dividir os réus em duas categorias quanto aos deveres para com o objeto desta ação: os proprietários dos imóveis ao entorno do lago e as pessoas jurídicas responsáveis pela conservação, manutenção e fiscalização das condições ambientais, pela política e projetos no mesmo sentido.

O dever de todos é a preservação, recomposição, manutenção e fiscalização recíprocos. Todavia, aos órgãos públicos e à empresa concessionária é dever ainda a fiscalização e atuação preventiva na preservação ambiental, que foi, à evidência, negligenciada ao longo de anos. Isto não significa, deixe-se muito bem claro, na transferência ou assunção destes de responsabilidade inerente aos proprietários dos imóveis. Em outras palavras, a responsabilidade pela deficiente atuação estatal e da concessionária em nada interfere no dever dos proprietários de obedecer às normas ambientais. Há, portanto, responsabilidade de todos os réus pela necessária preservação. Os Poderes réus e a COPEL são responsáveis solidários pelo dano ambiental existente. (fl. 1.551)

Assim, o recurso especial merece ser parcialmente provido no ponto, para confirmar a responsabilidade civil dos entes públicos e da COPEL pelo dano ambiental, porém ressaltando sua execução subsidiária.

7. Diante do exposto, nos termos do art. 557, *caput* e § 1º-A, do CPC, nego seguimento aos recursos especiais de (a) Margaret Marieta Giani Campo e Alfredo Alberton Campo, (b) da União, (c) do Estado do Paraná e (d) do Município de Campo Mourão e outros; (e) dou parcial provimento ao recurso especial do IBAMA, nos termos da fundamentação.

Os agravos regimentais não trazem qualquer subsídio apto a alterar esses fundamentos, razão pela qual deve ser mantido incólume o entendimento da decisão agravada. Enfatize-se, por oportuno, o que ficou assentado quanto à responsabilidade dos órgãos de fiscalização ambiental: “a jurisprudência predominante no STJ é no sentido de que, em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto”. Examinar se, no caso, a omissão foi ou não “determinante” (vale dizer, causa suficiente ou concorrente) para a “concretização ou o agravamento do dano” é juízo que envolve exame das circunstâncias fáticas da causa, o que encontra óbice na Súmula n. 7-STJ.

2. Diante do exposto, nego provimento aos agravos regimentais. É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Fernando Reverendo Vidal Akaoui*<sup>1</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O acórdão referente ao Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.001.780-PR, da lavra do eminente Ministro Teori Albino Zavascki, de 27.09.2011, aborda questão de extrema relevância jurídica nas lides ambientais, na medida em que anota qual a natureza da responsabilidade civil da Administração Pública pela reparação de danos causados a este bens jurídicos, além de nos brindar com nuances quanto à responsabilidade de entes federados quando haja delegação de obrigações constitucionalmente previstas na matéria de proteção do meio ambiente.

No caso concreto, houve a condenação de entes federados à reparação de danos ambientais causados por particular, diante de sua omissão quanto ao dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como se depreende do relatório do recurso julgado, houve a apresentação de Recursos Especiais por parte da União, do IBAMA, do Estado do Paraná e do Município de Campo Mourão, além de pessoas físicas, sendo certo que a tese desenvolvida pelo IBAMA foi no sentido de que sua responsabilidade, por omissão, não existia, na medida em que o artigo 14 da Lei nº 6.938/81 prevê a responsabilidade civil objetiva apenas ao poluidor, e não ao Estado ou seu órgão fiscalizador. Há menção, ainda, de que o Estado do Paraná entendeu ser parte ilegítima na referida ação, na medida em que delegou a autarquia estadual o dever de fiscalização ambiental naquela unidade da Federação.

### 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Cioso quanto ao meio ambiente, assim como em relação a outros bens jurídicos de extrema relevância social, e certo de que a teoria da culpa não

---

<sup>1</sup> Promotor de Justiça do Estado de São Paulo – Coordenador do Centro de Apoio Operacional à Execução – CAEX – Doutor e Mestre pela PUC/SP – Professor e Coordenador Pedagógico da Faculdade de Direito da UNISANTA – Conselheiro suplente do CONAMA – Conselheiro do Fundo de Interesses Difusos Lesados do Estado de São Paulo

atende aos anseios de sua efetiva proteção, o legislador de 1981 incorporou na Política Nacional do Meio Ambiente, introduzida pela Lei nº 6.938, a teoria da responsabilidade objetiva.

Com efeito, dispõe o art. 14, § 1º, do referido diploma legal que “sem obstar as penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A escolha do legislador foi correta, pois como anota José de Aguiar Dias, “a teoria da responsabilidade objetiva, ou doutrina do risco, tem, pelo menos, o mérito de se inteirar daquele equívoco e, se é passível de crítica, esta por certo não reside no fato de contradição. Corresponde, em termos científicos, à necessidade de resolver casos de danos que pelo menos com acerto técnico não seriam reparados pelo critério clássico da culpa. É visível, a este respeito, o erro das soluções encontradas pelos partidários da doutrina tradicional, e notória a artificialidade de suas construções”.<sup>2</sup>

Alertava, da mesma forma, Alvino Lima, que “dentro do critério da responsabilidade fundada na culpa não era possível resolver um sem-número de casos, que a civilização moderna criara ou agravara; imprescindível se tornara, para a solução do problema da responsabilidade extracontratual, afastar-se do elemento moral, da pesquisa psicológica, do íntimo do agente, ou da possibilidade de previsão ou de negligência, para colocar a questão sob um aspecto até então não encarado devidamente, isto é, sob o ponto de vista exclusivo da reparação do dano”.<sup>3</sup>

Era imprescindível, dentro da lógica de que a culpa se mostrava como um entrave à reparação de um bem jurídico que seria posteriormente reconhecido pela Constituição Federal como *essencial à sadia qualidade de vida*, que tal elemento fosse excluído, tendo agido corretamente o legislador.

A importância do bem jurídico ambiental é abordada de forma esclarecedora por Antonio Herman V. Benjamin, ao consignar que “a proteção jurídica do meio-ambiente aparece, então, como exigência deste situação ‘sufocante’ degradação da qualidade de vida. Fatores múltiplos – como o esgotamento dos recursos naturais do planeta, a contaminação de alimentos e das reservas de água potável, o desaparecimento contínuo de espécies, a destruição da

<sup>2</sup> **Da responsabilidade civil.** Vol. I. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 49.

<sup>3</sup> **Culpa e risco.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998, p. 115.



camada de ozônio, a multiplicação dos depósitos de lixo tóxico e radioativo, a erosão dos solos férteis, o efeito ‘estufa’, a devastação do patrimônio ecológico, histórico e turístico – provocaram uma alteração de rumo na visão clássica do desenvolvimento e no próprio Direito”.<sup>4</sup>

A Carta Republicana de 1988, não adotou expressamente a responsabilidade objetiva por danos causados ao meio ambiente, mas, ao deixar de exigir a demonstração do elemento subjetivo culpa para a caracterização da obrigação de reparar, tem-se que houve recepção ao sistema instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente, da teoria do risco integral.

Assim tem interpretado o colendo Superior Tribunal de Justiça em reiteradas decisões. Vejamos:

“É firme a jurisprudência do STJ no sentido de que, nos danos ambientais, incide a teoria do risco integral, advindo daí o caráter objetivo da responsabilidade, com expressa previsão constitucional (art. 225, § 3º, da CF) e legal (art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981), sendo, por conseguinte, descabida a alegação de excludentes de responsabilidade, bastando, para tanto, a ocorrência de resultado prejudicial ao homem e ao ambiente advindo de uma ação ou omissão do responsável” (REsp 1.175.907/MG – rel. Min. Luís Felipe Salomão – 4ª Turma – j. 19.08.2014).

“Às pretensões ressarcitórias relacionadas a esta segunda categoria, aplicam-se igualmente as disposições específicas do direito **ambiental** e, por conseguinte, da **responsabilidade civil ambiental** (objetiva) - consignadas na Lei nº 6.938/91 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), nos moldes em que preceituado no seu artigo 14, parágrafo 1º: ‘Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. [...]’” (REsp 1.381.211/TO – rel. Min. Marco Buzzi – 4ª Turma – j. 15.05.2014)

“A legislação de regência e os princípios jurídicos que devem nortear o raciocínio jurídico do julgador para a solução da lide encontram-se insculpidos não no código civilista brasileiro, mas sim no art. 225, § 3º, da CF e na Lei 6.938/81, art. 14, § 1º, que adotou a teoria do risco integral, impondo ao poluidor

---

4 **Dano ambiental – prevenção, reparação e repressão.** BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Função ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 11-12.

ambiental responsabilidade objetiva integral” (AgRg no REsp 1.412.664/SP – rel. Min. Raul Araújo – 4ª Turma – j. 11.02.2014).

“Constatado onexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81” (REsp 650.728/SC – rel. Min. Herman Benjamin – 2ª Turma – j. 23.10.2007).

Firmado o entendimento no sentido de que a responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente foi amplamente aceita pela Carta Magna, resta anotar que ela é imposta ao poluidor, que, nos termos do inc. IV, do art. 3º da Lei nº 6.938/81, é “a pessoa física ou jurídica, de direito público e privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

E é justamente do texto acima retratado que se extrai a responsabilidade civil ambiental por omissão, uma vez que também é poluidor aquele que indiretamente contribui para a realização da atividade poluidora.

Neste contexto, vale lembrar que incumbe ao Estado defender e preservar o meio ambiente, segundo o art. 225, *caput*, do Texto Maior, podendo ser considerado poluidor, em razão de sua inércia, quando tinha o dever de agir. O poder de polícia dos órgãos do SISNAMA decorre dos arts. 23, incs. VI e VII e 170, inc. VI, ambos, também, da Carta de Regência e do art. 70, § 1º, da Lei nº 9.605/98. Assim, quando se omite na fiscalização, dando ensejo à prática degradatória, fica sujeito à obrigação objetiva e solidária de reparar o dano.

Resta, atualmente, superado o entendimento anterior do colendo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a responsabilidade civil ambiental do Estado, por omissão na fiscalização, era subjetiva (cf. AgRg no Ag 822.764/MG – rel. Min. José Delgado – 1ª Turma – j. 05.06.2007 e REsp 647.493/SC – rel. Min. João Otávio de Noronha – 2ª Turma – j. 22.05.2007). De fato, este douto Tribunal Superior tem se posicionado no sentido de que a responsabilidade do Estado, nestas circunstâncias, é também objetiva, desde que sua inércia seja “determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto”, como muito bem anotado no v. acórdão ora analisado, da lavra do eminente Ministro Teori Albino Zavascki. No mesmo sentido, decisão do ilustre Ministro Herman Benjamin, para quem “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” (REsp 1.071.741/SP – 2ª Turma – j. 24.03.2009).

Todavia, soube também esta colenda Corte Superior de Justiça modular adequadamente esta responsabilidade por omissão no dever de fiscalizar, de sorte a estabelecer que, não obstante objetiva, ela é subsidiária, ou seja, antes de se exigir do Estado a restauração ou recuperação do dano, é preciso exaurir os meios para que o causador direto do dano cumpra sua obrigação, que é principal.

Nesta esteira já se anotou, em decisão da lavra do perínclito Ministro Herman Benjamin, que “a responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a descon sideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil)”. E continua, apontando que “ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados” (REsp 1.071.741/SP – 2ª Turma – j. 24.03.2009).

Concordamos totalmente com o posicionamento adotado pelo colendo Superior Tribunal de Justiça, pois não faria sentido permitir que o causador direto do dano fosse preterido na exigência da reparação, voltando-se o órgão legitimado em face da Administração Pública em primeiro plano, onerando o erário antes mesmo de se estabelecer a possibilidade daquele cumprir com a obrigação que lhe assiste.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O v. acórdão em comento tem o mérito de ajudar o colendo Superior Tribunal de Justiça a posicionar o entendimento no sentido de que a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, em face da omissão do Estado em seu dever de fiscalizar, é objetiva, mas subsidiária.

Este posicionamento tem repercussão prática de extrema relevância, salvaguardando o erário de eventuais custeios de obrigações ambientais antes de se tentar obter tal providência em relação ao causador direto do dano.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio H. **Dano ambiental – prevenção, reparação e repressão**. BENJAMIN, Antonio H. (coord.). *Função ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo n. 822.764/MG. Relator: Min. José Delgado. Julgado em: 05.06.2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.412.664/SP. Relator: Min. Raul Araújo. Julgado em: 11.02.2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial n. 1.001.780/PR. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Julgado: 27.09.2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 647.493/SC. Relator: Min. João Otávio Noronha. Julgado em: 22.05.2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 650.728/SC. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 23.10.2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.071.741/SP. Relator: Min. Herman Benjamin. Julgado em: 24.03.2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.175.907/MG. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Julgado em: 19.08.2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.381.211/TO. Relator: Min. Marco Buzzi. Julgado em: 15.05.2014.

DIAS, José de Aguiar. **Da responsabilidade civil**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

LIMA, Alvino. **Culpa e risco**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 604.725-PR (2003/0195400-5)**

---

Relator: Ministro Castro Meira

Recorrente: Estado do Paraná

Procurador: Márcia Dieguez Leuzinger e outros

Recorrido: Ministério Público Federal

Interessado: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos  
Naturais Renováveis - IBAMA

Interessado: Município de Foz do Iguaçu

---

**EMENTA**

Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. Solidariedade. Litisconsórcio facultativo. Art. 267, IV do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas n. 282 e 356 do STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas n. 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei n. 6.938/1981), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

#### 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, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.” Os Srs. Ministros Francisco Peçanha Martins, Eliana Calmon, Franciulli Netto e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 21 de junho de 2005 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Meira: Trata-se de recurso especial interposto com fundamento na alínea **a** do inc. III do art. 105 da Constituição Federal, contra acórdão proferido em de agravo de instrumento pelo Tribunal Regional da 4ª Região, assim ementado (fl. 125):

Civil. Processo Civil. Agravo de instrumento. Ação civil pública. Construção de estrada. Ilegitimidade *ad causam* - Inocorrência. Estado do Paraná. Financiamento das obras. Responsabilidade pelos danos. Omissão na fiscalização.

Improvemento do agravo de instrumento.

O Estado do Paraná alega violação aos arts. 267, VI do Código de Processo Civil e 14 § 1º da Lei n. 6.938/1981. Sustenta que o ato que gerou o suposto dano ambiental não decorreu do repasse da verba pública efetuado pelo recorrente, mas sim da má aplicação dessa verba pelo Município de Foz do Iguaçu, oportunidade em que requer seja reconhecida sua ilegitimidade passiva para figurar na demanda.

Contra-razões apresentadas (fls. 144-150).

Recurso Extraordinário interposto simultaneamente (fls. 130-134).

O parecer do Ministério Público Federal manifestou-se pelo improvemento do recurso especial (fls. 168-173).

Admitido, na origem, subiram os autos a esta Corte (fl. 158).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Castro Meira (Relator): Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267, IV, do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas n. 282 e 356 do STF.

Por outro lado, devidamente ventilada a questão referente à legitimidade passiva do Estado recorrente com fulcro no art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981.

Admitido o recurso, passo à análise de suas razões.

Trata-se, na origem, de ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, proposta pelo Ministério Público Federal contra a União Federal, Estado do Paraná (recorrente), Município de Foz do Iguaçu e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA.

A demanda foi proposta para fazer cessar possíveis danos ambientais decorrentes: a) da construção da via pública denominada Avenida Beira Rio,

que tangencia o Rio Paraná por uma extensão de 7.620 m, compreendidos entre a Ponte Internacional da Amizade e a Avenida das Morenitas no Município de Foz do Iguaçu, e b) pelo não cumprimento por parte deste Município do Termo de Compromisso firmado com o IBAMA, para proteção do meio ambiente na área de preservação permanente em que se projetou a construção desta avenida, bem como restaurá-lo ao estado em que se encontrava antes da construção da citada obra.

Neste sentido, o *Parquet* Federal pretende obter provimento judicial que (fls. 34-35):

1. Declare a ilegalidade da licença ambiental concedida pela IBAMA ao Município de Foz do Iguaçu que permitiu a construção da Avenida Beira Rio, nesta cidade;
2. Condene IBAMA a obrigação de não-fazer, consistente em se abster de conceder licenciamento para a continuação da Av. Beira Rio, nesta cidade;
3. Condene ao Município de Foz do Iguaçu a obrigação de não-fazer, consistente em se abster de continuar as obras de construção da Avenida Beira Rio, nesta cidade;
4. *Condene o Município de Foz do Iguaçu, o Estado do Paraná e a União Federal a recompor o meio ambiente da área atingida, desfazendo as obras já concluídas, relocando para outros locais os posseiros atualmente assentados em aglomerados sub-normais urbanos (favelas) localizados na área de preservação permanente em epígrafe; recuperando e repondo a mata ciliar em toda a faixa de preservação permanente cortada pelo traçado da Avenida Beira Rio ou a ela adjacente, tanto na área onde esta já foi concluída quanto na área em que está por concluir.*

O Estado do Paraná contestou o pedido e, em preliminar, aduziu ilegitimidade passiva. Em primeiro grau, esta preliminar foi afastada sob os seguintes fundamentos que foram reproduzidos no acórdão ora atacado (fl. 121):

(...)

#### 2.1 Das Preliminares

Afasto, inicialmente, as preliminares de ilegitimidade passiva argüidas pela União e pelo Estado do Paraná, seja porque a área do litígio é de propriedade daquela (art. 20, III, da Constituição Federal de 1988), seja porque o Autor dirige pedido para que esse desfaça as obras já concluídas e recupere a área em que a via pública foi/seria construída.

De qualquer forma, ainda que fosse o caso de acolherem-se essas preliminares, o Ministério Público Federal deveria ser previamente ouvido, razão pela qual não



se mostra adequada a exclusão da lide da União e do Estado do Paraná neste momento processual.

(...)

Irresignado o Estado recorrente interpôs agravo de instrumento sob o argumento de que sua participação na obra limitou-se ao financiamento dessa, e que a execução apenas se iniciou devido à licença do IBAMA.

Contudo, na mesma linha da instância inferior, o Tribunal de origem, adotando como razões de decidir o parecer do Ministério Público Federal, não acolheu a alegação de ilegitimidade do Estado do Paraná para figurar no pólo passivo da demanda. Destaco excertos do voto-condutor (fls. 122-123):

(...)

02. Alega o recorrente: a) ilegitimidade *ad causam*, pois sua participação na obra se limitou ao financiamento dessa, e que a execução da obra ocorreu devido a licença do IBAMA e sob responsabilidade do Município de Foz do Iguaçu; b) efeito suspensivo à decisão.

Foi deferido o efeito suspensivo, uma vez que o deferimento da liminar interfere na esfera jurídica do recorrente.

É o relato.

03. Quanto à legitimidade “ad causam”.

A legitimidade para agir (*legitimatío ad causam*) diz respeito à titularidade ativa e passiva da ação. Com isso, só os titulares dos direitos em conflito têm o direito de obter uma decisão levada ajuízo através da ação.

*No caso dos autos, há a necessidade de o Estado do Paraná figurar no pólo passivo da ação.*

*Note-se que o dever de proteger o meio ambiente está expresso no art. 23 da CF, que assim dispõe:*

*É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.*

*Ademais, o art. 225 da CF também consagra a responsabilidade do Estado em preservar o meio ambiente, dispondo que:*

*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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (grifo nosso).*

Ainda, como a *responsabilidade do Estado* não depende de convênio com o município ou com a União para que seja promovida a manutenção das áreas de preservação ambiental, bem como das áreas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais e de uso comum do povo, *encontra-se presente a responsabilidade solidária do agravante, conforme o previsto no art. 11, § 4º da Lei n. 9.663/1998.*

*A responsabilidade solidária da Administração Pública em relação ao poluidor, pode ocorrer tanto da ação quanto da omissão ou complacência do órgão ambiental.*

Posição essa compartilhada pela ampla maioria dos doutrinadores, aos quais homenageamos reproduzindo a lição de PAULO AFFONSO LEME MACHADO:

A intervenção estatal no domínio ambiental visa preservar a saúde pública e ordenar as atividades produtoras. Não se pode esquecer que muitas vezes o Poder Público, ao baixar normas de emissão e elaborar padrões de qualidade, age em causa própria, pois ele, o Poder Público, também exerce algumas atividades iguais às dos particulares (siderurgia, petroquímica ...). Dessa forma, nem sempre os parâmetros oficiais são ajustados à realidade sanitária e ambiental, decorrendo daí, que, mesmo em se observando essas normas, as pessoas e a natureza sofrem prejuízos

(...)

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular.

(...)

Como acentua Armando H. Dias Cabral: 'A propriedade privada não se tornou algo intocável; desde que seu uso se desencontre de sua função social, vale dizer do interesse público concernente à segurança à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, à tranquilidade pública, ao respeito às demais propriedades, à estética urbana e aos direitos individuais e coletivos, seja ou não matéria ou energia poluente, o Poder Público tem o dever de limitá-la administrativamente. *Não o fazendo, a Administração se torna civilmente responsável por eventuais danos sofridos por terceiros em virtude de sua ação (permitindo o exercício da atividade poluente, em desacordo com a legislação vigente) ou de sua omissão (negligenciando o policiamento dessas atividades poluentes.*' (Direito Ambiental Brasileiro, 10ª edição, 2002, pp. 319- 320, grifamos). (grifos nossos).

*Nesse diapasão, o art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981 estabelece responsabilidade civil objetiva aos causadores do dano ambiental, implicando em solidariedade passiva entre os mesmos.*

Cabe gizar que não se está adentrando na questão de mérito dos autos, onde será possível estabelecer as responsabilidades específicas de cada um dos réus em relação ao dano ocorrido, especificando a contribuição de cada qual e os efeitos da degradação decorrentes desta.

Portanto, não há falar em ilegitimidade passiva 'ad causam' do Estado do Paraná, uma vez demonstrada a legalidade, obrigatoriedade e necessidade de figurar solidariamente com os demais réus no pólo passivo da ação civil pública proposta'

*Diante do exposto, opina o Ministério Público Federal pelo improvemento do recurso, e pela manutenção da decisão a quo nos seus inteiros termos.*

No presente apelo, o recorrente alega que inexistente nexos de causalidade entre sua ação (repasse de verbas ao Município de Foz de Iguaçu) e o dano causado ao meio ambiente. Sustenta que o dano decorreu da má aplicação da verba pela municipalidade, e que a obra encontrava-se autorizada por meio de licença do IBAMA, que só, posteriormente, foi considerada irregular. Assim, pugna pela reforma da decisão do Tribunal regional para que seja reconhecida sua ilegitimidade passiva para a demanda.

Não merece guarida a pretensão do Estado recorrente.

O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas, e seu art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e *impõe ao Poder Público* e à coletividade *o dever de defendê-lo e preservá-lo* para as presentes e futuras gerações. Em seus parágrafos constam as *diretrizes* para o Estado (*latu sensu*), viabilizar tais objetivos, as *conseqüências* decorrentes da inobservância de tais deveres e a *natureza objetiva da responsabilidade* nestes casos. Destaco esse dispositivo:

*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.*

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:  
(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

(...)

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 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.

(...).

Assim, consoante preceitua a Carta Magna, o Poder Público, que por sua vez, abarca todos os entes políticos, e por conseguinte, o Estado ora recorrente, tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese em estudo, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como até a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra.

A pretensão do recorrente encontra, outrossim, óbice em vários dispositivos da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins, mecanismos de formulação e aplicação:

a) O art. 3º, IV desse texto é explícito em permitir a responsabilização do agente que, direta ou indiretamente, der causa ao evento danoso:

Art. 3. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

IV - poluidor: **pessoa** física ou **jurídica**, de **direito público** ou privado, **responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental;**

(...).

b) O art. 6º aponta os órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e territórios, Municípios e Fundações Públicas que são responsáveis pela proteção da qualidade ambiental e que constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA:

“Art. 6º Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, assim estruturado:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990);

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990);

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990);

IV - órgão executor: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente; (Redação dada pela Lei n. 8.028, de 1990);

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e **pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental**; (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989);

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei n. 7.804, de 1989);

**§ 1º Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaboração normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.**

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades da SEMA. (Vide Lei n. 7.804, de 1989).

c) O *art. 10* dispõe sobre a *necessidade de prévia licença estadual de órgão integrante do SISNAMA, bem como seu poder-dever de paralisar obras que possam acarretar prejuízos ao meio ambiente:*

*Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de **prévio licenciamento de órgão estadual competente**, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989).*

§ 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação;

§ 2º Nos casos e prazos previstos em resolução do CONAMA, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da SEMA. (Vide Lei n. 7.804, de 1989);

§ 3º O órgão estadual do meio ambiente e a SEMA, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido. (Vide Lei n. 7.804, de 1989);

§ 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - IBAMA o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional. (Redação dada pela Lei n. 7.804, de 1989).

d) O *art. 11* prevê, de modo expresse, *a competência do Estado em fiscalizar a licença concedida:*

*Art. 11. Compete à SEMA propor ao CONAMA normas e padrões para implantação, acompanhamento e fiscalização do licenciamento previsto no artigo anterior, além das que forem oriundas do próprio CONAMA. (Vide Lei n. 7.804, de 1989).*

§ 1º A *fiscalização e o controle da aplicação de critérios, normas e padrões de qualidade ambiental serão exercidos pela SEMA, em caráter supletivo da atuação do órgão estadual e municipal competentes.* (Vide Lei n. 7.804, de 1989).

§ 2º Inclui-se na competência da fiscalização e controle a análise de projetos de entidades, públicas ou privadas, objetivando a preservação ou a recuperação de recursos ambientais, afetados por processos de exploração predatórios ou poluidores.

e) Por fim, o *art. 14 § 1º*, objeto deste recurso especial *indica: I)* as penalidades que o transgressor poderá estar sujeito pelo descumprimento das medidas necessárias à preservação do meio ambiente, dentre elas a perda de incentivos fiscais e linhas de financiamento e suspensão de sua atividade, e *II) a natureza objetiva da responsabilidade pelo dano causado ao meio ambiente.*

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

(...)

*II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;*

*III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;*

*IV - à suspensão de sua atividade.*

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

(...).

Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3 da Lei n. 6.938/1981), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente.

Conclusão: O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), *concorreram para a produção do dano ambiental.* Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalto, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda conforme realizado pelo recorrido.

Neste sentido, leciona Hugo Nigro Mazzili (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*, 16ª ed.- São Paulo: Saraiva, 2003):

A União, os Estados, os Municípios ou o Distrito Federal podem ser legitimados passivos para a ação civil pública, pois que, quando não parta deles o ato lesivo, muitas vezes para **concorrem quando licenciam ou permitem atividade nociva, ou então deixam de coibí-la embora obrigados a tanto** (p. 306).

A **ação civil pública por danos ambientais pode ser ainda proposta** contra o responsável direto, **contra o responsável indireto ou contra ambos**. Nesse caso, temos **responsabilidade solidária**

Quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46, I) (...) (p. 140).

Na responsabilização por danos causados a interesse difusos, inclusive os ambientais, prevalece o princípio da solidariedade decorrente do ato ilícito. (...) **Assim, por exemplo os altos custos de recomposição ambiental devem ser cobrados de qualquer dos co-responsáveis, os quais, por via de regresso, poderão depois discutir entre si a distribuição mais eqüitativa da responsabilidade.** (488)

No mesmo toar, é o entendimento desta Corte:

Ação civil pública. Responsável direto e indireto pelo dano causado ao meio ambiente. Solidariedade. Hipótese em que se configura litisconsórcio facultativo e não litisconsórcio necessário.

I- *A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos pelos danos causados ao meio ambiente. Trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora do litisconsórcio necessário (CPC, art. 47)*

II- Lei n. 6.898, de 31.8.1981, arts. 3º, IV, 14 § 1º e 18 parágrafo único. Código Civil, arts. 896, 904 e 1518. Aplicação.

III- Recurso especial não conhecido (REsp n. 37.354-9-SP, Rel. Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ 18.9.1995 p. 29.954);

Na mesma linha, transcrevo excertos do voto-vista elaborado pela Ministra Nancy Andrighi no REsp n. 28.222-SP, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, que elucida a questão:

(...)



Ocorre que o caso *sub examine* apresenta uma particularidade, pois, trata-se de responsabilidade por dano ambiental, de natureza objetiva, respondendo, solidariamente, o Estado (poder concedente) e o concessionário de serviço público.

(...)

A especificidade do presente caso constata-se ante o disposto na Constituição Federal, em especial no art. 225, quando dispõe que 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.

Assim, o fato de ter havido concessão de serviço público não faz desaparecer a titularidade do concedente que, por força do art. 23, inciso VI da Lei Maior, firma a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios para a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas.

(...)

Em verdade, o que ocorre na espécie é a caracterização da solidariedade na responsabilidade extracontratual por dano ambiental sufragada pela doutrina, é expressamente adotada pelo Código Civil (...).

Na mesma senda, o entendimento perfilhado pela Primeira Turma deste Tribunal Superior:

a) Ementa do REsp n. 467.212-RJ, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

Administrativo. Dano ambiental. Sanção administrativa. Imposição de multa. Ação anulatória de débito fiscal. Derramamento de óleo de embarcação estrangeira contratada pela Petrobrás. Competência dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente para impor sanções. Responsabilidade objetiva. Legitimidade da exação.

1. "(...) O meio ambiente, ecologicamente equilibrado, é direito de todos, protegido pela própria Constituição Federal, cujo art. 225 o considera 'bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida'. (...) Além das medidas protetivas e preservativas previstas no § 1º, incs. I-VII do art. 225 da Constituição Federal, em seu § 3º ela trata da responsabilidade penal, administrativa e civil dos causadores de dano ao meio ambiente, ao dispor: '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'. Neste ponto a Constituição recepcionou o já citado art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981, que estabeleceu responsabilidade objetiva para os

*causadores de dano ao meio ambiente, nos seguintes termos: “sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.”* [grifos nossos] (Sergio Cavalieri Filho, in “Programa de Responsabilidade Civil”)

2. As penalidades da Lei n. 6.938/1981 incidem sem prejuízo de outras previstas na legislação federal, estadual ou municipal (art. 14, *caput*) e somente podem ser aplicadas por órgão federal de proteção ao meio ambiente quando omissa a autoridade estadual ou municipal (art. 14, § 2º). A *ratio* do dispositivo está em que a ofensa ao meio ambiente pode ser bifronte atingindo as diversas unidades da federação

3. À Capitania dos Portos, consoante o disposto no § 4º, do art. 14, da Lei n. 6.938/1981, então vigente à época do evento, competia aplicar outras penalidades, previstas na Lei n. 5.357/1967, às embarcações estrangeiras ou nacionais que ocasionassem derramamento de óleo em águas brasileiras.

4. A competência da Capitania dos Portos não exclui, mas complementa, a legitimidade fiscalizatória e sancionadora dos órgãos estaduais de proteção ao meio ambiente.

5. Para fins da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, art. 3º, qualifica-se como poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

6. Sob essa ótica, o fretador de embarcação que causa dano objetivo ao meio ambiente é responsável pelo mesmo, sem prejuízo de preservar o seu direito regressivo e em demanda infensa à administração, *inter partes*, discutir a culpa e o regresso pelo evento.

7. O poluidor (responsável direto ou indireto), por seu turno, com base na mesma legislação, art. 14 - ‘sem obstar a aplicação das penalidades administrativas’ é obrigado, ‘independentemente da existência de culpa’, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, ‘afetados por sua atividade’.

8. Merecem tratamento diverso os danos ambientais provocados por embarcação de bandeira estrangeira contratada por empresa nacional cuja atividade, ainda que de forma indireta, seja a causadora do derramamento de óleo, daqueles danos perpetrados por navio estrangeiro a serviço de empresa estrangeira, quando então resta irretorquível a aplicação do art. 2º, do Decreto n. 83.540/1979.

9. De toda sorte, em ambos os casos há garantia de regresso, porquanto, mesmo na responsabilidade objetiva, o imputado, após suportar o impacto indenizatório não está inibido de regredir contra o culpado.

10. *In casu*, discute-se tão-somente a aplicação da multa, vedada a incursão na questão da responsabilidade fática por força da Súmula n. 7-STJ.

11. Recurso especial improvido”.

b) No voto-vista do Ministro José Delgado acompanhando o voto-condutor, Sua Excelência assim se manifestou:

(...)

O Direito Ambiental tem princípios que peculiarmente lhe são aplicados. Entre tantos a que está subordinado, reside o de que é concorrente a competência entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo, sem fixação à titularidade do território.

Há um Sistema Nacional de Proteção ao Meio Ambiente formado por órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que atua de forma integrada. Todos os órgãos são responsáveis pela proteção, melhoria e fiscalização do meio ambiente. Em caso de infração, qualquer órgão pode agir, imediatamente, impedindo-se, apenas, a dupla instauração de procedimento e, conseqüentemente, pena aplicada.

(...).

A discussão restringe-se à permanência do Estado recorrente no pólo passivo da demanda. Nesse momento, a preocupação é com a formação escoreta da relação jurídica processual. Não se discute o mérito da demanda que, por sua vez, possibilitará estabelecer o grau de responsabilidade de cada sujeito passivo em relação ao dano ocorrido, e assim delimitar o valor que terá de ser dispensado por cada um deles.

Assim, a decisão atacada deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos, eis que perfilha o mesmo entendimento desta Corte no sentido de ser possível a inclusão do Estado recorrente no pólo passivo da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, com base na caracterização da responsabilidade objetiva e solidária.

Ante o exposto, *conheço, em parte, do recurso especial e nego-lhe provimento.*

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Thaís Emília de Sousa Viegas<sup>1</sup>*

### 1. ANOTAÇÕES PRELIMINARES SOBRE OS FATOS E AS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Cuida-se de Recurso Especial aviado pelo Estado do Paraná em desfavor do Ministério Público Federal (MPF), tendo como interessados no feito o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Município de Foz do Iguaçu. Tal Recurso foi interposto contra o acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF 4ª Região) que, em sede de agravo de instrumento, não acatou o argumento do Recorrente acerca de sua ilegitimidade para a causa.

Na base, trata-se de ação civil pública (ACP) ajuizada pelo MPF, em que são demandados a União, o Município de Foz do Iguaçu, o IBAMA e o Estado do Paraná, este último por ter financiado a construção da via pública chamada de Avenida Beira Rio, que margeia o Rio Paraná por cerca de 7km (entre a Ponte Internacional da Amizade e a Avenida das Morenitas, em Foz do Iguaçu), obra da qual resultaram significativos impactos ambientais, mormente sobre área de preservação permanente (APP), na cidade de Foz do Iguaçu. No que tange ao ponto nevrálgico deste Especial, insta salientar que um dos pedidos deduzidos pelo MPF na ACP foi a condenação da União, do Município de Foz do Iguaçu e do Estado do Paraná na obrigação de “recompor o meio ambiente da área atingida, desfazendo as obras já concluídas, relocando para outros locais os posseiros atualmente assentados em aglomerados sub-normais urbanos (favelas) localizados na área de preservação permanente em epígrafe; recuperando e repondo a mata ciliar em toda a faixa de preservação permanente cortada pelo traçado da Avenida Beira Rio ou a ela adjacente, tanto na área onde esta já foi concluída quanto na área em que está por concluir”.



---

<sup>1</sup> Professora no Curso de Direito da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB), em São Luís (MA). Mestre e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD/UFSC). Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco, cadastrado no CNPq/GPDA/UFSC. Advogada, membro da Comissão de Meio Ambiente da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Maranhão (OAB/MA).

Irresignado por figurar no pólo passivo da ACP, o Estado do Paraná agitou preliminar de ilegitimidade passiva, a qual foi afastada pelo juízo de primeira instância. Contra esta decisão, foi interposto agravo de instrumento, cujo argumento central foi o fato de que a participação do Estado do Paraná na consecução da obra limitou-se a seu financiamento e que a execução da via pública iniciou fundada em licença expedida pelo IBAMA, sob responsabilidade do Município de Foz do Iguaçu. Tal recurso foi igualmente indeferido, tendo como razão de decidir o conteúdo jurídico-normativo dos arts. 23 VI e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). Nesta decisão, foi pontuada a responsabilidade civil objetiva e solidária do Estado do Paraná, do que decorre a obrigação de bem fiscalizar a conduta de terceiros (no caso, do Município de Foz do Iguaçu), não podendo se demitir do encargo.

Neste recurso excepcional, a alegação central é de que a decisão proferida no agravo de instrumento já mencionado contraria o art. 267 VI do Código de Processo Civil e o art. 14 da Lei nº 6.938/81, uma vez que a lesão ambiental geradora da ACP, em trâmite no juízo de primeiro grau, não teria resultado da transferência de dinheiros públicos pelo Estado do Paraná, mas em decorrência de mau uso de tais recursos pelo Município de Foz do Iguaçu. Ou seja, sustentasse inexistir liame causal entre a ação do Recorrente e a lesão ambiental.

Colocado o conflito, a Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), de forma unânime, conheceu parcialmente do Especial e, nesse particular, negou-lhe provimento, reconhecendo a legitimidade do Estado do Paraná para figurar no pólo passivo da ação civil pública ajuizada na base.

Pontuadas as questões centrais ao deslinde da matéria, cumpre agitar os fundamentos teórico-dogmáticos enfiados neste acórdão.

## 2. DISCUSSÃO TEÓRICO-DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O nó górdio posto a debate é os limites da responsabilidade civil pelo dano ambiental. Antes de se avançar para análise das especificidades do julgado, é importante delinear aspectos da teoria da imputação da responsabilidade em face da lesão ambiental.

Em razão do traço de fundamentalidade do direito ao ambiente, tal como delineado no art. 225 *caput* da CRFB/88, é gerado para o poder público, nos três níveis de sua estrutura jurídico-política (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), um dever de agir, de obrigatoriamente intervir para promover e

proteger aquele direito fundamental<sup>2</sup>. Tal dever jurídico implica a adoção, pelo Estado, de uma postura positiva e também uma postura negativa. A primeira pode ser exemplificada pelo exercício do poder de polícia administrativa, de acompanhamento da qualidade ambiental, de fiscalização da regularidade das atividades e empreendimentos potencialmente causadores de lesão ambiental. Já a postura negativa impõe “(...) o dever de não agir de forma prejudicial ao meio ambiente<sup>3</sup>.

Referidos agires espraiam-se por toda a federação, como deflui do art. 23 VI da CRFB/88, que prevê o dever de proteção do meio ambiente como mister comum, ou seja, a obrigação dirige-se a “todos”: a todo o povo, a todos os entes federados, num verdadeiro “federalismo cooperativo ecológico”<sup>4</sup>. Ora, se o direito ao meio ambiente é fundamental e se o conteúdo jurídico do dispositivo normativo constitucional enaltece a necessária parceria, não há como concluir pela possibilidade de o Estado do Paraná desonerar-se do dever jurídico em face da lesão ambiental perpetrada pela construção da Avenida Beira Rio.

No que tange à distribuição dos poderes cujo exercício é comum a todos os entes federados, denominados de competências materiais ou executivas, “(...) a CF/88 estabeleceu um mapa institucional, recortando atribuições e competências para os diversos entes estatais com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica”<sup>5</sup>. O “espírito constitucional”, portanto, está compromissado com a transposição da norma-regra para a vida real. Isso implica reiterar a obrigação de agires estatais eficientes e direcionados à consecução do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O compromisso estatal com este poder-dever comum de implementação das normas ambientais, repercutiu quando da edição da Lei Complementar nº 140/2011, ao regulamentar o parágrafo único do art. 23 da CRFB/88. De fato, em seu art. 1º, fica enunciado o propósito da lei, qual seja: “a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora”.

<sup>2</sup> COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente: florestas**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 38.

<sup>3</sup> Id. Ibd.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 171.

<sup>5</sup> Id. p. 35.

Ainda que, ao tempo dos fatos, referida Lei Complementar não compusesse o ordenamento jurídico-ambiental, vê-se que a Lei nº 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente) contempla, em seu art. 14 §1º, a responsabilidade civil objetiva (pelo que foi vivamente recepcionada pela CRFB/88, art. 225 §3º); agrega, na estrutura político-administrativa do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, igualmente “responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental” (art. 6º); e define como poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou **indiretamente**, por atividade causadora de degradação ambiental” (grifo apostro). O Estado do Paraná, ora Recorrente, enquadra-se exatamente na condição de responsável indireto pelo dano, eis que viabilizou financeiramente a obra pública, exonerando-se do dever jurídico de cautela/cuidado quanto à regularidade do licenciamento (independentemente do ente federado que o expediu), quanto ao modo de execução da Avenida Beira Rio, quanto à observância das condições impostas no curso do licenciamento ambiental.

Consideradas estas questões, tem-se que, quer sob os auspícios da anterior redação da Lei nº 6.938/81 (alterada que foi pela Lei Complementar nº 140/2011) – vigente ao tempo dos fatos e aquando do julgamento do Recurso que ora se analisa – quer sob a batuta da novel Lei Complementar nº 140/2011, o fato de a obra ter sido licenciada pelo órgão ambiental federal não repele a natureza comum da competência, que jorra do art. 23 da CRFB/88. Assim, o “espírito constitucional” e o conseqüente dever jurídico de cooperação não foram solapados, a teor do disposto no art. 17 §3º (“O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor (...)”) do mesmo dispositivo normativo, que atesta a não exclusão da atribuição comum dos entes federados que não licenciaram a obra.

Em que pese a demanda ter natureza cível, cumpre pontuar a previsão constante do art. 70 §3º da Lei nº 9.605/98 (Lei de Crimes e Infrações Administrativas Ambientais), segundo a qual “a autoridade ambiental que tiver conhecimento da infração ambiental é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante processo administrativo próprio, sob pena de corresponsabilidade”. Ou seja, o “dever-poder de controle e fiscalização ambiental (= dever-poder de implementação)” não pode ser abandonado pelo Estado, de modo que, como assentado no julgamento do REsp 1071741/SP:

[...] 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.<sup>6</sup> (grifos apostos)

Reconhecida a responsabilidade civil objetiva pelo dano ambiental, cumpre voltar ao *caput* do art. 225 que, ao afirmar ser o ambiente “bem de uso comum do povo”, considerou tal bem por indivisível ou como macrobem<sup>7</sup>. Sendo inquebrantável o bem jurídico tutelado, a lesão a ele implica comunhão de nexos causais<sup>8</sup>. Tem-se, portanto, uma responsabilidade civil objetiva e solidária entre os co-poluidores, de modo que a ACP pode ser ajuizada em desfavor de um ou de todos os responsáveis diretos e/ou indiretos pelo dano ambiental, ensejando hipótese de litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46 I). Consigne-se que, quanto ao litisconsórcio facultativo, o Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015) reproduz no art. 113 o conteúdo da lei anterior, pelo que não exerce influência sobre a questão.

Tudo considerado, o Recurso Especial ora analisado, em que pese contar já com cerca de 10 anos desde seu julgamento, mostra-se bem afinado com a principiologia que alicerça o Estado de Direito Ambiental.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste precedente, o STJ demonstrou exercer permanente vigilância quanto ao compromisso, ao dever jurídico, de extração constitucional, de bem

<sup>6</sup> BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n. 1071741/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo e outros. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 24/03/2009.

<sup>7</sup> LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 90.

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 217.



implementar as normas de Direito Ambiental, fortalecendo o compromisso republicano deste Tribunal com os princípios estruturantes de um Estado socioambientalmente comprometido.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial n. 1071741/SP. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo e outros. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 24/03/2009.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**: florestas. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LEITE, José Rubens Morato, AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang, FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 647.493-SC (2004/0032785-4)**

---

Relator: Ministro João Otávio de Noronha  
Recorrente: União  
Recorrente: Companhia Siderúrgica Nacional - CSN  
Advogado: Paulo Guilherme de Mendonca Lopes e outro(s)  
Recorrente: Companhia Carbonífera Urussanga e outros  
Advogado: Paulo Ricardo da Rosa e outro(s)  
Recorrente: Carbonífera Metropolitana S/A  
Advogado: Fábio Augusto Ronchi e outro(s)  
Recorrente: Ministério Público Federal  
Recorrido: Os mesmos  
Recorrido: Augusto Baptista Pereira - Espólio  
Representado por: Helena Baptista Pereira Estrázulas - Inventariante  
Advogado: Paulo Heerdts e outro(s)  
Recorrido: Nova Próspera Mineração S/A  
Advogado: Fábio Augusto Ronchi  
Recorrido: João Zanette e outros  
Advogado: Paulo Ricardo da Rosa e outro  
Recorrido: Estado de Santa Catarina  
Procurador: Ana Cláudia Alett Aguiar e outro(s)  
Recorrido: Sebastião Netto Campos e outros  
Advogado: Andréa Corrêa Goes e outro

---

**EMENTA**

Recurso especial. Ação civil pública. Poluição ambiental. Empresas mineradoras. Carvão mineral. Estado de Santa Catarina. Reparação. Responsabilidade do Estado por omissão. Responsabilidade solidária. Responsabilidade subsidiária.

1. A responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei.

2. A União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º da Carta Magna.

3. Condenada a União a reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediatamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto-indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental – por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral – a toda a sociedade beneficia.

4. Havendo mais de um causador de *um mesmo dano ambiental*, todos respondem solidariamente pela reparação, na forma do art. 942 do Código Civil. De outro lado, se *diversos forem os causadores da degradação ocorrida em diferentes locais*, ainda que contíguos, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária adotando-se apenas o critério geográfico, por falta denexo causal entre o dano ocorrido em um determinado lugar por atividade poluidora realizada em outro local.

5. A desconsideração da pessoa jurídica consiste na possibilidade de se ignorar a personalidade jurídica autônoma da entidade moral para chamar à responsabilidade seus sócios ou administradores, quando utilizam-na com objetivos fraudulentos ou diversos daqueles para os quais foi constituída. Portanto, (i) na falta do elemento “abuso de direito”; (ii) não se constituindo a personalização social obstáculo ao cumprimento da obrigação de reparação ambiental; e (iii) nem comprovando-se que os sócios ou administradores têm maior poder de solvência que as sociedades, a aplicação da *disregard doctrine* não tem lugar e pode constituir, na última hipótese, obstáculo ao cumprimento da obrigação.

6. Segundo o que dispõe o art. 3º, IV, c.c. o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, os sócios/administradores respondem pelo cumprimento da obrigação de reparação ambiental na qualidade de responsáveis em nome próprio. A responsabilidade será solidária com os entes administrados, na modalidade subsidiária.

7. A ação de reparação/recuperação ambiental é imprescritível.

8. Recursos de Companhia Siderúrgica Nacional, Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. não-conhecidos. Recurso da União provido em parte. Recursos de Coque Catarinense Ltda., Companhia Brasileira Carbonífera de Ararangua (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga providos em parte. Recurso do Ministério Público provido em parte.

### ACÓRDÃO

Retificando a proclamação do resultado do julgamento proferido na sessão do dia 15.5.2007, os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, por unanimidade, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator, dar parcial provimento aos recursos da União, do Ministério Público e das empresas Coque Catarinense Ltda., Companhia Brasileira Carbonífera de Ararangua (Massa Falida), Companhia Carbonífera Catarinense, e Companhia Carbonífera Urussanga, e não conhecer dos recursos da Companhia Siderúrgica Nacional e das empresas Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., e Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Brasília (DF), 22 de maio de 2007 (data do julgamento).

Ministro João Otávio de Noronha, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha: O *Ministério Público Federal* ajuizou ação civil pública contra a União, Nova Próspera Mineração S.A. e outras companhias de extração de carvão, bem como seus sócios. A Companhia Siderurgia Nacional (CSN) e o Estado de Santa Catarina passaram a compor o pólo passivo, quando já transcorriam os trâmites processuais.

Objetivou o autor a recuperação da região sul do Estado de Santa Catarina atingida pela poluição causada pelas empresas mineradoras, requerendo que elas elaborassem um cronograma de recuperação que pudesse ser implementado ao longo dos anos de 1996 até 2000. Sucessivamente, requereu que fosse entregue montante de dinheiro que especificou na inicial, suficientes à efetivação de tal programa, indenização da população dos municípios sedes das mineradoras, total de sete, entre outras cominações pecuniárias.

A ação foi julgada parcialmente procedente, tendo sido os réus condenados a implementar, no prazo de 6 (seis) meses, projeto de recuperação da região nominada na inicial, com cronograma de execução para 3 (três) anos, com multa mensal de 1% sobre o valor da causa no caso de atraso; obrigação de as rés ajustarem suas condutas às normas protetivas do meio ambiente, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de interdição. Concedeu-se a antecipação dos efeitos da tutela, em decisão apartada da sentença, da qual vários réus recorreram.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região não conheceu ou negou provimento à diversos agravos, deu parcial provimento às apelações das mineradoras, provimento total às apelações dos sócios das mineradoras e da Nova Próspera S/A e negou provimento à apelação da União Federal.

O acórdão restou assim ementado:

Administrativo. Constitucional. Ação civil pública. Meio ambiente. Mineração. Danos causados. Indenização. Responsabilidade objetiva do poluidor. Responsabilidade subjetiva da União.

I – Inocorrência de cerceamento pelo indeferimento de prova, porquanto a responsabilidade do poluidor é objetiva, prescindindo de prova de culpa, constituindo-se o dano e o nexo causal fatos notórios conforme elementos probatórios encartadas nos autos do inquérito civil público.

II – Incidência do art. 1.518 do Código Civil que consagra a responsabilidade solidária dos causadores do dano. Possibilidade de regresso com fulcro no art. 1.524 do Código Civil.

III – A responsabilidade civil da União na espécie segue a doutrina da responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão – *faute du service*. Hipótese em que provada a ineficiência do serviço fiscalizatório. Responsabilidade solidária do ente estatal com o poluidor.

IV – Reconhecimento da improcedência da ação em relação ao Estado de Santa Catarina pois, anteriormente à Constituição Federal de 1988, a competência administrativa em relação às jazidas, minas e demais recursos minerais era privativa da União Federal, nos termos do artigo 168 da CF/1967. A norma inserida

na Lei n. 6.938/1981 conferindo competência ambiental aos Estados-membros deve ser interpretada em consonância com a Constituição.

Hipótese em que restou comprovado que após 1988, o Estado de Santa Catarina, através da FATMA, teve intensa atuação em prol do meio ambiente.

V – Não estando consagrada expressamente na lei vigente à época dos fatos a teoria da desconsideração da personalidade jurídica independe de culpa dos sócios das empresas, a improcedência da ação em relação aos sócios é medida que se impõe em face da ausência de prova de culpa *lato sensu*.

VI – Improcedência da ação em relação à ré Nova Próspera S.A. pela aplicabilidade da Lei das Sociedades Anônimas que em seu artigo 233, parágrafo único, dispõe sobre a responsabilidade única do vencedor quando afastada a solidariedade através de contrato.

Foram opostos alguns embargos de declaração, os quais foram rejeitados, à exceção dos opostos pela União, que foram acolhidos em parte. No acórdão, consignou-se a seguinte ementa:

Embargos de declaração. Omissão. Contradição.

1. O acórdão enfrentou a questão da prescrição não havendo omissão. Para fins de prequestionamento, deve constar que o contido no artigo 1º do Decreto n. 29.910 não se aplica no caso de dano ambiental continuado.

2. O fato de o artigo 225, § 2º determinar que a recuperação se fará de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público não é óbice para a fixação de prazo para recuperação da área degradada. Qualquer empeco ao início dos trabalhos pode ser resolvido na via própria.

3. Irresignação em relação ao resultado do julgamento deve ser veiculada pela via própria pois os embargos não se prestam para alterar o resultado do acórdão.

Embargos da União parcialmente providos. Demais improvidos.

Em impugnação aos acórdãos, foram interpostos os seguintes recursos:

a) União Federal – interpôs recursos especial e extraordinário, aquele com arrimo na alínea **a** do permissivo constitucional, sob a assertiva de que foram vulnerados o art. 1º do Decreto n. 20.910/1932; 9º, X, c.c. o art. 19 da Lei n. 7.805/1989; 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981; 47, X do Decreto-Lei n. 227/1967; e 333, II, do Código de Processo Civil. Ambos os recursos foram admitidos – fls. 3.245-3.246.

b) Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) – interpôs recurso especial com base nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, sob o fundamento de

que foram violados os artigos 10 da Lei n. 6.938/1981 e 159 e 896 do Código Civil de 1916. Também aviou o recurso extraordinário, tendo ambos sido admitidos por decisão constantes de fls. 3.247-3.248.

c) Coque Catarinense Ltda., Carbonífera Criciúma S/A, Companhia Brasileira Carbonífera de Araranguá (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda. – interpuseram recursos especial e extraordinário; o especial com base nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, sustentando contrariedade aos artigos 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 e 19 da Lei n. 7.805/1989.

d) Ministério Público Federal – interpôs recurso especial fundado na alínea **a** do permissivo constitucional, sustentando ofensa aos artigos 3º e 4º da Lei n. 9.605/1998, recurso que foi admitido conforme decisão de fl. 3.251.

Os recursos foram admitidos conforme consignado nas decisões de fls. 3.249-3.250.

Os recursos foram contra-arrazoados pelo MPF.

Às fls. 3.266-3.270, o MPF opinou pelo provimento do recurso especial interposto por ele e pelo improvimento dos demais.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro João Otávio de Noronha (Relator): Antes de passar à análise dos recursos especiais, importa ressaltar a delimitação dos aspectos fáticos resolvidos e firmados nas instâncias originárias, que dão por incontestável a degradação ambiental na região abrangida por esta ação, e que, ademais, é conhecida nacionalmente, pois trata-se da poluição ocasionada no município de Criciúma e adjacências, no Estado de Santa Catarina, decorrente das atividades extrativas de carvão mineral.

Cito, a propósito, alguns excertos do acórdão (o qual valeu-se da sentença), que caracterizam a deterioração do meio ambiente verificada na região.

Leia-se a respeito o tópico “Quadra de Degradação Ambiental na Região”, consoante da sentença monocrática, ‘*verbis*’:

(...)

No caso específico da Bacia Carbonífera do Estado de Santa Catarina, a inadequada disposição de rejeitos sólidos e das águas efluentes da mineração e beneficiamento de carvão acarretou uma degradação ambiental tão severa que a região foi considerada, pelo Decreto n. 85.206, de 25 de setembro de 1980, a 14ª Área Crítica Nacional para efeito de Controle da Poluição e Qualidade Ambiental. Os principais problemas são os seguintes: comprometimento da malha hidrográfica da região em 2/3 (dois terços) de sua extensão; os valores de pH das águas dos rios atingem em certos trechos o nível de 2 a 3 unidades, com elevados teores de acidez e de sulfatos de ferro; grandes extensões de rede hidrográfica encontram-se assoreadas pela deposição de finos e ultrafinos de carvão e dos rejeitos de materiais xistosos e argilosos, com acentuada turbidez e concentrações de sólidos sedimentáveis, concorrendo para incrementar os efeitos de transbordamento verificados na região; prejuízos às atividades agropastoris; as zonas lacustres situadas a jusante das bacias hidrográficas têm sido atingidas por cargas poluentes insuportáveis à manutenção da vida aquática, com sérios prejuízos à indústria pesqueira e turística locais; degradação de extensas áreas rurais e urbanas devido à deposição de rejeitos sólidos em locais e sob forma inadequados.

A bacia do rio Araranguá apresenta elevados níveis de comprometimento, causados principalmente por resíduos de extração do carvão, tendo suas águas elevada acidez, concentração de sulfato, fortes concentrações de ferro, níquel, cádmio e sólidos totais.

O Rio Mãe Luzia, cujo leito se estende justamente sobre a Bacia Carbonífera, nascendo em Siderópolis e desaguando no Oceano Atlântico, com o nome de Rio Araranguá, por ser o desaguadouro dos Rios Fiorita e Sangão, assim como estes, hoje, é um rio morto, ecossistema impróprio para a vida vegetal ou animal. É fato notório que o Rio Mãe Luzia deveria ser a fonte principal de abastecimento de água da região de Criciúma, todavia, a exploração do carvão com o lançamento indiscriminado de despejos em seu leito, o tornou impróprio para o abastecimento público (assim como para a irrigação, recreação ou pesca), em razão do alto teor de acidez, metais e sólidos suspensos em suas águas, inviabilizando por completo a captação que se fazia. Restou ao Poder Público utilizar as águas do Rio São Bento, por meio de uma derivação de 20 km de extensão.

O relatório aponta ainda o comprometimento, em razão da poluição ocasionada pelas mineradoras, de várias outras bacias hidrográficas e lençóis freáticos, sem contar o solo e vegetação na área, causando, ainda, nas áreas de concentração populacional, prejuízos à qualidade de vida e à saúde das comunidades.



Feito estes relatos, singelos frente ao que se apurou de degradação, passo à análise dos recursos especiais.

### **A) RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA UNIÃO**

A União inicia seu arrazoado defendendo a aplicação do princípio da fungibilidade recursal, para a hipótese de que este Tribunal não conheça de seu recurso ao entendimento de que deveria ter aviado, na origem, embargos infringentes. Estende-se, assim, na defesa do cabimento deste recurso especial, trazendo à colação a regra do art. 530 do Código de Processo Civil.

Todavia, este cuidado da União quanto à admissibilidade de seu recurso não se justifica, porquanto a modificação da sentença de mérito pelo Tribunal *a quo* deu-se por unanimidade.

A União também buscou defender que não tem responsabilidade solidária com as empresas mineradoras à cominação imposta de recuperação do meio ambiente e indenizações conseqüentes. Aduz, principalmente, que a responsabilidade deve ser infligida apenas aos entes poluidores, ante o que estabelece o princípio do “poluidor-pagador”. Sustentou, ainda que, se obrigada à reparação, na verdade estar-se-á compelindo a sociedade à auto-indenização.

A primeira questão que se coloca é afeta ao campo da responsabilidade civil do Estado por omissão, e, em casos tais, entendo, assim como grande parte da doutrina e jurisprudência, que a responsabilidade é subjetiva, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferido sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido por imposição legal.

Com relação a esse fato (omissão ou não do ente público), encontra-se no acórdão recorrido a conclusão de que a União foi omissa no dever de fiscalização, permitindo às mineradoras o exercício de suas atividades extrativas sem nenhum controle ambiental. Confira-se (fls. 2.687-2.689):

Com efeito, a responsabilidade atribuída ao ente estatal no caso em exame diz com a ausência de medidas concretas por parte da União, tendentes, por seus agentes, a evitar a danosidade ambiental. Trata-se de caso típico de responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão – “faute du service”- quando o poder público agiu mal, ou seja, pela ineficiência do serviço.

Na hipótese em exame a prova da ineficiência do serviço fiscalizatório decorre do próprio funcionamento das empresas mineradoras sem as salvaguardas ambientais, gerando danos ao meio ambiente quando assim não poderiam

continuar operando. Impende salientar que o Ministério Público Federal não poderia fazer prova da ausência de fiscalização, pois estar-se-ia a exigir a realização de prova negativa. E, nessa hipótese, inverte-se o ônus da prova, cabendo aos fiscalizador a comprovação de sua efetiva atuação.

Porque omissa a União, esta responde solidariamente com o poluidor, (...)

(...) Embora comprove algumas fiscalizações após 1982 e exigência de projetos de recuperação ambiental, inexistem elementos comprobatórios de autuações, com multas e interdições, pelo descumprimento das normas ambientais em todo o período de degradação, ou seja, desde 1972 a 1989, de modo efetivo a impedir o dano ecológico.

A obrigação legal de administração, fiscalização e controle sobre as atividades extrativas minerais imposta à União encontra-se nas seguintes normas infraconstitucionais:

**a) Decreto-Lei n. 227/1967:**

Art. 1º Compete à União administrar os recursos minerais, a indústria de produção mineral e a distribuição, o comércio e o consumo de produtos minerais.

(...)

Art. 3º Este Código regula:

(...)

III - a fiscalização pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral.

(...)

Art. 47. Ficará obrigado o titular da concessão, além das condições gerais que constam deste Código, ainda, às seguintes, sob pena de sanções previstas no Capítulo V:

(...)

VIII - Responder pelos danos e prejuízos a terceiros, que resultarem, direta ou indiretamente, da lavra;

IX - Promover a segurança e a salubridade das habitações existentes no local;

X - Evitar o extravio das águas e drenar as que possam ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos;

XI - Evitar poluição do Ar, ou da água, que possa resultar dos trabalhos de mineração;

XII - Proteger e conservar as Fontes, bem como utilizar as águas segundo os preceitos técnicos quando a permitir a retomada das operações;

**b) Lei n. 7.805/1989:**

Art. 3º A outorga da permissão de lavra garimpeira depende de prévio licenciamento ambiental concedido pelo órgão ambiental competente.

(...)

Art. 9º São deveres do permissionário de lavra garimpeira:

(...)

V - evitar o extravio das águas servidas, drenar e tratar as que possam ocasionar danos a terceiros;

VI - diligenciar no sentido de compatibilizar os trabalhos de lavra com a proteção do meio ambiente;

VII - adotar as providências exigidas pelo Poder Público;

(...)

§ 1º O não-cumprimento das obrigações referidas no *caput* deste artigo sujeita o infrator às sanções de advertência e multa, previstas nos *incisos I e II do art. 63 do Decreto-Lei n. 227, de 28 de fevereiro de 1967*, e de cancelamento da permissão.

(...)

§ 4º O disposto no § 1º deste artigo não exclui a aplicação das sanções estabelecidas na legislação ambiental.

(...)

Art. 15. Cabe ao Poder Público favorecer a organização da atividade garimpeira em cooperativas, devendo promover o controle, a segurança, a higiene, a proteção ao meio ambiente na área explorada e a prática de melhores processos de extração e tratamento.

(...)

Art. 18. Os trabalhos de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente são passíveis de suspensão temporária ou definitiva, de acordo com parecer do órgão ambiental competente.

Art. 19. O titular de autorização de pesquisa, de permissão de lavra garimpeira, de concessão de lavra, de licenciamento ou de manifesto de mina responde pelos danos causados ao meio ambiente.

Indiscutivelmente, a União tem o dever de fiscalizar as atividades concernentes à extração mineral, de forma que elas sejam ajustadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade encontra-se insculpida no texto do artigo 225, §§ 1º, 2º e 3º, da Carta Magna.

Cumpra, então, observar que, *se a lei impõe ao Poder Público o controle e fiscalização da atividade mineradora, possibilitando a aplicação de penalidades, não lhe compete optar por não fazê-lo, porquanto inexistente discricionariedade, mas obrigatoriedade de cumprimento de conduta impositiva.*

A propósito, cito doutrina de Celso Antonio Bandeira de Mello:

*Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido. Com efeito: inexistindo obrigação legal de impedir um certo evento danoso (obrigação, de resto, só cogitável quando haja possibilidade de impedi-lo mediante atuação diligente), seria um verdadeiro absurdo imputar ao Estado responsabilidade por um dano que não causou, pois isto equivaleria a extraí-la do nada; significaria pretender instaurá-la prescindindo de qualquer fundamento racional ou jurídico. Cumpra que haja algo mais: a culpa por negligência, imprudência ou imperícia no serviço, ensejadoras do dano, ou então o dolo, intenção de omitir-se, quando era obrigatório para o Estado atuar e fazê-lo segundo um certo padrão de eficiência capaz de obstar ao evento lesivo. Em uma palavra: é necessário que o Estado haja incorrido em ilicitude, por não ter ocorrido para impedir o dano ou por haver sido insuficiente neste mister, em razão de comportamento inferior ao padrão legal exigível (sem destaque no original).*

Assim, irrefutável o acórdão quanto à condenação da União. Todavia, há outro fator levantado pela União que merece análise mais detida, consubstanciado no argumento de que, sendo ela condenada à reparação de danos e uma vez compelida ao cumprimento da obrigação, na verdade, quem estará arcando com os custos da indenização será, em última análise, a população.

Em breve prefácio, observo que hodiernamente tem se falado em “Governança ambiental”, mediante a qual o Poder Público passa a figurar como gestor dos bens ambientais, a fim de assegurar a existência e/ou manutenção de um meio-ambiente ecologicamente equilibrado. Para permitir ao Poder Público a desincumbência desse dever, a lei (art. 14, I a IV, da Lei n. 6.938/1981 e art. 63 do Decreto n. 227/1967) assegura a intervenção estatal, manifestada por diversos mecanismos que vão desde a prevenção, por meio de licenciamento e Estudo Prévio de Impacto Ambiental, até a suspensão das atividades, ou, em se tratando de atividade extrativa mineral, a caducidade da concessão da lavra. Daí a previsão relativa à responsabilidade civil estatal. Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo

para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com o observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular (Direito Ambiental Brasileiro, 12ª edição, p. 332).

Portanto, sendo dever da União a fiscalização, preservação e restauração do “processo ecológico”, nos termos do art. 225 da Constituição Federal, omitindo-se nesse mister, aqui consubstanciado no poder-dever-de-polícia ambiental, exsurge, de fato, a obrigação de indenizar.

Mais um ponto de análise se impõe antes de voltar à questão proposta pela União. O princípio poluidor-pagador - o qual enuncia que responde pelos custos da prevenção ou restauração aquele que pode causar ou efetivamente causa o dano ambiental - impõe também ao “utilizador do recurso” que suporte os custos da preservação ambiental, de forma a imputá-los não apenas ao sujeito que diretamente ocasionou a degradação ou se utilizou dos recursos naturais, mas também aos que por ela foram beneficiados (Paulo Affonso Leme Machado, obra citada, p. 53).

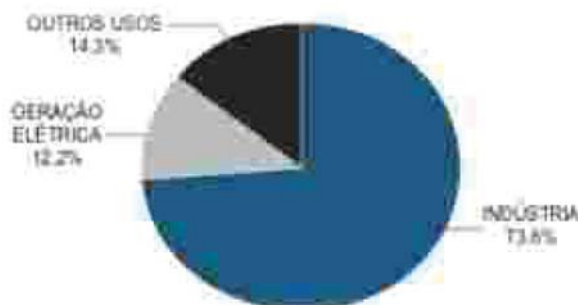
Essa não é a hipótese ideal, mas ocorre quando a empresa chamada à reparação ambiental dilui os custos de tal atividade nos preços de seus produtos, de forma que também o consumidor – que, em última análise, acaba por beneficiar-se do esgotamento dos recursos naturais – arque com os custos da degradação ambiental, mesmo que desconheça tal fato.

Após essa linha de raciocínio, volto à questão abordada pela União sobre a diluição dos custos da reparação com a sociedade, no caso de ver-se obrigada a suportar a referida reparação. Num primeiro momento, há de se pensar ter razão a União, pois o dano ambiental está localizado no sul do Estado de Santa Catarina, não havendo o restante da sociedade que arcar com a reparação. Todavia, a poluição de que ora se cuida foi causada pela extração de carvão mineral, cujo destino econômico beneficiou a sociedade como um todo. Releva destacar, a seguir, informe extraído do site [www.global21.com.br](http://www.global21.com.br):

“O uso do carvão mineral no Brasil se dá segundo duas classificações, o carvão vapor (energético) que é nacional e tem cerca 90% do seu uso na geração elétrica e o carvão metalúrgico, importado, que tem a característica de se expandir quando da combustão incompleta, produzindo o coque, este especialmente usado na indústria siderúrgica.

O carvão mineral manteve, em 2003, a participação de 6,5% na Matriz Energética Brasileira.

A estrutura dos usos do carvão mineral é mostrada no gráfico a seguir.



Fonte: Ministério de Minas e Energia - Secretaria de Energia.

Assim, a diluição dos custos da reparação com a sociedade em geral, que se beneficiou com a produção das empresas poluidoras, apresenta-se consentânea com o princípio da equidade, até porque se trata de diluição indireta, efetivada via arrecadação tributária (*o que já ocorre*).

Portanto, nenhum reparo há de se feito no acórdão quanto à questão.

Antes de encerrar este tópico, proponho uma consideração, baseada em uma das matizes de preocupação manifestadas pela União: se unicamente convocada ao cumprimento da obrigação, como ficam as sociedades empresárias, verdadeiramente poluidoras, em face do princípio de direito ambiental “poluidor-pagador”?

Nada obstante a solidariedade do Poder Público, o certo é que as sociedades mineradoras, responsáveis diretas pela degradação ambiental, devem, até por questão de justiça, arcar integralmente com os custos da recuperação ambiental. E o fazendo o Estado, em razão da cláusula de solidariedade, a ele há de ser permitido o ressarcimento total das quantias despendidas, uma vez que, embora tenha sido omissa, não logrou nenhum proveito com o evento danoso, este apenas beneficiou as empresas mineradoras.

Em face do dispositivo acima, entendo que a União não tem a faculdade de exigir dos outros devedores que solvam as quantias eventualmente por ela despendidas, mas sim, *o dever*, pois há interesse público reclamando que o prejuízo ambiental seja ressarcido primeiro por aqueles que, exercendo atividade poluidora, devem responder pelo risco de sua ação, mormente quando auferiram lucro no negócio explorado.

*Quanto à prescrição:*

Com relação à prescrição, em se tratando de pretensão que visa à recuperação de meio ambiente degradado, é imprescritível o direito de ação coletiva. Nesse sentido, releva transcrever a doutrina de Hugo Nigro Mazzilli:

*Tratando-se de direito fundamental, indisponível, comum a toda a humanidade, não se submete à prescrição, pois uma geração não pode impor às seguintes o eterno ônus de suportar a prática de comportamentos que podem destruir o próprio habitat dos ser humano.*

*Também a atividade degradadora contínua não se sujeita a prescrição: a permanência da causação do dano também elide a prescrição, pois o dano da véspera é acrescido diuturnamente. ("A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo", 17ª edição, p. 515).*

No presente caso, o Tribunal *a quo* manifestou entendimento de que o dano apontado pelo Ministério Público tem a característica de continuidade, fato que, inequivocamente, afasta a hipótese de fluência de quaisquer prazos prescricionais. Confira-se (fl. 2.686):

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que o dano ambiental não prescreve quando contínuo, conforme assim tem se orientado:

Civil. Prescrição. Violação continuada. Inocorrência.

A continuada violação do direito de propriedade dos recorridos por atos sucessivos de poluição praticados pela recorrente importa em que se conte o prazo prescricional do último ato praticado.

Recurso não conhecido. (REsp n. 20.645-SC, DJ data: 7.10.2002, Relator Min. Barros Monteiro (1089) Relator p/ Acórdão Min. Cesar Asfor Rocha).

A União alega ainda em seu recurso cerceamento de defesa por não ter podido comprovar que efetivou as fiscalizações exigidas e que, ante esse fato, a condenação sob o fundamento de negligência no dever de fiscalizar apresenta-se insustentável.

O acórdão fundamentou-se na seguinte assertiva (fl. 2.689):

Embora comprove algumas fiscalizações após 1982 e exigência de projetos de recuperação ambiental, inexistem elementos comprobatórios de autuações, com multas e interdições, pelo descumprimento das normas ambientais, em todo o período de degradação, ou seja, desde 1972 a 1989, de modo efetivo a impedir o dano ecológico.

Com base nessa afirmação, constata-se que, mesmo que o Poder Público tivesse cumprido seu dever de fiscalização, ainda assim, verifica-se omissão consubstanciada na *faute du service*, tendo em vista que não teve nenhuma eficácia porque a União não se utilizou dos mecanismos coibitivos em lei e regulamentos previstos nas hipóteses de descumprimento de preceitos legais reguladores do meio-ambiente. É isso que é bem evidente, porquanto a ação poluidora não foi estancada.

Na linha desse raciocínio, merece destaque o precedente a seguir:

*Administrativo. Meio ambiente. Poluição. Indústria de sabonetes. Matéria fática. Súmula STJ n. 7. Prova desnecessária. Questão de ordem.*

1. Incabível o recurso especial para reexame de matéria fática.
2. Incumbe ao juiz indeferir diligências inúteis, quando existentes nos autos as provas suficientes ao deslinde da questão.
3. Inadmite-se o recurso especial quando não manifestado recurso extraordinário contra fundamento constitucional capaz de manter, por si só, o acórdão recorrido.
4. Recurso não conhecido (REsp n. 14.651-SP, relator Ministro Peçanha Martins, DJ de 22.11.1993).

Registre-se que as providências que a União vem tomando dentro de sua seara não a eximem do seu dever de indenizar – como propôs – porquanto o objeto da presente ação cinge-se à poluição verificada em época pretérita, quando se observou a consolidação da degradação ambiental.

É certo que as medidas já implementadas na região, tanto pela União, como pelas empresas mineradoras, terão impacto naquilo que forem coincidentes, na fase de liquidação da presente ação, minimizando-lhes o ônus ora imposto.

Portanto, não há por que falar em violação do art. 333, II, do Código de Processo Civil.

Por fim, a análise dos relatórios apresentados nas razões do presente recurso mostra-se inviável em razão do disposto no enunciado da Súmula n. 7-STJ. Mas é bom saber que a Administração Pública ocupa-se em cumprir seu dever, mesmo que o faça tardiamente. Espera-se, agora, que venha atuar com eficácia.

## **B) RECURSO DA COMPANHIA SIDERÚRGICA NACIONAL**

Sustenta a recorrente vulneração dos arts. 10 da Lei n. 6.938/1981 e 159 e 896 do Código Civil de 1916. Defende que o prazo estipulado no acórdão



para execução do projeto de recuperação ambiental, de dez anos para as bacias hidrográficas e três para o solo e vegetação, pode não ser suficiente porque a implementação do projeto de recuperação depende de licença e aprovação por parte dos órgãos administrativos, devendo considerar-se a possibilidade de que tais órgãos não concedam as autorizações.

O artigo 10 da Lei n. 6.938/1981 estabelece o seguinte:

Art. 10 - A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Não vejo, nas razões expendidas pela recorrente, nenhuma abordagem concreta, mas apenas hipotética. Tanto a administração pode negar a autorização, como pode ocorrer outro evento qualquer, tal como chover durante três meses sem parar, obstando a fluência da execução do projeto. Seguindo a mesma linha de pensamento do acórdão recorrido, isso não constitui motivo para reforma da decisão.

O órgão público não tem por que não conceder as autorizações necessárias, exceto se o projeto não atender às normas e planos estabelecidos de política ambiental ou se contiver arranjo que seja ineficaz. Ademais, qualquer ineficiência na prestação de serviço público, que possa significar obstáculo ao cumprimento da recuperação aqui determinada, conta com vias legais próprias de solução.

Por fim, a norma constante do artigo 10, ora tratado, direciona-se mais especificamente à “*construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais*” do que propriamente a programas de recuperação ambiental.

A própria recorrente afirma, em seu recurso, que já “*recuperou a quase totalidade da parte terrestre das áreas cuja recuperação ficaram sob sua responsabilidade*” (fl. 2.994) e que só não concluiu o projeto justamente por falta da mencionada licença, o que leva a crer que, faltando tão pouco para o término dos trabalhos de recuperação, a concessão da licença não significará obstáculo ao cumprimento do prazo estabelecido.

Não fosse por isso, no acórdão dos embargos declaratórios restou expressamente consignado que, se for verificada demora na implementação do

projeto em razão do atraso na concessão da licença (que tem de ser injustificado), haverá justa causa para o retardo do início dos trabalhos. Confira-se o seguinte trecho (fl. 2.783-v):

Ora, os órgãos públicos tem todo o interesse em que o ambiente seja recuperado. As empresas réas devem providenciar na recuperação. Caso o órgão ambiental fiscalizador demore para conceder a licença haverá justa causa para o retardo do início dos trabalhos. As empresas é que devem dar início aos trabalhos providenciando as licenças necessárias para tanto. O fato de o Artigo 225 § 2º determinar que a recuperação se fará de acordo com a solução técnica exigida pelo órgão público competente não serve de óbice à recuperação.

Em outro tópico, a recorrente sustenta contrariedade aos arts. 159 e 896 do Código Civil de 1916, alegando que cada mineradora não foi responsável por todo o dano ambiental, mas apenas por parte dele, de forma que não procede a condenação que estipulou a responsabilidade solidária de todas elas. Pontua, então, que a condenação deveria ser proporcional.

Em que pesem as assertivas constantes nas razões do recurso, a questão não foi abordada no acórdão recorrido sob a égide dos artigos 159 e 896 do CC de 1916. No que se refere especificamente à questão da responsabilidade civil objetiva, o acórdão sustentou-se nos dispositivos do art. 47, XI, do Decreto-Lei n. 227/1967 e do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. Tal matéria não restou impugnada pela recorrente, incidindo, portanto, à espécie a Súmula n. 283 do STF.

Assim, não conheço do recurso quanto ao ponto. Nada obstante, essa questão também foi levantada no recurso interposto pelas mineradoras, e lá será analisado.

Também não conheço do recurso quanto à alegada violação do art. 159 do Código Civil, sustentada pelo recorrente sob a assertiva de que os danos provocados pela empresa Nova Próspera S/A são os mesmos que a CSN – sucessora daquela – não havendo como dissociá-los.

Ocorre que o acórdão julgou improcedente a ação em relação a Nova Próspera S/A considerando que a CSN adquiriu aquela empresa quando os danos apontados na presente ação já haviam sido perpetrados, tendo a adquirente ficado responsável pela recuperação do passivo ambiental, conforme disposto em cláusula contratual.

Esse fundamento não foi impugnado, atraindo a incidência da Súmula n. 283 do STF.

Por fim, a recorrente suscita divergência jurisprudencial, apontando como paradigmas arestos deste Tribunal e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Nesse ponto também o recurso não merece prosperar, visto que o acórdão recorrido possui suporte fático distinto dos arestos paradigmas.

No primeiro paradigma, Ap n. 6.393/2002, não foi possível estabelecer, sem a realização de perícia, se o vazamento de metais pesados na Bacia de Sepetiba provocou o desaparecimento do pescado na região, enquanto que o caso dos autos trata de imputação civil objetiva ambiental, não tendo havido quaisquer questionamentos sobre se a atividade mineradora poluiu ou não o meio ambiente, fato que restou incontroverso nos autos, reconhecido pelas empresas réis, ou seja, *in casu*, adotou-se a teoria do risco integral.

O segundo paradigma, REsp n. 11.074-SP, refere-se à poluição atmosférica decorrente de atividades industriais na região de Cubatão (SP). As indústrias são diversas, sendo diversos também os poluentes despejados no ar, e muitos possuem características peculiares. *In casu*, todas as réis desenvolvem a mesma atividade, depositando os mesmos dejetos no meio ambiente.

### C) RECURSO DAS MINERADORAS:

As mineradoras abaixo indicadas aviaram, em conjunto, um recurso especial que está assentado nas alíneas **a** e **c** do permissivo constitucional, no qual se alegou contrariedade aos arts. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981 e 19 da Lei n. 7.805/1989.

Todavia, o mencionado recurso não comporta conhecimento em relação às seguinte mineradoras: Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda., porquanto não há outorga de poderes de representação aos causídicos subscritores do recurso especial, Drs: Paulo Ricardo da Rosa, Paulo Roberto Fiani Bacila, Enir Antônio Carradore e Ed Wilson Biava Teixeira (os outros advogados indicados no recurso não o subscreveram).

Já quanto as carboníferas Coque Catarinense Ltda., Carbonífera Criciúma S/A, Companhia Brasileira Carbonífera de Ararangua (massa falida), Companhia Carbonífera Catarinense, Companhia Carbonífera Urussanga, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda., Ibramil - Ibracoque Mineração Ltda., o recurso merece conhecimento, até porque, prequestionada a matéria.

Insurgem-se as recorrentes contra a obrigação de reconstituir todo o meio ambiente degradado de forma solidária, ao fundamento de que cada mineradora poluiu apenas parte da área indicada na peça vestibular. Assim, pretendem que a responsabilidade do cumprimento obrigacional seja atribuída a cada empresa no que efetivamente houver sido por ela degradado.

Na sentença, houve oportunidade de se decidir sobre a questão, tendo o magistrado adotado a tese de que a poluição perpetrada é una, conforme demonstra o trecho a seguir transcrito:

Deixou-se antes assentado que a responsabilidade por dano ambiental é solidária, mas esta solidariedade encontra limites na configuração do dano e no correlato dever de indenizar. O dano causado ao ar, à terra e às águas da região carbonífera é um só, e afeta todo o ecossistema. Embora tenha se aperfeiçoado ao longo do tempo, é uno, indivisível e tem como causa fundamental a mineração. Sabe-se que esta degradação ocorreu em razão direta da atividade mineraria, mas não se sabe exatamente se foi esta ou aquela quem mais poluiu (fl. 1.555).

De fato, nessa ordem de raciocínio, está perfeitamente correta a aplicação da responsabilidade solidária, até porque prevista no art. 1.518 do Código Civil de 1916 e repetida no art. 942 do Código em vigor, com a seguinte redação:

*Art. 942.* Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação.

*Parágrafo único.* São solidariamente responsáveis com os autores os co-autores e as pessoas designadas no art. 942.

Ocorre que a solidariedade decorre de haver mais de um causador de um mesmo dano. Em que pese tal fato, encontra-se inscrito na sentença o seguinte:

Assim, ainda que existam diversas frações de áreas degradadas em que é perfeitamente possível definir-se ou determinar-se que chegaram ao estágio atual em razão direta da mineração específica levada a efeito pela empresa X ou Y, tal como a extensão de solo de propriedade da respectiva mina, utilizada para mineração a céu aberto ou para depósito de rejeitos piritosos, a responsabilidade não deixa de ser solidária.

Aprofundando um pouco mais essa questão, observo que o Ministério Público ajuizou a ação contra vinte e seis pessoas, entre físicas e jurídicas de direito público e privado, ante a poluição perpetrada em sete municípios no Estado de Santa Catarina.

Assim é evidente que, num mesmo local de degradação ambiental, mais de uma mineradora foi responsável pela poluição, havendo entre elas, como afirmou-se na sentença, a responsabilidade solidária. Isso não quer dizer, todavia, que todas as mineradoras tenham poluído toda a área conjunta dos sete municípios.

Portanto, têm razão as mineradoras ao dizer que cada uma foi responsável pela degradação ambiental em partes específicas dos terrenos indicados pelo autor da ação. Daí terem sustentando a negativa de vigência do art. 1.518 do CC de 1916.

Buscam, ainda, indicar, por esse mesmo motivo, vulneração das disposições do § 1º do art. 14 da Lei n. 6.938/1981, sob alegação de que não existe nexo de causalidade entre a atividade poluidora de uma determinada mineradora, em local certo, com a poluição ocasionada em outra localidade. A esse respeito, encontra-se doutrina de Magda Montenegro (*in Meio Ambiente e Responsabilidade Civil*, p. 61), no seguinte sentido:

É preciso atentar para o fato de que, se é possível a responsabilização solidária dos co-poluidores por um dano ambiental, não se pode olvidar a necessidade de se estabelecer, em relação a cada um deles, os pressupostos do dever de indenizar. Assim, não é porque uma região está degradada e nela existem várias empresas que se poderá, baseando-se apenas no critério geográfico, imputar a todas a responsabilidade civil pela degradação do meio ambiente. Imprescindível será a descrição objetiva das respectivas condutas e em que medida influíram para a materialização do dano, além, é claro, da própria especificação deste, cuja reparação é pleiteada, ainda que de forma genérica.

Portanto, havendo mais de um causador de um mesmo dano, devem responder solidariamente pela reparação ambiental. Todavia, se diversos forem os poluidores, mesmo que a poluição seja idêntica, mas perpetrada em lugares distintos e independentes, não há como atribuir-se a responsabilidade solidária, ante a falta de nexo causal entre o dano verificado em um determinado local e o poluidor de outro local, ressalvadas, por óbvio, as hipóteses de dano uno e indivisível, como se dá, *v.g.* na poluição dos recursos hídricos, subterrâneos e do ar.

Assim, conheço do recurso das mineradoras nessa parte e dou-lhe provimento para determinar o seguinte:

a) cada mineradora será responsável pela reparação ambiental da extensão de terras que houver efetivamente poluído, direta ou indiretamente;

b) permanece a responsabilidade solidária entre as mineradoras que houverem poluído, *ainda que de forma indireta*, uma mesma extensão de terra, independentemente de qual foi sua contribuição para a degradação dessa área. Não importa que uma empresa tenha poluído mais que outra, pois, se de alguma forma contribuiu para o dano numa mesma localidade, serão ambas solidariamente responsáveis pela reparação;

c) aplica-se o mesmo critério para a recuperação do subsolo;

d) essas modificações devem ser realizadas na fase de liquidação de sentença e apenas com relação ao dano verificado no solo e vegetação, pois a *poluição das bacias hidrográficas não foi objeto do recurso, permanecendo o que foi decidido no acórdão recorrido*.

O recurso também foi aviado com base na alínea **c** do permissivo constitucional, insurgindo-se as recorrentes quanto ao termo *a quo* para contagem dos prazos de 3 e 10 anos para recuperação das terras e bacias hidrográficas, respectivamente. Citam paradigma do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no qual fixou-se que o prazo deve ser contado a partir da aprovação do projeto de recuperação pela administração pública.

Todavia, no paradigma há uma peculiaridade que afasta a similitude entre os casos. Naquele, o projeto já havia sido apresentado às entidades administrativas, não tendo sido apreciado por responsabilidade exclusiva da administração. Na presente hipótese, não se tem notícia da apresentação do projeto ao Poder Público, e nem mesmo se chegou a ser apreciado.

Ademais, restou assegurada às recorrentes a justa causa no atraso quanto ao prazo, no caso de a autorização não ser concedida por culpa exclusiva da administração, fato que não foi vislumbrado no paradigma.

Portanto, com relação à alínea **c** do permissivo constitucional, o recurso não merece prosperar.

#### **D) RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

O Ministério Público sustenta, em seu recurso, a aplicação da desconsideração da pessoa jurídica com relação às mineradoras, para que seus sócios administradores respondam pela reparação ambiental em regime de solidariedade com suas administradas. Em razão disso, sustentou vulneração dos artigos 3º e 4º da Lei n. 9.605/1998.

O Tribunal *a quo* deu provimento às apelações interpostas pelas pessoas físicas e as excluiu da lide, sob o fundamento de que o limite temporal em que a lide restou delimitada, que vai de 1972 a 1989, não havia previsão legal acerca da desconsideração da personalidade jurídica.

Todavia, defende o recorrente que, não obstante a reparação referir-se a poluição perpetrada no passado, ela persiste e tem efeitos continuados.

Prequestionada a matéria, conheço do recurso.

A teoria da desconsideração da personalidade jurídica nasceu no Direito Anglo-Saxão - *Disregard of legal entity* -, disseminando-se por outros países. Aportou em nosso direito pelo eminente doutrinador Rubens Requião no final da década de 1950, e atualmente encontra sua *melhor* expressão no art. 50 do Código Civil, nos seguintes termos:

Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.

Nelson Nery Júnior, em seu Código Civil Comentado, 3ª edição, p. 195, esclarece que a desconsideração da pessoa jurídica consiste na possibilidade de se ignorar a personalidade jurídica autônoma da entidade moral sempre que esta venha a ser utilizada para fins fraudulentos ou diversos daqueles para os quais foi constituída. Extrai-se desse conceito que esse instituto tem cabimento quando presentes (a) o abuso – cujo conceito encontra-se inscrito no art. 187 do mesmo Código; (b) o desvio de finalidade – verificada nas hipóteses em que se afasta do objeto social enquanto “atividade autorealizada” ou “causa do negócio” (Fábio Konder Comparato, RT 1976:292); e (c) confusão patrimonial entre os bens da sociedade e os dos sócios.

Antes do novo Código Civil, essa teoria encontrou disciplina nas leis trabalhistas, no Código de Defesa do Consumidor, na Lei n. 8.884/1994 e na Lei n. 9.605/1998, diplomas que, mais amplos, deram azo a duas teorias, uma chamada “teoria maior”, que adota o pressuposto entalhado no Código Civil, e a outra denominada “teoria menor”, segundo a qual a mera insuficiência patrimonial é bastante para a aplicação da teoria da despersonalização.

Todavia, não creio que essa “teoria menor” encontre fundamento em nosso direito. A doutrina do *Disregard of legal entity* nasceu, e ainda vige, com o

intuito de afastar as limitações que a personificação da sociedade jurídica impõe quanto ao alcance dos bens dos sócios e/ou administradores que utilizam-na em desconformidade com o ordenamento jurídico e mediante fraude, vindo a enriquecerem em detrimento da sociedade.

Portanto, o elemento *abuso de direito* pressupõe e informa o instituto do *disregard doctrine*.

Sendo a separação patrimonial dos bens empresariais e dos sócios o fim da personalização da pessoa jurídica, na hipótese de se pretender superar essa separação, para atingir os bens particulares dos sócios que agiram com abuso de direito, haverá de se desconsiderar a personalização, retirando a sociedade da relação obrigacional, porquanto, se ela permanecer, estar-se-á *considerando-a*, e não o contrário. Assim, na hipótese em que ambos – sócios e sociedades – respondam pela obrigação, haverá a figura da responsabilidade solidária ou subsidiária, conforme o caso, o que não se confunde com o *disregard doctrine*, embora cada qual seja um modo de responsabilização.

Em direito ambiental, a despessoalização da pessoa jurídica está prevista no art. 4º da Lei n. 9.605/1998:

Art. 4º. Poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

No caso dos autos, não restou caracterizado o abuso da personalização societária em relação à poluição perpetrada no meio ambiente. Houve sim, um grande descaso com o patrimônio público. A norma legal acima citada é bastante clara ao estabelecer que a despessoalização tem lugar quando a personalização da pessoa jurídica constituir obstáculo ao ressarcimento dos prejuízos ambientais. Assim, em que pese meu entendimento de que tal dispositivo tem de ser interpretado em consonância com os princípios informadores da teoria da desconsideração, *in casu*, sequer foi aventada a hipótese da existência de obstáculos à reparação buscada. Ao contrário, as informações trazidas pelas mineradoras, em suas peças recursais, dão conta de que os trabalhos de recuperação já foram iniciados.

Também, não vejo necessidade de chamar os sócios para responderem em detrimento da sociedade, porquanto o fim maior visado nesta ação é a restauração do patrimônio público lesado, e nem mesmo foi aventada a hipótese de que tais pessoas físicas possuam maior capacidade de solver a obrigação aqui imposta do que as empresas mineradoras.



Não se pode descurar de que o fim maior da política ambiental é a manutenção do equilíbrio do meio ambiente, visando possibilitar às gerações atuais e futuras qualidade de vida adequada à existência humana saudável e digna.

Pois bem, *in casu*, existe uma ampla área ambiental seriamente comprometida que deve, primordialmente, ser recuperada. Considerando-se a responsabilidade das pessoas jurídicas e sócios na reparação a que estão jungidos, há de se relembrar uma regra que é comum no direito societário, a de que os sócios respondem em nome próprio quando atuam com excesso de poder, infração à lei, fato ou ato ilícito, ou violação dos estatutos ou contrato social, falência, estado de insolvência e má-administração (Marcelo M. Bertoldi, *in* Curso Avançado de Direito Comercial, vol. 1, p. 166). Não por outro motivo, a Lei n. 9.605/1998 ressaltou essa possibilidade em se tratando de crime ambiental, ao estabelecer no parágrafo único do art. 3º o seguinte:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

*Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato (sem destaque no original).*

Portanto, restou evidente que o legislador, ao estabelecer a responsabilidade criminal das pessoas jurídicas, deixou claro que ela não afeta a responsabilidade pessoal e direta das pessoas físicas ditas por autoras, co-autoras ou partícipes da degradação ambiental.

Isso deixa claro que os sócios/administradores podem responder pelo cumprimento da obrigação estabelecida nos presente autos, na qualidade de responsáveis em nome próprio, porque poluidores, ainda que de suas atividades tenha havido uma contribuição **indireta** à degradação ambiental.

O art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981 impõe essa responsabilidade ao estabelecer que se entende por poluidor “*a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora da degradação ambiental*”, associado ao que dispõe o art. 14, § 1º, da mesma lei, o qual sujeita o poluidor à reparação do dano que causou.

Apesar da previsão legal de que os sócios/administradores respondem pelo dano causado, a doutrina tem consagrado que tal responsabilidade é solidária

com os entes administrados, fundando-se no art. 1.518 do Código Civil de 1916 (art. 942 do Código Civil/2002). Confira-se:

(...) É muito difícil identificar a vítima do dano ambiental. Também é difícil apurar o responsável pelo dano quando envolver várias indústrias ou pessoas.

Diante dessa dificuldades, adota-se, no direito ambiental, à semelhança do direito civil, o princípio da solidariedade passiva. Essa regra se aplica no direito ambiental com fundamento no art. 942 do Código Civil de 2002. (art. 1.518 do CC de 1916). Assim havendo mais de uma causador do dano, todos responderão solidariamente (*in As Leis Federais Mais Importantes de Proteção ao Meio Ambiente Comentadas. Comentários de Luís Paulo Sirvinskas*, p. 135).

Todavia, não obstante a responsabilidade solidária constituir regra sagrada nos casos de reparação ambiental, há de se aplicar o benefício de ordem em favor do sócio/administrador de forma que a execução contra esse ocorra apenas se o devedor principal – sociedade jurídica – não quitar sua obrigação.

De Plácido e Silva bem esclarece essa situação ao comentar o art. 897 do Código de Processo Civil, conforme o Decreto-Lei n. 1.608 de 1939, expondo o seguinte:

2.277 – *Conceito dessa Solidariedade* – No entanto, mesmo que autorize a Lei Processual, como é de regra emanada do princípio da própria solidariedade entre os sócios, a execução dos bens particulares dos sócios pelas dívidas contraídas pela sociedade, quando de natureza solidária, não se permitirá ou não será essa execução promovida *sem que primeiramente sejam executados os bens da sociedade*.

A obrigação dos sócios, derivada da solidariedade é de natureza acessória, como a do fiador, E, assim, somente subsidiariamente pode ser exigida.

Por isso, enquanto o patrimônio social suportar os encargos da execução, ele incidirá somente sobre os bens pertinentes a ele, não atingindo os bens dos sócios. Somente, eventualmente, se os bens ou haveres sociais não bastem para atender à execução, é que o exeqüente se dirigirá aos bens particulares dos sócios, para, por eles, se cobrir de seu crédito, apurado na sentença ou na liquidação (*Comentários ao Código de Processo Civil, 3ª edição, 4º volume, p. 1.712*).

Na verdade, a responsabilidade dos sócios deve ser subsidiária, porque somente tem cabimento quando a sociedade não possui haveres suficientes ao cumprimento obrigacional de reparação ambiental. Assim, caberá aos sócios honrá-los com seus bens particulares.

A subsidiariedade constitui um reforço à responsabilidade principal. Até mesmo a origem do vocábulo, oriundo do latim *subsidiarius*, indica que vem em reforço ou apoio. (Dicionário Michaelis Eletrônico).

No nosso direito pátrio, não há regra bem definida acerca da responsabilidade subsidiária, embora esteja retratada no artigo 1.024 do Código Civil, sob a seguinte norma: “*os bens particulares dos sócios não podem ser executados por dívidas da sociedade, senão depois de executados os bens sociais*”.

A responsabilidade subsidiária tem sido empregada largamente pela Justiça do Trabalho, estando expressa no enunciado da Súmula n. 331 do Tribunal Superior do Trabalho. Nessa especialidade do direito, tal responsabilidade nasceu para proteger os trabalhadores que se consideravam vilipendiados nos seus direitos laborais quando contratados por empresas intermediárias de mão-de-obra (terceirização). Em direito ambiental, serve à proteção do meio ambiente degradado pela má-utilização de seus recursos por uns, em detrimento do restante da sociedade, verdadeira titular do direito.

Naquela justiça especializada, o que se pretende é ressalvar os direitos dos trabalhadores, que servem à alimentação – em uma análise mais ampla: ressalvar o direito à vida. Em direito ambiental, o que se pretende também é o resguardo da vida humana, que não prescinde de um meio ambiente equilibrado.

Em ambos os ramos do direito, intenta-se proteger o maior bem existente: a vida. De forma que são responsabilizados aqueles que destróem os meios de realização desse direito. Na sucessividade – que exige o inadimplemento do devedor principal para, somente então, chamar os sócios/administradores – encontra-se maior garantia à reparação e ainda de forma mais equilibrada e justa, tendo em vista que primeiro respondem pela obrigação as sociedades, e, na falta dessas, os sócios administradores, que efetivamente externam a vontade daquelas pessoas nos negócios jurídicos que realizam (Ofício-Circular n. 1.675, de 17.4.1995 – [www.dgci.min-financas.pt](http://www.dgci.min-financas.pt)).

Assim, decido quanto ao recurso do Ministério Público:

1º) afasta-se a *disregard doctrine*, pois *in casu*, apenas constituiria óbice ou retardo no cumprimento da obrigação;

2º) a responsabilidade atribuída aos sócios/administradores é em nome próprio, objetiva na forma dos artigos 3º, IV c.c. art. 14, § 1º da Lei n. 6.938/1981;

3º) os sócios administradores são chamados a responder com os entes administrados, mas na modalidade subsidiária - art. 942 e 1.024 do Código Civil.

Portanto, o provimento de recurso do Ministério Público é parcial.

### **E) DISPOSIÇÃO:**

Ante todo o exposto, concluo da seguinte forma:

1) conheço em parte do recurso especial interposto pela União, mas nego-lhe provimento;

2) não conheço do recurso especial interposto pela Companhia Siderúrgica Nacional;

3) não conheço do recurso especial interposto pelas seguintes sociedades: Carbonífera Criciúma S/A, Carbonífera Metropolitana S/A, Carbonífera Barro Branco S/A, Carbonífera Palermo Ltda, Ibramil- Ibracoque Mineração Ltda;

4) conheço em parte do recurso especial interposto pelas demais mineradoras e dou-lhe provimento, nos termos constante deste voto;

5) conheço do recurso especial interposto pelo Ministério Público e dou-lhe parcial provimento.

É como voto.

---

## **COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO**

---

*Patrícia Faga Iglecias Lemos<sup>1</sup>*

### **1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS**

O Recurso Especial n. 647.493-SC teve origem na demanda ajuizada pelo Ministério Público Federal contra a União, Nova Próspera Mineração S.S, além de outras companhias de extração de carvão e seus respectivos sócios. Posteriormente, foram incluídos no polo passivo o Estado de Santa Catarina e a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

---

<sup>1</sup> Secretária de Estado do Meio Ambiente de São Paulo. Professora Associada do Departamento de Direito Civil da Faculdade de Direito da USP. Orientadora do PROCAM – Programa de Ciência Ambiental ligado ao Instituto de Energia e Ambiente da USP. Livre-docente, doutora e mestre em Direito pela USP.

O escopo principal da ação civil pública é a recuperação da região sul do Estado de Santa Catarina, afligida pela poluição causada pela atividade mineradora:

Os impactos ambientais do carvão mineral se iniciam na sua mineração, que afeta os recursos hídricos, o solo e o relevo das áreas circunvizinhas. A abertura dos poços de acesso aos trabalhos de lavra, feita no próprio corpo do minério, e o uso de máquinas e equipamentos, [...], provocam a emissão de gases tóxicos como Óxidos de Enxofre, Óxido de Nitrogênio, Monóxido de Carbono e Material Particulado.<sup>2</sup>

Além disso, diversos resíduos são gerados no curso da extração do carvão mineral. “Como a produção já dura décadas, a quantidade de resíduos abandonados a céu aberto na Região Sul é impressionante.[...] É exatamente este o caso de Criciúma/SC”:<sup>3</sup>

A inadequada disposição de rejeitos sólidos e das águas efluentes da mineração e beneficiamento de carvão acarretou uma degradação ambiental tão severa que a região foi considerada, pelo Decreto n. 85.206, de 25 de setembro de 1980, a 14ª ÁREA CRÍTICA NACIONAL para efeito de Controle de Poluição e Qualidade Ambiental.<sup>4</sup>

A decisão unânime da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça culmina uma série de recursos após o parcial provimento do pedido no juízo *a quo*.

Do ponto de vista ambiental, o acórdão colacionado traz, sob formas diferentes e com consequências diversas a temática da responsabilidade civil, tendo como pano de fundo a questão do nexo de causalidade.

## 2. RESPONSABILIDADE DO ESTADO

A primeira das hipóteses é a responsabilidade civil do Estado por omissão, considerada subjetiva. Em casos tais, a ilicitude evidenciada no ato omissivo somente poderia ser aferida a partir da imposição legal de determinado comportamento ao ente público.

---

2 SANTOS, Carlos Lopes; GUIMARÃES, João Roberto Penna de Freitas. Princípio da prevenção, dano ambiental e queima de carvão vegetal e mineral no Brasil. In: **RDA** 51/31, jul-set./2008.

3 *Idem*.

4 Excerto da sentença monocrática, citada no acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, e repisada no voto do relator, Exmo. Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Doutrinariamente, a tese sustentada encontra seu fundamento no Direito Administrativo:

Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito.<sup>5</sup>

*In casu*, a ilicitude da União restou caracterizada, segundo o relator, na omissão do dever constitucionalmente imposto de fiscalizar as atividades de exploração dos recursos minerais (artigo 225, parágrafos 1º, 2º e 3º da Constituição Federal), permitindo que as atividades extrativas ocorressem sem nenhum controle ambiental. Também no plano infraconstitucional, o Decreto-Lei n. 227/67 estabelece a competência do ente federal para fiscalizar tais atividades, enquanto a Lei n. 7.805/89 determina que a outorga da permissão de lavra garimpeira seja feita mediante prévio licenciamento ambiental.

### 3. RESPONSABILIDADE DOS POLUIDORES

Diversamente, a responsabilidade das empresas mineradoras é objetiva, adotando-se a teoria do risco integral. Também não há dúvida de que aqui se aplica a responsabilidade solidária prevista no artigo 942 do Código Civil.

Como se extrai do voto do relator,

[...] permanece a responsabilidade solidária entre as mineradoras que houverem poluído, **ainda que de forma indireta**, uma mesma extensão de terra, independentemente de qual foi sua contribuição para a degradação da área. Não importa que uma empresa tenha poluído mais que outra, pois se de alguma forma contribuiu para o dano numa mesma localidade, serão ambas solidariamente responsáveis pela reparação (grifo do autor).

A temática da solidariedade não enseja maiores discussões, assim como a participação de cada agente com o objetivo de reparar os danos parece ser questão pacificada no STJ.

Historicamente, o entendimento dessa Corte caminhou no sentido de considerar qualquer dos responsáveis obrigado à reparação integral, como

---

<sup>5</sup> Mello, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Editoria Malheiros, 2007. p. 977.

decorrência da solidariedade. A proporção do valor devido, nesses casos, deveria ser resolvida posteriormente pela via regressiva.

Nesse sentido, como já apontado<sup>6</sup>:

É de aplaudir este entendimento, uma vez que ele é o que melhor se coaduna com a ideia de solidariedade e, sobretudo é o que configura uma proteção mais ampla e efetiva ao meio ambiente. Aliás, deve-se ter em mente que o objetivo último do processo que envolve um dano ambiental deve ser sempre a reparação do dano causado, já que esta lesão é algo que fere um interesse comum de todos os seres humanos, interesse esse que é metaindividual.

Por fim, o acórdão *sub examine* afasta a *desregard doctrine*, estabelecendo a responsabilidade subsidiária dos sócios em face dos entes administrados, com fundamento nos artigos 942 e 1024 do Código Civil. Tal responsabilidade pode ainda ser definida como objetiva, segundo o artigo 3º, IV c/c artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/81.

Dessa forma, ao invés de desconsiderar a personalização, afastando a sociedade da relação obrigacional para atingir tão somente a figura do sócio, a decisão amplia a garantia da reparação ambiental ao estabelecer a responsabilidade de ambos. Nestes casos, muito embora os sócios respondam em nome próprio, porque poluidores - ainda que sua contribuição tenha sido indireta -, a execução só poderá ocorrer na hipótese do devedor principal - a sociedade jurídica - não quitar sua obrigação.

A maior dificuldade no que concerne à responsabilização dos sócios cinge-se à prova do nexo causal, que é muito mais uma questão jurídica do que fática, devendo-se levar em conta os reais interesses tutelados<sup>7</sup>.

Assim, na falta de uma teoria plenamente adaptável à questão, e diante da necessidade premente de garantir uma efetiva tutela ambiental, a teoria do escopo da norma violada parece ser a que melhor adequa-se ao fim proposto.

Em rigor, justificar-se-ia a imputação de responsabilidade aos sócios na medida em que se analisa a função protetiva da norma violada, a qual abarca o evento danoso.

---

<sup>6</sup> Lemos, Patrícia Faga Iglecias. **Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário**. Análise do nexo causal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.181.

<sup>7</sup> Idem.

#### 4. RESPONSABILIDADE DA SOCIEDADE

O último tema a ser enfrentado é a ampliação do princípio do poluidor-pagador para estender seu campo semântico à sociedade, beneficiada pela utilização econômica do carvão mineral. Segundo a decisão esquadrihada, a responsabilização se daria por meio da diluição indireta, ou seja, via arrecadação tributária, o que estaria em consonância com o princípio da equidade.

Sabe-se que o princípio do poluidor-pagador é um dos mais destacados na tutela do meio ambiente, e reflete-se na responsabilização pelos danos a ele causados.

Seu principal objetivo é a recomposição dos custos das medidas de proteção, o que realça seu caráter preventivo. Dessa forma, incumbe ao causador da poluição alocar as obrigações econômicas diretamente ligadas a atividades causadoras de danos, de forma a repercutir nos custos finais do produto ou serviço.

Como destaca Herman Benjamin,

todo o direito ambiental, queiramos ou não, gira em torno do princípio do poluidor-pagador, já que é este que orienta – ou deve orientar – sua vocação redistributiva, ou seja, sua função de enfrentamento das deficiências do sistema de preços<sup>8</sup>.

Parece claro que em vista disso, parte do custo – se não todo –, acabará sendo transferido para o consumidor final.

Consoante registrado no voto do relator:

Essa não é a hipótese ideal, mas ocorre quando a empresa chamada à reparação ambiental dilui os custos de tal atividade nos preços de seus produtos, de forma que também o consumidor – que, em última análise, acaba por beneficiar-se do esgotamento dos recursos naturais – arque com os custos da degradação ambiental, mesmo que desconheça tal fato.

*Mutatis mutandis*, a adoção do entendimento contido no r. voto em relação à União poderá representar a transferência da responsabilidade pela reparação,

---

<sup>8</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. apud LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. **Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.p.66.



que seria originalmente das empresas que lucram com atividades poluentes, para a sociedade.

No caso trazido à baila, porquanto seja inegável a relevância da mineração para o desenvolvimento econômico do país, o que leva à forçosa conclusão de que o emprego do carvão mineral beneficiou a sociedade como um todo, diluir-se os custos com a reparação - pela via tributária -, não parece medida consentânea com a equidade, uma vez que subverte a internalização das externalidades ambientais negativas.

Vale lembrar que o carvão brasileiro é de baixa qualidade, logo, de cada tonelada queimada, cerca de 530 kg se tornam resíduo, dos quais 80% remanesce depositado na cava, à céu aberto, sob a forma de cinzas<sup>9</sup>. Sujeita à ação dos ventos, a poeira que delas se desprende é causadora de diversas doenças respiratórias.

Demais disso, a queima do carvão está associada ao aumento das emissões de SO<sub>2</sub>, acarretando precipitações de chuva ácida. Ainda:

De todos os combustíveis fósseis, o carvão é o que lança na atmosfera a maior quantidade de CO<sub>2</sub>, além de Óxidos de Nitrogênio e de Enxofre, por unidade de energia gerada. O carvão é, portanto, um combustível que contribui de modo relevante para o aquecimento global.<sup>10</sup>

A despeito dos danos advindos da atividade minerária serem ainda muito mais extensos, tal quadro, mesmo que perfunctório, é suficiente para inferir que a decisão em comento, ao imputar à coletividade os prejuízos financeiros necessários à reparação dos danos ambientais - para além de naturalmente suportá-los -, na verdade, onera-a duplamente.

Não bastasse, é certo que há hoje fontes de energia limpas e renováveis, que se contrapõem às obsoletas técnicas de queima do carvão.

Ao cabo de tais considerações, vale lembrar o posicionamento defendido pelo ministro Herman Benjamin, segundo o qual a responsabilidade civil associa-se ao princípio do poluidor-pagador na medida em que estimula os agentes econômicos a perseguirem formas “menos perigosas” para suas atividades<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> SANTOS, Carlos Lopes; GUIMARÃES, João Roberto Penna de Freitas. Ob. cit.

<sup>10</sup> Idem.

<sup>11</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. *Revista de Direito Ambiental*. RDA 9/5. jan.-mar./1998.

## 5. CONCLUSÃO

Muito embora os julgados mais recentes do STJ já tivessem apontado a mudança de posição daquele Tribunal, superando a imprescindibilidade da apuração prévia e proporcional da contribuição de cada agente na ocorrência do dano, o acórdão que se pôs à análise parece mostrar a definitiva consolidação do entendimento que confere mais agilidade na reparação daquele.

Merece igualmente destaque o estabelecimento da responsabilidade subsidiária dos sócios dos entes poluidores, reforçando a garantia mais ampla e efetiva de proteção ao meio ambiente. Nesse tema, os óbices à configuração do nexo de causalidade podem ser superados mediante a aplicação da teoria do escopo da norma violada.

Por fim, o alargamento do conceito de poluidor-pagador, ao atribuir à sociedade o ônus financeiro da reparação, quando ela já suporta os efeitos de uma atividade notoriamente lesiva, demandará, certamente, uma análise mais profunda por parte do colendo Tribunal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio Herman V. Revista de Direito Ambiental. RDA 9/5. jan.-mar./1998.

Lemos, Patrícia Faga Iglecias. Meio Ambiente e responsabilidade civil do proprietário. Análise do nexo causal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.p.181.

\_\_\_\_\_. Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

Mello, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. São Paulo: Editoria Malheiros, 2007. p. 977.

SANTOS, Carlos Lopes; GUIMARÃES, João Roberto Penna de Freitas. Princípio da prevenção, dano ambiental e queima de carvão vegetal e mineral no Brasil. In: RDA 51/31, jul-set./2008.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 771.619-RR (2005/0128457-7)**

---

Relatora: Ministra Denise Arruda  
Recorrente: Ministério Público do Estado de Roraima  
Recorrido: Estado de Roraima  
Procurador: Mario Jose Rodrigues de Moura e outro(s)

---

**EMENTA**

Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública. Dano ambiental. Litisconsórcio passivo necessário. Inexistência. Precedentes do STJ. Provimento do recurso especial.

1. No caso dos autos, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública por dano ambiental contra o Estado de Roraima, em face da irregular atividade de exploração de argila, barro e areia em área degradada, a qual foi cedida à Associação dos Oleiros Autônomos de Boa Vista sem a realização de qualquer procedimento de proteção ao meio ambiente. Por ocasião da sentença, os pedidos foram julgados procedentes, a fim de condenar o Estado de Roraima à suspensão das referidas atividades, à realização de estudo de impacto ambiental e ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado. O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, reconheceu a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação aos particulares (oleiros) que exerciam atividades na área em litígio e anulou o processo a partir da citação.

2. Na hipótese examinada, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no pólo passivo na referida ação. Tal consideração decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei n. 6.938/1981, que considera “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Assim, a ação civil pública por dano causado ao meio

ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

3. Sobre o tema, a lição de Hugo Nigro Mazzilli (“A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, 19ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 148), ao afirmar que, “quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46, I); não se trata, pois, de litisconsórcio necessário (CPC, art. 47), de forma que não se exige que o autor da ação civil pública acione a todos os responsáveis, ainda que o pudesse fazer”.

4. Nesse sentido, os precedentes desta Corte Superior: REsp n. 1.060.653-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 20.10.2008; REsp n. 884.150-MT, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.8.2008; REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005.

5. Recurso especial provido, a fim de afastar a nulidade reconhecida e determinar ao Tribunal de origem o prosseguimento no julgamento do recurso de apelação.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Luiz Fux votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2008 (data do julgamento).

Ministra Denise Arruda, Relatora

#### RELATÓRIO

A Sra. Ministra Denise Arruda: Trata-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado de Roraima* com fundamento no art. 105, III,

a e c, da Constituição Federal, contra o r. acórdão, proferido pelo e. Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, assim ementado (fl. 877):

Apelação cível. Ação civil pública. Litisconsórcio passivo necessário. Falta de citação. Formação obrigatória no processo. Nulidade absoluta.

É indispensável a formação do litisconsórcio necessário, sob pena de nulidade, sempre que o juiz tenha de decidir a lide de modo a alcançar mais de uma pessoa, sendo nula e ineficaz a sentença proferida sem esta formalidade essencial.

Sustenta o recorrente, além de divergência jurisprudencial, que o acórdão recorrido negou vigência ao art. 47 do Código de Processo Civil. Alega, em síntese, que “não há de divisar, no caso, a hipótese de litisconsórcio necessário, mas apenas, facultativo, eis que aquele decorre da lei ou da natureza da relação jurídica posta em juízo, ou seja, é indispensável na hipótese em que o juiz tiver de decidir a lide se modo uniforme para todas as partes, disso dependendo a eficácia da sentença” (fl. 888). Assevera que em face da configuração de solidariedade passiva, a responsabilidade pela recuperação da área degradada e o pagamento de indenização pelo dano ambiental poderão ser exigidos integralmente de apenas um dos poluidores, o que afasta a tese de nulidade por inobservância de hipótese de litisconsórcio necessário. Requer o provimento do recurso especial para reformar o aresto recorrido.

O recorrido apresentou contra-razões ao recurso especial (fls. 900-906).

Admitido o recurso na origem, subiram os autos.

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

## VOTO

A Sra. Ministra Denise Arruda (Relatora): A pretensão recursal merece acolhimento.

Na hipótese examinada, o Ministério Público Estadual ajuizou ação civil pública por dano ambiental contra o Estado de Roraima, em face da irregular atividade de exploração de argila, barro e areia em área degradada, a qual foi cedida à Associação dos Oleiros Autônomos de Boa Vista sem a realização de qualquer procedimento de proteção ao meio ambiente. Por ocasião da sentença,

os pedidos foram julgados procedentes, a fim de condenar o Estado de Roraima à suspensão das referidas atividades, à realização de estudo de impacto ambiental e ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado (fls. 814-822).

O Tribunal de origem, ao analisar a controvérsia, reconheceu a existência de litisconsórcio passivo necessário em relação aos particulares (oleiros) que exerciam atividades na área em litígio e anulou o processo a partir da citação, consignando (fls. 872-873):

“Na ação civil pública quanto aos danos ambientais, há uma regra especial dizendo ser facultativo o litisconsórcio, ao dispor a possibilidade da propositura da ação contra qualquer um dos danificadores, mas, na reparação dos danos ambientais, a responsabilidade é do Estado. A presente ação, no entanto, não visa unicamente à recomposição do meio ambiente, posto existirem pedidos diversos, um deles a atingir diretamente terceiros, qual seja, a suspensão imediata de todos os trabalhos ali realizados pelos oleiros. Neste caso, irretorquivelmente, estamos diante de um litisconsórcio passivo necessário, haja vista que a tutela judicial pleiteada condenaria, além do Estado a reparar os danos ao meio ambiente, os profissionais da cerâmica, com sua imediata retirada da área. Constata-se ali a presença de mais de 500 (quinhentos) pais de família, que do labor retiram o sustento dos seus, em número expressivo, também indiretamente atingidos pela possível eficácia da sentença judicial, como efetivamente aconteceu, uma vez que a decisão impugnada determinou a imediata desocupação da área, sem observar, inclusive, a função social da propriedade, ou do bem público, ou da própria natureza.”

*Data maxima venia* do entendimento exposto pela Corte *a quo*, é manifesto que, na hipótese examinada, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no pólo passivo da referida ação.

Tal consideração decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei n. 6.938/1981, que considera “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”.

Assim, a ação civil pública por dano causado ao meio ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

Sobre o tema, a lição de Hugo Nigro Mazzilli (**A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**, 19ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 148), ao afirmar que, “quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46, I); não se trata, pois, de litisconsórcio necessário (CPC, art. 47), de forma que não se exige que o autor da ação civil pública acione a todos os responsáveis, ainda que o pudesse fazer”.

Nesse sentido, o parecer do Ministério Público Federal (fls. 915-916):

“Nas ações coletivas de proteção a direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade é objetiva e, portanto, solidária para a reparação dos prejuízos ambientais entre o causador direto e indireto dos danos.

Deste modo, a ação civil pública por danos ambientais pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos, podendo os sujeitos passivos serem acionados em litisconsórcio facultativo.”

Sobre o tema, os seguintes precedentes desta Corte Superior:

Ação civil. Retirada de Estação Rádio-Base (ERB). Dano ambiental. Rejeição das preliminares. Agravo de instrumento. Inépcia da inicial afastada. Litisconsortes. Desnecessidade.

I - Trata-se de ação civil movida pelo Ministério Público Estadual com o objetivo de ver retirada a Estação Rádio-Base porque irregularmente instalada no município de Santo André-SP, tudo apurado em procedimento administrativo.

II - A decisão que afastou as preliminares argüidas foi mantida pelo Tribunal *a quo*, em autos de agravo de instrumento interposto pela ora recorrente.

III - Tendo a petição inicial fornecido de forma satisfatória o objeto e desiderato da ação no sentido da retirada da Estação Rádio-Base (ERB), tem-se de rigor o afastamento da alegada inépcia da exordial por deficiência na determinação do objeto.

IV - Afasta-se, também, a invocada necessidade de litisconsórcio passivo necessário com a ANATEL; com o município, o Estado e o fabricante da torre, considerando o entendimento desta eg. Corte de Justiça no sentido de que “A ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei n. 6.898/1991), co-obrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo, por isso que a sua ausência não tem o

condão de acarretar a nulidade do processo” (REsp n. 884.150-MT, Rel. Min. *Luiz Fux*, DJe de 7.8.2008).

V - Recurso improvido.

(REsp n. 1.060.653-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 20.10.2008)

Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Dano ambiental. Área de Preservação Permanente. Edificação de casa de veraneio. Autorização administrativa. Litisconsórcio passivo facultativo.

1. A ação civil pública ou coletiva por danos ambientais pode ser proposta contra poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei n. 6.898/1991), co-obrigados solidariamente à indenização, mediante a formação litisconsórcio facultativo, por isso que a sua ausência não tem o condão de acarretar a nulidade do processo. Precedentes da Corte: REsp n. 604.725-PR, DJ 22.8.2005; REsp n. 21.376-SP, DJ 15.4.1996 e REsp n. 37.354-SP, DJ 18.9.1995.

2. Recurso especial provido para determinar que o Tribunal local proceda ao exame de mérito do recurso de apelação.

(REsp n. 884.150-MT, 1ª Turma, Rel. Min. *Luiz Fux*, DJe de 7.8.2008)

Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. Solidariedade. Litisconsórcio facultativo. Art. 267, IV do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas n. 282 e 356 do STF.

1. Ao compulsar os autos verifica-se que o Tribunal *a quo* não emitiu juízo de valor à luz do art. 267 IV do Código de Ritos, e o recorrente sequer aviou embargos de declaração com o fim de prequestioná-lo. Tal circunstância atrai a aplicação das Súmulas n. 282 e 356 do STF.

2. O art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, *caput*, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.



4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que indireto (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei n. 6.938/1981), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005)

Ante o exposto, o recurso especial deve ser provido, a fim de afastar a nulidade reconhecida e determinar ao Tribunal de origem o prosseguimento no julgamento do recurso de apelação.

É o voto.

#### **VOTO VENCIDO**

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: Sra. Ministra Presidente, peço vênias para divergir, para manter o acórdão, negando provimento ao recurso especial.

#### **VOTO**

O Sr. Ministro Benedito Gonçalves: Sra. Ministra Presidente, o Sr. Ministro Luz Fux relacionou que também já votou matéria semelhante. V. Exa. juntou jurisprudência da nossa Turma e também da Segunda Turma.

Peço vênias ao Sr. Ministro Teori Albino Zavascki para acompanhar o voto de V. Exa., Sra. Ministra Relatora, dando provimento ao recurso especial.

**COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO***Délton Winter de Carvalho<sup>1</sup>***1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORADAS NO ACÓRDÃO**

Trata-se de julgamento prolatado em sede de Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Roraima contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima que decidiu por extinguir a presente ação civil pública entendendo ser “*indispensável a formação do litisconsórcio necessário, sob pena de nulidade, sempre que o juiz tenha de decidir a lide de modo a alcançar mais de uma pessoa, sendo nula e ineficaz a sentença proferida sem esta formalidade essencial.*” O caso sob análise foi ajuizado pelo Ministério Público contra o Estado de Roraima em face da irregularidade de exploração de argila, barro e areia em área degradada, a qual foi cedida à Associação dos Oleiros Autônomos de Boa Vista sem a realização de qualquer procedimento de proteção ao meio ambiente. Em sentença de primeiro grau, o Estado de Roraima foi condenado à suspender as referidas atividades na área, à realização de estudo de impacto ambiental e ao pagamento de indenização pelo dano ambiental causado (fls. 814-822).

Em Apelação, o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima decidiu pela existência, no caso, de litisconsórcio necessário, uma vez entender que “*na ação civil pública quanto aos danos ambientais, há uma regra especial dizendo ser facultativo o litisconsórcio, ao dispor a possibilidade da propositura da ação contra qualquer um dos danificadores, mas, na reparação dos danos ambientais, a responsabilidade é do Estado. A presente ação, no entanto, não visa unicamente à recomposição do meio ambiente, posto existirem pedidos diversos, um deles a atingir diretamente terceiros, qual seja, a suspensão imediata de todos os trabalhos ali realizados pelos oleiros. Neste caso, irretorquivelmente, estamos diante de um litisconsórcio passivo necessário, haja vista que a tutela judicial pleiteada condenaria, além do Estado a reparar os danos ao meio ambiente, os profissionais da cerâmica, com sua imediata retirada da área.*” (872-873)

<sup>1</sup> Pós-Doutor em Direito, *University of California at Berkeley, USA*. Doutor e Mestre em Direito UNISINOS. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNISINOS, níveis Mestrado e Doutorado. Advogado, Parecerista e Consultor jurídico. [deltonwc@via-rs.net](mailto:deltonwc@via-rs.net). Autor de diversos artigos publicados nacional e internacionalmente, sendo ainda autor dos livros CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental future: a responsabilização civil pelo risco*. 2a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 e CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos Desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

Diante de tal *decisum*, o recorrente alega que o acórdão prolatado pelo Juízo *a quo* teria negado vigência ao art. 47 do Código de Processo Civil (1973), além, também, da existência de dissídio jurisprudencial, fundando sua pretensão recursal no art. 105, III, *a e c*, da Constituição Federal. Em análise ao Recurso Especial, ora em comento, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça – STJ, por maioria, vencido o Ministro Teori Albino Zavascki, deram provimento ao recurso, nos termos do voto da relatora Ministra Denise Arruda.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

O entendimento exarado pela nobre relatora e acompanhado pelos demais Ministros, à exceção do Min. Teori Albino Zavascki, deu-se no sentido de que “*na hipótese examinada, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no polo passivo na referida ação.*” Diante de tal decisão, afastou-se a nulidade reconhecida e determinou-se remessa ao Tribunal *a quo* para o prosseguimento no julgamento do Recurso de Apelação.

A fim de sustentar o entendimento majoritário, fez-se uso do próprio conceito normativo de *poluidor*, consignado no inciso IV, do art. 3º, da Lei nº 6.938/81, como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.” A partir de tal dispositivo, houve o entendimento de que “*a ação por dano causado ao meio ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental.*” Assim, em matéria ambiental todos aqueles que tenham participado de maneira direta ou mesmo indiretamente da ocorrência de alguma degradação ambiental, poderão vir a ser responsabilizados. Em outras tinta, tanto os responsáveis diretos como os indiretos podem vir a ser responsabilizados pelos danos ambientais decorrentes de suas atividades, quer comissivas ou omissivas.

Neste sentido, de longa data o Superior Tribunal de Justiça – STJ vem aplicando a responsabilidade solidária entre todas as causas e agentes que contribuíram para a ocorrência de um dano ambiental, conforme demonstra acórdão da lavra do Ministro Antônio de Pádua Ribeiro, cuja decisão prolata: “A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o

responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente. Trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora do litisconsórcio facultativo – CPC, art. 46, I – e não do litisconsórcio necessário – art. 47”.<sup>2</sup> Em adição, e ciente de que boa parte dos danos ambientais tem em sua fonte a *pluralidade dos agentes* e uma *multiplicidade de fontes*, a doutrina<sup>3</sup> e jurisprudência têm, de forma consolidada, decidido pela atribuição da responsabilidade solidária e integral sobre qualquer daqueles que tenham, de alguma forma, contribuído para a ocorrência do dano ambiental. Outro aspecto que justifica a solidariedade dos corresponsáveis pelo dano ambiental consiste na configuração constitucional do meio ambiente como bem de uso comum do povo (*res omnium*) que, nessa condição, se trata de uma unidade infragmentável, tendo nas lesões a esses bens a marca da indivisibilidade. Sendo indivisível o objeto lesado (bem de uso comum do povo), é indivisível o dano ambiental coletivo, justificando a imputação da responsabilidade civil *in solidum* a todos aqueles que, direta ou indiretamente (art. 3º inc. IV, da Lei nº 6.938/1981), contribuíram para a ocorrência do dano ambiental.

Havendo mais de um causador do dano, todos são responsáveis pela reparação, conforme estabelece o art. 942 do Código Civil, que tem a seguinte redação: “Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os coautores e as pessoas designadas

<sup>2</sup> “Ação civil pública. Responsável direto e indireto pelo dano causado ao meio ambiente. Solidariedade. Hipótese em que se configura litisconsórcio facultativo e não litisconsórcio necessário. I - A Ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente. Trata-se de caso de responsabilidade solidária, ensejadora de do litisconsórcio facultativo (C.P.C., ART. 46, I) e não do litisconsórcio necessário (C.P.C., ART. 47). II - Lei nº 6.898, de 31.8.91, arts. 3, IV, 14, § 1º, e 18, parágrafo único. Código Civil, arts. 896, 904 e 1.518. Aplicação. III - Recurso Especial não conhecido.” (REsp 37354/SP, Rel. Ministro ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO, SEGUNDA TURMA, julgado em 30/08/1995, DJ 18/09/1995, p. 29954)

<sup>3</sup> Para citar apenas alguns exemplos: CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco. 2ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013; CATALÁ, Lucía Gomis. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Arazandi Editorial, 1998; CRUZ, Branca Martins. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: alguns problemas. *Revista de Direito Ambiental*, ano 2, n. 5, jan./mar. 1997; LEITE, José Rubens MORATO; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. Teoria e Prática. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010; LUCARELLI, Fábio Dutra. Responsabilidade civil por dano ecológico. *Revista dos Tribunais*, ano 83, v. 700, fev. 1994; PERALES, Carlos Miguel. La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Madri: Civitas, 1993; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

no art. 932” (grifo nosso). Neste sentido se dá o entendimento de Afonso da Silva acerca da aplicação da solidariedade em casos de danos ambientais ocasionados por diversos agentes: “Aplicam-se as regras da solidariedade entre os responsáveis, podendo a reparação ser exigida de todos e de qualquer um dos responsáveis.”<sup>4</sup>

Assim, há uma relação direta com o próprio conteúdo da solidariedade aplicada em matéria ambiental e o consequente caráter facultativo aplicado ao litisconsórcio. Isto se dá em razão de ser o direito material que determina a existência de comunhão de direitos ou obrigações (I, art. 46, CPC). Portanto, nos casos de solidariedade há sempre a comunhão quer entre credores ou devedores solidários.<sup>5</sup> Sob o ponto de vista normativo, tem-se uma relação entre o disposto no art. 46, I do CPC de 1973<sup>6</sup> (transposto ao novo regime de processo civil após a promulgação da Lei nº 13.105/2015, em seu art. 113, I<sup>7</sup>) e a solidariedade referente ao dano ambiental (art. 3º inc. IV, da Lei nº 6.938/1981 e art. 942 do Código Civil).

Para compreendermos esta relação entre solidariedade e litisconsórcio facultativo é fundamental observar o conteúdo da própria descrição clássica das *obrigações solidárias*. Segundo a clássica doutrina de Direito das Obrigações, estas relações apresentam uma dupla dimensão das relações jurídicas, *uma externa* (do credor com os coobrigados) e outra *interna* (dos coobrigados entre si). Para tanto, no caso da solidariedade passiva esta “só se manifesta nas *relações externas*, isto é, as que se travam entre (...) coobrigados e o credor.”<sup>8</sup> *Externamente*, “o credor tem direito a exigir e receber de qualquer dos devedores a dívida comum. (...) Cabe a escolha ao *credor*.”<sup>9</sup> Em síntese, o titular do direito tem o direito de cobrar, a sua escolha, de qualquer dos coobrigados solidários, o valor integral da dívida.

Da mesma forma, a solidariedade existente no Direito Ambiental vem sendo aplicada, marcadamente, em razão a dois fatores i) pluralidade de

<sup>4</sup> AFONSO DA SILVA, José. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo : Malheiros, 1994. p. 217.

<sup>5</sup> NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 14ª ed. São Paulo: RT, 2014. p. 328.

<sup>6</sup> “Art. 46. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: I – entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide.”

<sup>7</sup> “art. 113. Duas ou mais pessoas podem litigar, no mesmo processo, em conjunto, ativa ou passivamente, quando: I – entre elas houver comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide.”

<sup>8</sup> GOMES, Orlando. *Obrigações*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 61.

<sup>9</sup> Idem, *ibidem*. p. 66.

agentes; e ii) indivisibilidade obrigacional. A pluralidade de causas e de agentes, que envolvem um determinado dano ambiental, apresentam, também, uma dimensão externa e uma dimensão interna. Há a vinculação entre os agentes causadores da lesão e suas responsabilidades ante o dano ambiental cometido conjuntamente, podendo ser acionado um ou vários, “à escolha do credor”. No caso, não se trata precisamente de um “credor” propriamente dito, mas de um *legitimado processual* (por se tratar de tutela de interesses transindividuais, nos termos do art. 5º, da Lei nº 7.347/85). Em outras palavras, sob a perspectiva de uma *dimensão externa* (dos agentes frente à sociedade), todos corresponsáveis podem responder, individualmente, pela integralidade do dano ambiental. Aqui, a formação da “comunhão de direitos ou de obrigações relativamente à lide” do I, do art. 46 do CPC (equivalente ao texto do I, do art. 113, do NCPC), é ditado pelo direito material. Sendo, na matéria específica, caso de *obrigações solidárias*, tem o credor ou o legitimado processual a disponibilidade de *escolher* ajuizar a demanda contra um ou vários dos corresponsáveis. Portanto, a relação entre a obrigação solidária atribuída aos danos ambientais produzidos por uma pluralidade de agentes se dá com relação ao litisconsórcio facultativo (art. 46, I, CPC de 1973), não se tratando de litisconsórcio necessário (art. 47 e parágrafo único, do CPC de 1973<sup>10</sup>, transposto ao Novo CPC, pelo arts. 114<sup>11</sup> e 115, parágrafo único<sup>12</sup> da Lei nº 13.105/2015).

Em casos de indivisibilidade do dano tem-se que, *internamente*, aquele que paga a integralidade correspondente a recuperação do dano ambiental tem o direito regressivo contra os demais, havendo uma presunção de “igualdade de quotas”<sup>13</sup> no que respeita a *obligatio* dos corresponsáveis. Contudo, na *dimensão interna da solidariedade*, caso o referido dano ambiental venha ser passível de fracionamento proporcional a cada uma das condutas dos responsáveis, aquele que honrou com a reparação da integralidade do dano pode se ressarcir, em ação

<sup>10</sup> “Art. 47. Há litisconsórcio necessário, quando, por disposição de lei ou pela natureza da relação jurídica, o juiz tiver de decidir a lide de modo uniforme para todas as partes; caso em que a eficácia da sentença dependerá da citação de todos os litisconsortes no processo. Parágrafo único. O juiz ordenará ao autor que promova a citação de todos os litisconsortes necessários, dentro do prazo que assinar, sob pena de declarar extinto o processo.”

<sup>11</sup> “art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.”

<sup>12</sup> “Parágrafo único. Nos casos de litisconsórcio passivo necessário, o juiz determinará ao autor que requeira a citação de todos que devam ser litisconsortes, dentro do prazo que assinar, sob pena de extinção do processo.”

<sup>13</sup> GOMES, Orlando. *Obrigações*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 66.

de regresso autônoma<sup>14</sup> contra os demais, proporcionalmente à participação de cada um.

É neste sentido que o direito comparado apresenta interessantes soluções. No direito norte americano, por exemplo, a *section 107* da *CERCLA – Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* estabelece um número bastante grande de partes que podem ser responsáveis, desde o proprietário até pessoas que, no passado, depositaram lixo ou substâncias perigosas no local.<sup>15</sup> Os tribunais têm sustentado que, em casos de danos ambientais em que se tenha um “dano indivisível” há a solidariedade (*joint and several liability*) entre as partes responsáveis, todas respondendo pelo prejuízo. Uma exceção a esta regra da solidariedade é quando um dos responsáveis provar que a lesão causada é divisível, conforme julgados *United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160 (4th. Circ. 1988) e *United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F. Supp. 802 (S.D. Ohio)<sup>16</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, no Direito Ambiental brasileiro vem sendo aplicada a regra da solidariedade a todos aqueles que, de alguma forma, colaboraram para a ocorrência de um dano ambiental. Considerando ser o direito material que determina a existência de comunhão de direitos ou obrigações e que, nestes casos, o credor ou o legitimado processual pode cobrar o valor integral de um ou vários réus, à sua escolha, tem-se a incidência de litisconsórcio facultativo à matéria em questão. Em nível de prognóstico, com a ampliação do conhecimento científico e consequente rastreabilidade dos produtos contaminantes, há uma

---

<sup>14</sup> “PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. 1. É parte legítima para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública a pessoa jurídica ou física apontada como tendo praticado o dano ambiental. 2. A Ação Civil Pública deve discutir, unicamente, a relação jurídica referente à proteção do meio ambiente e das suas consequências pela violação a ele praticada. 3. Incabível, por essa afirmação, a denúncia da lide. 4. Direito de regresso, se decorrente do fenômeno de violação ao meio ambiente, deve ser discutido em ação própria. 5. As questões de ordem pública decididas no saneador não são atingidas pela preclusão. 6. Recurso especial improvido.” (REsp 232.187/SP, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/03/2000, DJ 08/05/2000, p. 67)

<sup>15</sup> Para uma visão mais detalhada da legislação norte americana vide: FABER, Daniel A.; FINDLEY, Roger W. *Environmental law in a nutshell*. 8th ed. St. Paul: West Publishing, 2010. p. 225-254.

<sup>16</sup> Neste último, a corte afirmou: “Caso o dano seja divisível e houver uma base razoável para rateio dos danos, cada um dos réus é responsável apenas pela porção do dano causado por este (...). Nesta situação, o ônus da prova quanto à repartição cabe a cada réu (...). De outro lado, se os réus causaram um dano inteiramente indivisível, cada um é sujeito à responsabilidade pelo dano inteiro.” (*United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F. Supp. 802 (S.D. Ohio)).



tendência futura de surgimento de debates acerca da solidariedade ambiental para o caso de *danos divisíveis*, nos quais é possível determinar o percentual de contribuição de cada um dos agentes para a realização do dano ambiental. Hoje a matéria vem dispensando a análise destes elementos, aplicando-se de maneira consolidada a solidariedade por dano indivisível a todos os casos.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 771.619-RR. Relator: Min. Denise Arruda. Julgado em: 16 de dezembro de 2008.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 37354/SP. Relator: Min. Antônio de Pádua Ribeiro. Julgado em: 30 de agosto de 1995.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 232.187/SP. Relator: Min. José Delgado. Julgado em: 23 de março de 2000.
- CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco. 2a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013
- CATALÁ, Lucía Gomis. *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Arazandi Editorial, 1998.
- CRUZ, Branca Martins. Responsabilidade civil pelo dano ecológico: alguns problemas. *Revista de Direito Ambiental*, ano 2, n. 5, jan./mar. 1997.
- ESTADOS UNIDOS. *United States v. Monsanto Co.*, 858 F.2d 160 (4th. Circ. 1988)
- ESTADOS UNIDOS. *United States v. Chem-Dyne Corp.*, 572 F. Supp. 802 (S.D. Ohio).
- FABER, Daniel A.; FINDLEY, Roger W. *Environmental law in a nutshell*. 8th ed. St. Paul: West Publishing, 2010.
- GOMES, Orlando. *Obrigações*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.
- LUCARELLI, Fábio Dutra. Responsabilidade civil por dano ecológico. *Revista dos Tribunais*, ano 83, v. 700, fev. 1994.
- NERY JUNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa Maria de. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 14ª ed. São Paulo: RT, 2014.
- SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo : Malheiros, 1994.
- STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.



---

**RECURSO ESPECIAL N. 880.160-RJ (2006/0182866-7)**

---

Relator: Ministro Mauro Campbell Marques  
Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro  
Recorrido: Usina Sapucaia Sa  
Advogado: Raymundo Nonato A Santos e outro(s)

---

**EMENTA**

Ambiental. Drenagem de brejo. Dano ao meio ambiente. Atividade degradante iniciada pelo Poder Público e continuada pela parte recorrida. Nulidade da sentença. Parte dos agentes poluidores que não participaram feito. Inocorrência de vícios. Litisconsórcio passivo facultativo. Solidariedade pela reparação do dano ambiental. Impossibilidade de separação da responsabilidade dos agentes no tempo para fins de condenação em obrigação de fazer (reparação do nicho). Abrangência do conceito de “poluidor” adotado pela Lei n. 6.938/1981. Divisão dos custos entre os poluidores que deve ser apurado em outra sede.

1. Na origem, cuida-se de ação civil pública intentada em face de usina por ter ficado constatado que a empresa levava a cabo a drenagem de reservatório natural de localidade do interior do Rio de Janeiro conhecida como “Brejo Lameiro”. Sentença e acórdão que entenderam pela improcedência dos pedidos do *Parquet* em razão de a atividade de drenagem ter sido iniciada pelo Poder Público e apenas continuada pela empresa ora recorrida.

2. Preliminar levantada pelo MPF em seu parecer - nulidade da sentença em razão da necessidade de integração da lide pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, extinto órgão federal, ou por quem lhe faça as vezes -, rejeitada, pois é pacífica a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que, mesmo na existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade se demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo). Precedente.

3. Também é remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela impossibilidade de que qualquer dos envolvidos alegue, como forma de se isentar do dever de reparação, a não-contribuição direta e própria para o dano ambiental, considerando justamente que a degradação ambiental impõe, entre aqueles que para ela concorrem, a solidariedade da reparação integral do dano.

4. Na espécie, ficou assentado tanto pela sentença (fl. 268), como pelo acórdão recorrido (fl. 365), que a parte recorrida continuou as atividades degradantes iniciadas pelo Poder Público, aumentando a lesão ao meio ambiente. Inclusive, registrou-se que, embora lesivas ao brejo, a atuação da usina recorrida é importante para a preservação da rodovia construída sobre um aterro contíguo ao brejeiro - a ausência de drenagem poderia acarretar a erosão da base da estrada pelo rompimento do aterro.

5. Inexiste, nesta esteira, dúvidas acerca da caracterização do dano ambiental e da contribuição da parte recorrida para isto - embora reconheçam as instâncias ordinárias que também o DNOS é agente degradador (a título inicial).

6. Aplicáveis, assim, os arts. 3º, inc. IV, e 4º, inc. VII, da Lei n. 6.938/1981.

7. Óbvio, portanto, que, sendo demandada pela integralidade de um dano que não lhe é totalmente atribuível, a parte recorrida poderá, em outra sede, cobrar de quem considere cabível a parte das despesas com a recuperação que lhe serão atribuídas nestes autos.

8. Recurso especial provido.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, por unanimidade, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.  
Brasília (DF), 4 de maio de 2010 (data do julgamento).  
Ministro Mauro Campbell Marques, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques: Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, com fundamento na alínea **a** do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal de Justiça deste mesmo ente federativo assim ementado (fl. 364):

*Ação civil pública.* Recuperação do “Brejo Lameiro”, área situada no Município de Campos dos Goytacazes. Exploração da “cana de açúcar” pela Usina Sapucaia. Arguição de dano ambiental. Obras iniciais, na década de 60/70, efetivadas pelo DNOS com objetivo de saneamento da área. Drenagem posterior pela ré, em atenção a política econômica implementada pela União Federal. Possibilidade de restauração segundo a perícia, mas cuja iniciativa não pode ser atribuída e nem seus ônus impostos à ré. Interpretação de artigo da Constituição Estadual e o “Brejo Lameiro” como área de proteção ambiental. Sentença de improcedência. Recursos não providos.

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fl. 377).

Nas razões recursais (fls. 382-389), sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 2º, incs. IV, VII e IX, e 3º, inc. III, da Lei n. 6.938/1981, ao argumento de que o fato de os eventos danosos ao meio ambiente terem sido iniciados pelo Poder Público não retira a responsabilidade da parte recorrida pelos danos reiterados por ela praticados em continuidade à atuação da Administração.

Contra-razões às fls. 402-403.

O juízo de admissibilidade foi negativo na instância ordinária (fls. 417-419), mas esta decisão foi revertida em momento posterior (fl. 428).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Federal - MPF opinou pela anulação da sentença a fim de que fosse permitida a participação do DNOS no feito e, rejeitada esta preliminar, pelo provimento do especial (fls. 434-439).

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Mauro Campbell Marques (Relator): Penso que assiste razão ao recorrente no que tange.

Inicialmente, entretanto, cabível asseverar-se a rejeição da preliminar levantada pelo MPF em seu parecer - nulidade da sentença em razão da necessidade de integração da lide pelo Departamento Nacional de Obras e Saneamento - DNOS, extinto órgão federal, ou por quem lhe faça as vezes -, pois é pacífica a jurisprudência desta Corte Superior no sentido de que, mesmo na existência de múltiplos agentes poluidores, não existe obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade se demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto, pelo todo).

Neste sentido, confira-se o seguinte precedente, emblemático:

Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública. Dano ambiental. Litisconsórcio passivo necessário. Inexistência. Precedentes do STJ. Provimento do recurso especial.

[...]

2. Na hipótese examinada, não há falar em litisconsórcio passivo necessário, e, conseqüentemente, em nulidade do processo, mas tão-somente em litisconsórcio facultativo, pois os oleiros que exercem atividades na área degradada, embora, em princípio, também possam ser considerados poluidores, não devem figurar, obrigatoriamente, no pólo passivo na referida ação. Tal consideração decorre da análise do inciso IV do art. 3º da Lei n. 6.938/1981, que considera “poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Assim, a ação civil pública por dano causado ao meio ambiente pode ser proposta contra o responsável direto ou indireto, ou contra ambos, em face da responsabilidade solidária pelo dano ambiental.

3. Sobre o tema, a lição de Hugo Nigro Mazzilli (“A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo”, 19ª ed., São Paulo: Ed. Saraiva, 2006, p. 148), ao afirmar que, “quando presente a responsabilidade solidária, podem os litisconsortes ser acionados em litisconsórcio facultativo (CPC, art. 46, I); não se trata, pois, de litisconsórcio necessário (CPC, art. 47), de forma que não se exige que o autor da ação civil pública acione a todos os responsáveis, ainda que o pudesse fazer”.

4. Nesse sentido, os precedentes desta Corte Superior: REsp n. 1.060.653-SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 20.10.2008; REsp n. 884.150-MT, 1ª

Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.8.2008; REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005.

5. Recurso especial provido, a fim de afastar a nulidade reconhecida e determinar ao Tribunal de origem o prosseguimento no julgamento do recurso de apelação. (REsp n. 771.619-PR, Rel. Min. Denise Arruda, Primeira Turma, DJe 11.2.2009)

No mais, também é remansosa a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela impossibilidade de que qualquer dos envolvidos alegue, como forma de se isentar do dever de reparação, a não-contribuição direta e própria para o dano ambiental, considerando justamente o que antes já se levantou - ou seja, a degradação ambiental impõe, entre aqueles que para ela concorrem, a solidariedade da reparação integral do dano.

Na espécie, ficou assentado tanto pela sentença (fl. 268) como pelo acórdão recorrido (fl. 365) que a parte recorrida continuou as atividades degradantes iniciadas pelo Poder Público, aumentando a lesão ao meio ambiente. Inclusive, registrou-se que, embora lesivas ao brejo, a atuação da usina recorrida é importante para a preservação da rodovia construída sobre um aterro contíguo ao brejeiro - a ausência de drenagem poderia acarretar a erosão da base da estrada pelo rompimento do aterro.

Inexiste, nesta esteira, dúvidas acerca da caracterização do dano ambiental e da contribuição da parte recorrida para isto - embora reconheçam as instâncias ordinárias que também o DNOS é agente degradador (a título inicial).

Aplicáveis, assim, os arts. 3º, inc. IV, e 4º, inc. VII, da Lei n. 6.938/1981.

Óbvio, portanto, que, sendo demandada pela integralidade de um dano que não lhe é totalmente atribuível, a parte recorrida poderá, em outra sede, cobrar de quem considere cabível a parte das despesas com a recuperação que lhe serão atribuídas nestes autos.

Com essas considerações, voto por *dar provimento* ao recurso especial. Observo, ainda, que são dignos de elogios em seus assentos funcionais os membros do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro atuantes no feito, pelo trabalho dedicado, *ponderado* e eminentemente técnico desenvolvido nos autos desde a instância ordinária (1995) até a interposição do especial (2005).

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Raul Silva Telles do Valle<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de Recurso Especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ) contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquele estado (TJRJ) no âmbito de Ação Civil Pública intentada em face de uma usina de processamento de cana-de-açúcar (Usina Sapucaia S/A) localizada em Campos de Goytacazes, no norte fluminense, por alegado dano ambiental decorrente da drenagem de área úmida conhecida localmente como “Brejo Lameiro”.

Ainda na década de 1970 o hoje extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), órgão do Governo Federal, implementou uma série de “obras” na região de Campos de Goytacazes, que, por ser situada sobre uma enorme planície aluvial, é repleta de lagoas e sujeita a inundações anuais<sup>2</sup>, com o intuito de justamente aterrar e drenar essas áreas úmidas, consideradas à época “nocivas” à saúde pública e impeditivas da expansão agrícola. Uma das diversas áreas aterradas e drenadas foi o assim chamado “Brejo Lameiro”, que na verdade é uma das muitas lagoas sazonais situadas na planície de inundação do rio Paraíba do Sul. Referida lagoa estava localizada em imóvel rural que veio a ser adquirido pela Usina Sapucaia, hoje também extinta, a qual, com a drenagem efetuada pelo Poder Público, pôde utilizar a área para plantar cana-de-açúcar, matéria-prima essencial para o desenvolvimento de suas atividades econômicas.

Ocorre que, pelas regras do Código Florestal de 1965 (Lei Federal nº 4771/65) e da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, referidas lagoas sazonais eram consideradas áreas protegidas e sua supressão deveria ocorrer apenas em



---

<sup>1</sup> Advogado, Mestre em Direito Econômico pela Universidade de São Paulo, foi Coordenador de Política e Direito do Instituto Socioambiental ([www.socioambiental.org](http://www.socioambiental.org)) e atualmente é bolsista do *Humphrey Fellowship Program* na American University, em Washington DC (EUA).

<sup>2</sup> Ver SOFFIATI, Arthur. *As carências de Campos dos Goytacazes e os novos empreendimentos regionais à luz da dimensão ambiental*, acessível em <http://bit.ly/1JApiQD> (acessado em 20/5/2015)

hipóteses excepcionais. Além disso, em função de sua posição geográfica, havia uma tendência natural a que a área retornasse à característica de área úmida, imprestável à atividade agrícola ali desenvolvida, o que exigiu da empresa um trabalho permanente de drenagem ao longo dos anos, justamente para mantê-la artificialmente seca.

Diante desses fatos, o Ministério Público entrou com Ação Civil Pública contra a empresa, exigindo que não só ela deixasse de drenar a área como também a restaurasse a suas condições naturais (lagoa e não mais uma plantação de cana-de-açúcar). O juízo de primeiro grau, assim como o TJRJ, em sede de apelação, entenderam que a ação era improcedente, uma vez que o dano ambiental havia sido ocasionado, originalmente, pelo Poder Público, de forma que a iniciativa de restauração e o ônus dela decorrentes não deveriam ser suportados pela empresa, mas por quem lhe deu causa, ou seja, o DNOS ou seus sucessores.

Inconformado, o MPRJ ingressou com Recurso Especial alegando que o fato de que os eventos danosos foram iniciados pelo Poder Público não retiraria a responsabilidade da empresa, que continuou a praticar a drenagem da área ao longo dos anos, sendo, portanto, o caso de *dano continuado*.

O Ministério Público Federal, por sua vez, ao analisar o caso, na qualidade de *custos legis*, opinou pela anulação da sentença, por entender que a relação processual estava incompleta, na medida em que o DNOS (seus sucessores, na realidade) deveria participar do feito na qualidade de *litisconsórcio necessário*.

A Segunda Turma do STJ, de forma unânime, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, rejeitou a preliminar suscitada pelo MPF por entender que, quando há mais de um agente causador do dano ambiental, há *responsabilidade solidária* entre os mesmos, que podem ser demandados “isoladamente ou em conjunto”, não sendo obrigatório, portanto, a formação de litisconsórcio. No mérito, deu razão ao MPRJ, fixando claramente a regra de que, mesmo sendo a parte responsável por apenas parte do dano ambiental hoje existente, não pode se eximir de sua *recuperação integral* e nem é necessário aferir, em sede de ação para reparação do dano, sua exata parcela de responsabilidade, já que, justamente por se tratar de responsabilidade solidária, é possível demandar qualquer dos agentes causadores pelo todo, tendo ele direito de regresso, em ação própria, contra os demais responsáveis, no caso o DNOS.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Um dos pontos centrais do acórdão sob análise é a definição de que, mesmo quando há múltiplos agentes causadores do dano ambiental, “não existe a obrigatoriedade na formação do litisconsórcio, uma vez que a responsabilidade entre eles é solidária pela reparação integral do dano ambiental (possibilidade de se demandar de qualquer um deles, isoladamente ou em conjunto)”.

Com essa decisão, baseada em precedentes da Corte<sup>3</sup>, o STJ passa a assentar seu posicionamento em uma questão de suma importância para a reparação civil de danos ambientais, pois muitas foram as ações civis públicas que, ao longo da história, justamente por buscarem a reparação de danos ambientais ocasionados por múltiplos agentes, não conseguiram chegar a termo porque era impraticável o chamamento à lide de todos os responsáveis ou individualizar a participação de cada um no resultado danoso final. Um exemplo comum é o da indenização pela ocupação irregular da margem de um rio, quando são vários os agentes na mesma situação, e quando esta é fundamentada no dano causado ao corpo hídrico; outro é o dano ambiental causado em imóvel pertencente a diversos titulares.

Por muitos anos foi majoritária a tese de que, à luz do art. 47 do CPC, seria o caso de litisconsórcio passivo necessário, já que a sentença teria que ser decidida uniformemente em face de todos os envolvidos. Exemplar dessa linha de pensamento é a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais num caso que tratava do desmatamento ilegal praticado em imóvel pertencente a um condomínio de proprietários privados. Ao analisar a Apelação Cível, a 2ª Câmara Cível entendeu que “pertencendo o imóvel, no qual teria sido perpetrado do dano ambiental, a vários comproprietários (sic), a sentença atingirá igualmente a todos (...) Logo, existe litisconsórcio passivo necessário”<sup>4</sup>. Com base nesse entendimento, anulou a sentença.

No acórdão em apreço, o STJ invoca a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6938/81), que define ser o poluidor aquele “responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”



<sup>3</sup> REsp 1.060.653/SP, 1ª Turma, Rel. Min. Francisco Falcão, DJe de 20.10.2008; REsp 884.150/MT, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 7.8.2008; REsp 604.725/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005.

<sup>4</sup> Apelação Cível 1.0512.02.004001-4/001, 2ª Turma, Rel. Des. Caetano Levi Lopes, DJ de 23/09/2009.



(art.3o, IV). Como o Código Civil define, em seu art.942, que “se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”, considera-se solidariamente responsáveis todos que contribuíram para o evento danoso, mesmo que eles não tenham atuado em conjunto, mas em momentos distintos ao longo do tempo. Sendo o caso de solidariedade, não é o caso de litisconsórcio necessário, mas sim facultativo (CPC art. 46, I), de forma que “não se exige que o autor da ação civil pública acione todos os responsáveis, ainda que o pudesse fazer”<sup>5</sup>.

A responsabilização solidária dos causadores do dano ambiental não é algo que ocorre exclusivamente no Brasil. Nos Estados Unidos o *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (CERCLA), mais conhecido como *superfund*, estabeleceu, ainda em 1981, o conceito do “joint and several liability” no caso de poluição causada por múltiplos atores, numa evolução da doutrina criada pela common law<sup>6</sup>. Regime equivalente é adotado pela Suécia, Reino Unido e outros países da União Européia<sup>7</sup>.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Larsson, Marie-Louise. *The Law of Environmental Damage*. Stockholm, Norstedts Juridik, 1999.

SOFFIATI, Arthur. As carências de Campos dos Goytacazes e os novos empreendimentos regionais à luz da dimensão ambiental, acessível em <http://bit.ly/1JApjQD> (acessado em 20/5/2015)

---

<sup>5</sup> Mazzilli, 2006, p.148.

<sup>6</sup> Larsson, 1999, p.381.

<sup>7</sup> idem.

## 1.7. Obrigações *Propter Rem*

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.090.968-SP (2008/0207311-0)

---

Relator: Ministro Luiz Fux

Recorrente: Oswaldo Ribeiro de Mendonça Administração e Participações Ltda

Advogado: Marissol Maria Dias da Silva e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo

---

#### EMENTA

Processual Civil. Administrativo. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade do adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas. *Tempus regit actum*. Averbação percentual de 20%. Súmula n. 7-STJ.

1. A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa. Precedentes do STJ: *REsp n. 826.976-PR*, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006; *AgRg no REsp n. 504.626-PR*, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004; *REsp n. 263.383-PR*, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005 e EDcl no *AgRg no REsp n. 255.170-SP*, desta relatoria, DJ de 22.4.2003.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada

propriedade, em prol do interesse coletivo. Precedente do STJ: REsp n. 343.741-PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002.

3. Consoante bem pontuado pelo Ministro Herman Benjamin, no REsp n. 650.728-SC, 2ª Turma, unânime: “(...) 11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada *desafetação ou desclassificação jurídica tácita* em razão do *fato consumado*. 12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. 14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. (...)”. DJ 2.12.2009.

4. Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, ressalta que

(...) A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § III, da Lei n. 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental!. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

O art. 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Quanto

à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei n. 6.938/1981, que instituiu a responsabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos defrontarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades. “É a responsabilidade pelo risco da atividade.” Na conceituação do risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação.

Repara-se por força do Direito Positivo e, também, por um princípio de Direito Natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Facilita-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá conseqüências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém, está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações (...) in *Direito Ambiental Brasileiro*, Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327.

5. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

6. A adoção do princípio *tempus regit actum*, impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato.

7. *In casu*, os fatos apurados como infração ambiental ocorreram no ano de 1997, momento em que já se encontrava em vigor o Código Florestal Lei n. 4.771/1965, não havendo que se perquirir quanto à aplicação do Decreto n. 23.793/1994, que inclusive foi revogado por aquela lei.

8. O Recurso Especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice contido na Súmula n. 7-STJ.

9. *In casu*, a verificação da comprovação de que a propriedade não atinge o mínimo de 20% de área coberta por reserva legal, bem como a exploração de florestas por parte do proprietário, implicaria o revolvimento de matéria fática-probatória, o que é interdito a este Corte Superior.

10. Deveras, o Tribunal *a quo* à luz de ampla cognição acerca de aspectos fático-probatórios concluiu que: *A escusa dos requeridos de que não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental a particular que adquiriu a terra já desmatada ou que a averbação não pode ultrapassar o remanescente de mata nativa existente na área não convence; como bem exposto pelo Procurador de Justiça a fls. 313-314: não se pretende que a averbação seja feita anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 7.803/1989 que alterou disposições da Lei n. 4.771/1965. Ocorre que, a partir da vigência daquela primeira lei em nosso ordenamento jurídico, os antigos proprietários (Sr. Renato Junqueira de Andrade e Sra. Yolanda Junqueira de Andrade - fls. 77) tinham desde então a obrigação de ter averbado a reserva legal, sendo que a Ré, ao comprar uma propriedade sem observar os preceitos da lei, assumiu a obrigação dos proprietários anteriores ficando ressalvada, todavia, eventual ação regressiva.* (fls. 335)

11. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC, tanto mais que, o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão.

12. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, Prosseguindo o julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, a Turma, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki (voto-vista), Benedito Gonçalves e Hamilton Carvalhido votaram com o Sr. Ministro Relator.

Manifestou-se pelo Ministério Público Federal, o Exmo. Sr. Dr. Aurélio Virgílio Veiga Rios, Subprocurador-Geral da República.

Brasília (DF), 15 de junho de 2010 (data do julgamento).

Ministro Luiz Fux, Relator

**RELATÓRIO**

O Sr. Ministro Luiz Fux: Trata-se de recurso especial interposto por *Oswaldo Ribeiro de Mendonça, Administração e Participações Ltda* (fls. 356-390), com fulcro no art. 105, inciso III, alíneas **a** e **c**, da Constituição Federal, contra acórdão prolatado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado:

*Ação civil pública*. Miguelópolis. LF n. 4.771/1965, art. 2º e 16. Recomposição em propriedade rural de cobertura florestal e averbação no Cartório Imobiliário da área de reserva legal. - 1. *Reserva legal. Recomposição florestal*. O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou 20% das áreas privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF n. 7.803/1989 de 18.7.1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% "de cada propriedade" e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF n. 8.171/1991 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na reserva legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225 § 3º. LF n. 6.938/1981 art. 14 § 1º. CE, art. 194 § 1º. LE n. 9.989/1998, art. 1º). 2. *Reserva legal. Averbação*. A obrigação de averbar a reserva legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF n. 7.803/1989. Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada. - Sentença de procedência. Recurso desprovido. (fls. 323)

Opostos embargos de declaração, restaram rejeitados, consoante acórdão assim ementado:

*Embargos de declaração*. Omissão e contradição. 1. *Omissão*. Configura-se a omissão quando o acórdão não aprecia questão que devia apreciar. Não há omissão quando o acórdão examina as questões e fundamentos necessários à solução da controvérsia, deixando de lado questões irrelevantes, implicitamente rejeitadas ou que, pela natureza, não permitem apreciação nesse momento do processo. 2. *Contradição*. Os embargos de declaração permitem aclarar a contradição existente entre os termos do acórdão ("error in procedendo"), não sendo via própria para exame de possível contradição entre os termos do acórdão e outros elementos do processo ou fora dele. Contradição inexistente. 3. *Delimitação da reserva legal*. O § 4º do art. 16 do Código Florestal especifica que o órgão ambiental aprovará a localização da área de reserva legal, evidentemente

sob proposta do proprietário. Não diz que o proprietário fica dispensado de qualquer providência até que o órgão ambiental delimite a área de reserva legal de cada propriedade do país. O dispositivo legal foi mencionado no acórdão e sua redação fala por si mesma. Não há omissão. 4. *Reserva legal. Desmatamento anterior.* O acórdão, baseado em manifestações unívocas do STJ, afirma que a recomposição da reserva legal, obrigação imposta por lei, não implica em aplicação retroativa pelo fato de a propriedade ter sido antes desmatada. Não há contradição. O inconformismo, de inadmissível natureza infringente, deve ser veiculado pela via própria. Embargos rejeitados. (fls. 350)

Versam os autos, originariamente, Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face de *Oswaldo Ribeiro de Mendonça, Administração e Participações Ltda.* Segundo consta, a requerida adquiriu propriedade degradada por ação de antigo proprietário. Sustentou que a preservação do meio ambiente é dever constitucionalmente imposto a todos, devendo a propriedade cumprir sua função social e a devida proteção daquele. Assim, a obrigação da restauração da área deveria ser observada pela adquirente e, tratando-se de obrigação *propter rem*, haveria de ser condenado pela degradação ao meio ambiente, com abstenção de explorar a área e penas de multa.

O Juiz da Primeira Vara da Comarca de Miguelópolis *julgou parcialmente procedente o pedido, para condenar a requerida às seguintes obrigações:* a) cumprimento de obrigação de não fazer, consistente em abster-se de explorar a reserva ecológica ou nela promover ou permitir que se promovam atividades danosas, ainda que parcialmente; b) recompor a cobertura florestal das áreas de preservação permanente, promovendo o plantio de 3.600 espécies de mudas nativas da região, no local da infração, mediante apresentação de projeto de recomposição florestal do empreendimento; c) demarcar e isolar a área de reserva ecológica em 50 metros de largura a partir da margem do reservatório, por toda sua extensão territorial; d) implantar aceiro com 10 metros de largura, a partir do término da área de preservação permanente, limpando-o anualmente; e) realização de atividades necessárias à manutenção e plantio, obrigando-se a repor as perdas, quando ultrapassarem 5% do plantio; f) proceder à averbação da reserva florestal legal, segundo as normas administrativas do DEPRN e à assinatura de termo de compromisso de preservação da reserva legal, assinalado prazo de 60 dias para cumprimento desse último item. Em caso de descumprimento, incidirá multa diária de R\$ 1.300,00; consoante sentença exarada à fls. 254-262 dos autos.

Irresignada, a requerida interpôs apelação perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que negou provimento ao recurso, nos moldes delineados na ementa acima transcrita.

O Recorrente, em sede de recurso especial, sustenta, preliminarmente, ofensa ao art. 535, do Código de Processo Civil, notadamente porque, a despeito da oposição de embargos de declaração, o Tribunal local não examinou questões imprescindíveis ao deslinde da controvérsia posta nos autos.

No mérito, aduz:

*a) ofensa ao art. 11 e 22, alínea b, 23 e 71, todos do Decreto n. 23.793/1934 e art. 6º da L.I. C.C., ao fundamento de que: i) durante o regime do Decreto n. 23.793/1934 até o advento da Lei n. 4.771/1965, a derrubada das áreas de florestas ainda existentes era expressamente permitida, exceto na hipótese da alínea 'b' do artigo 22; ii) em tal período não houve a obrigatoriedade de recomposição e/ou averbação da reserva legal; e que portanto, iii) o proprietário rural que tenha cometido tal feito na vigência de tal Decreto, nada deve à sociedade ou a Poder Público; realizou uma análise sistêmica daquele. (fls. 365). Sustenta que o Tribunal local analisou a questão com base no Código Florestal e legislação posterior, porém a análise deste Decreto se fazia necessária, porque com base em seu art. 11 a propriedade particular, ainda que coberta por florestas deveria estar previamente classificada como "protetora", através de Decreto do Governo Federal, e, ainda assim fossem apuradas as infrações na forma dos arts. 70 a 90 da referida legislação. Aduz que a úncia hipótese que previa regra geral aplicável a todos os imóveis rurais, independente da classificação ou não de suas florestas como protetora, era a prevista no art. 23, em que nenhum proprietário de terras cobertas poderia abater mais de três quartas partes da vegetação existente, acarretando pena de detenção de até 60 dias e multa de dez contos de réus. Com isso conclui que na vigência do Decreto n. 23.793/1934, nada deve à sociedade e ao Poder Público, pela derrubada total ou parcial das florestas então existentes em seu imóvel, porque as chamadas áreas de preservação permanente ou de reserva legal somente passaram a existir com o advento do Código Florestal - Lei n. 4.771/1965, não podendo a lei nova retroagir para penalizar o atual proprietário;*

*b) negativa de vigência e contrariedade dos arts. 1º, da MP n. 2.166-67 de 25-8-200, 16 e 44, ambos da Lei n. 4.771/1965; 6º da L.I.C.C. e art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição Federal: ao fundamento de que pela leitura do Novo Código Florestal, com a nova redação dada pela MP n. 2.166-67, que o menciona § 2º do artigo 16, introduzida pela LF n. 7.803/1989, não foi recepcionada por essa MP,*



não podendo referido § 2º ser aplicado no caso em tela. Por outro lado, afirma que mesmo que seja considerada eficaz a aplicabilidade da referida norma, esta somente se dá a partir de sua vigência e, considerando que a obrigatoriedade da averbação legal à margem da inscrição da matrícula do imóvel no registro de imóveis somente passou a vigorar com a Lei n. 7.803/1989, é lícito dizer-se que este dispositivo somente atingiu as propriedades que continham, no mínimo, 20% de suas respectivas áreas cobertas por florestas nativas ou regeneradas. Desta forma, no caso, além de haver 71,57 ha de área com vegetação nativa, o que representa 11,72% de sua área total, não há por parte do proprietário exploração de florestas, tampouco limitação por parte do Poder Público das áreas de reserva legal, não incidindo a regra da averbação legal em cartório.

Conclui que a averbação da reserva legal só é condição obrigatória para aquele que desejar desmatar floresta ou outra forma de vegetação nativa;

*c) divergência jurisprudencial* citando como paradigmas o Recurso Especial n. 229.302-PR, DJ 7.2.2000, da Relatoria do Ministro Garcia Vieira e o Recurso Especial n. 58.937, DJ 6.10.1997, da Relatoria do Ministro Ari Pargendler, sustentando que não cabe restauração de área nativa, quando a propriedade já foi adquirida regenerada; bem como que a averbação no Registro de Imóveis somente passou a ser exigível após a publicação da Lei n. 7.803/1989.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, em contrarrazões (*fls.* 393-402), pugna, preliminarmente, pelo não conhecimento do recurso, e, caso superada a admissibilidade, pelo desprovimento da pretensão recursal.

O Recurso Especial resultou inadmitido no Tribunal *a quo* (*fls.* 428-429), subindo a esta Corte por força do provimento do AG n. 1.009.292-SP (*fls.* 588).

O Ministério Público Federal, em parecer apresentado às 593-601, opina, pelo conhecimento parcial do recurso especial e, nesta parte, pelo não provimento, consoante ementa abaixo transcrita:

*Recurso especial. Ação civil pública. Direito Ambiental. Reserva legal. Averbação ausência de prequestionamento. Súmula n. 211-STJ. Ausência de omissão nos embargos de declaração.* I. Diante da inovação de fundamentos em sede de embargos de declaração, entende-se que não houve o necessário prequestionamento das matérias ali suscitadas, incidindo na espécie a Súmula n. 211 do STJ. II. Não há que se falar em violação ao artigo 535 do CPC quando os fundamentos utilizados no acórdão recorrido são suficientes para resolver a lide. III. Em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área, assume o ônus de manter a preservação,

tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la. IV. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente de imóvel rural, nos termos do art. 8º, da Lei Federal n. 4.771/1965, sem embargo da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba. V. Parecer pelo conhecimento parcial do recurso especial e, nesta parte, pelo não provimento do mesmo. (fls. 593)

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Luiz Fux (Relator): Preliminarmente, conheço do recurso especial pelas alíneas **a** e **c**, do permissivo constitucional, uma vez que a matéria restou devidamente prequestionada, bem como demonstrada a divergência nos moldes estabelecidos pelo RISTJ.

*Prima facie*, conheço do recurso especial no que pertine à violação ao art. 535, do Código de Processo Civil, uma vez que referido dispositivo restou devidamente prequestionado.

Porém, não restou configurada a violação do art. 535 do CPC, uma vez que o Tribunal de origem, embora sucintamente, pronunciou-se de forma clara e suficiente sobre a questão posta nos autos. Saliente-se, ademais, que o magistrado não está obrigado a rebater, um a um, os argumentos trazidos pela parte, desde que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão, como de fato ocorreu na hipótese dos autos. Neste sentido, os seguintes precedentes da Corte:

Ação de depósito. Bens fungíveis. Armazém geral. Guarda e conservação. Admissibilidade da ação. Prisão civil. Cabimento. Orientação da Turma. Negativa de prestação jurisdicional. Inocorrência. Recurso especial. Enunciado n. 7 da Súmula-STJ. Honorários advocatícios. Processo extinto sem julgamento de mérito. Aplicação do § 4º do art. 20, CPC. Equidade. Recurso do banco provido. Recurso do réu desacolhido.

(...)

III - Não padece de fundamentação o acórdão que examina suficientemente todos os pontos suscitados pela parte interessada em seu recurso. E não viola o art. 535-II o aresto que rejeita os embargos de declaração quando a matéria tida como omissa já foi objeto de exame no acórdão embargado.

(...) (REsp n. 396.699-RS, Rel. Min. Sálvio de Figueiredo Teixeira, DJ 15.4.2002)

Processual Civil. Decisão una de relator. Art. 557, do Código de Processo Civil. Inteligência a sua aplicação. Inexistência de omissão no acórdão recorrido. Matéria de cunho constitucional examinada no Tribunal “a quo”.

(...)

3. Fundamentos, nos quais se suporta a decisão impugnada, apresentam-se claros e nítidos. Não dão lugar, portanto, a obscuridades, dúvidas ou contradições. O não acatamento das argumentações contidas no recurso não implica em cerceamento de defesa, posto que ao julgador cabe apreciar a questão de acordo com o que ele entender atinente à lide.

4. Não está obrigado o Juiz a julgar a questão posta a seu exame conforme o pleiteado pelas partes, mas, sim com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso.

(...)

9. Agravo regimental não provido. (AGA n. 420.383, Rel. Min. José Delgado, DJ 29.4.2002)

Versam os autos, originariamente, Ação Civil Pública ajuizada pelo *Ministério Público do Estado de São Paulo* em face de *Oswaldo Ribeiro de Mendonça, Administração e Participações Ltda*, a obrigação da restauração de área adquirida pelo requerido com degradação ao meio ambiente, bem como a averbação de 20% da superfície da propriedade concernente à “reserva ambiental”, reflorestamento e multa.

A responsabilidade pelo dano ambiental é objetiva, ante a *ratio essendi* da Lei n. 6.938/1981, que em seu art. 14, § 1º, determina que o poluidor seja obrigado a indenizar ou reparar os danos ao meio-ambiente e, quanto ao terceiro, preceitua que a obrigação persiste, mesmo sem culpa.

Sob esse enfoque confirmam-se os seguintes julgados desta Corte:

Processual e Administrativo. Art. 535 do CPC. Arguição genérica. Súmula n. 284-STF. Art. 18 da Lei n. 4.771/1965. Prequestionamento. Ausência. Súmulas n. 211-STJ e 282-STF. Dissídio jurisprudencial. Falta de comprovação. Dano ao meio ambiente. Dever de conservação inobservado. Conclusão diversa. Necessidade de reexame de prova. Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ novo adquirente do imóvel. Legitimação passiva. Orientação pacificada. Súmula n. 83-STJ.

(...)

2. Não decidida pela Corte de origem a questão federal referente ao art. 18 da Lei n. 4.771/1965, inadmissível é o manejo do apelo especial, pois imperiosa

a observância ao requisito do prequestionamento. São aplicáveis as Súmulas n. 211-STJ e 282-STF.

3. A mera transcrição da ementa do paradigma, sem a realização do necessário cotejo analítico, não é suficiente para comprovação da divergência, o que obsta o conhecimento do recurso pela alínea c.

4. Fundado no acervo probatório dos autos, o Tribunal a quo asseverou que o recorrente seria responsável por perpetuar a lesão ao meio ambiente perpetrada pelo anterior proprietário do imóvel. Para concluir, como pretende a parte, que “não há nenhum elemento nos autos que comprove que o recorrente foi o responsável pelo desmatamento da área ou sequer a eventual existência desta”, seria imprescindível revolver o suporte fático-probatório do feito, providência essa vedada pelo enunciado da Súmula n. 7-STJ.

5. Ao adquirir a área, o novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público. Incidência da Súmula n. 83-STJ.

6. Recurso especial não conhecido. REsp n. 826.976-PR, Relator Ministro Castro Meira, DJ de 1º.9.2006)

Administrativo. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Danos ao meio-ambiente. Obrigação. Conservação da área.

I - A questão enfrentada pelo recorrente encontra-se pacificada neste Superior Tribunal de Justiça, com o mesmo entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que o particular que adquire propriedade rural tem responsabilidade pelo seu reflorestamento, mesmo quando já a adquira devastada, ante a transferência da obrigação de conservação da área.

II - Agravo regimental improvido. (AgRg no REsp n. 504.626-PR, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 17.5.2004)

Administrativo e Processual Civil. Reserva florestal. Novo proprietário. Responsabilidade objetiva.

1. A responsabilidade por eventual dano ambiental ocorrido em reserva florestal legal é objetiva, devendo o proprietário das terras onde se situa tal faixa territorial, ao tempo em que conclamado para cumprir obrigação de reparação ambiental e restauração da cobertura vegetal, responder por ela.

2. A reserva legal que compõe parte de terras de domínio privado constitui verdadeira restrição do direito de propriedade. Assim, a aquisição da propriedade rural sem a delimitação da reserva legal não exime o novo adquirente da obrigação de recompor tal reserva.

3. Recurso especial conhecido e improvido. (REsp n. 263.383-PR, Relator Ministro João Otávio de Noronha, DJ de 22.8.2005)

Embargos de declaração contra acórdão proferido em agravo regimental. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas.

1. A Medida Provisória n. 1.736-33 de 11.2.1999, que revogou o art. 99 da Lei n. 8.171/1999, foi revogada pela MP n. 2.080-58, de 17.12.2000.

2. Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.

3. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".

4. A Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores. Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial. (EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, desta relatoria, DJ de 22.4.2003)

A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (art. 16, § 2º da 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

Sobre o *thema* destaque-se, pela juridicidade de suas razões, os fundamentos desenvolvidos pelo Ministro Franciulli Netto no julgamento de hipótese análoga:

(...) Com efeito, desde o início do século passado, o Estado Brasileiro vem se preocupando em editar normas que promovam o equilíbrio ambiental, razão pela qual a proteção das florestas já estava positivada desde 1934, com o Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro desse ano.

O artigo 2º do "Novo Código Florestal", Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, dispõe que:

Art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

a) ao longo dos rios ou de outro qualquer curso d'água, em faixa marginal cuja largura mínima será:

1 - de 5 (cinco) metros para os rios de menos de 10 (dez) metros de largura.

Com o advento da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, as áreas de preservação permanente foram transformadas em reservas ou estações ecológicas, consoante se pode observar pela leitura do seu artigo 18, a seguir transcrito:

Art. 18 - São transformadas em reservas ou estações ecológicas, sob a responsabilidade da SEMA, as florestas e as demais formas de vegetação natural de preservação permanente, relacionadas no art. 2º da Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965 - Código Florestal, e os pousos das aves de arribação protegidas por convênios, acordos ou tratados assinados pelo Brasil com outras nações.

O referido diploma, ainda, inaugurou a responsabilização objetiva dos causadores de danos ambientais, nos termos do § 1º, do seu artigo 14, a seguir transcrito:

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

(...)

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade (...).

O Código Florestal estabelece, por seu turno, em seu artigo 16, que deve ser excluída da exploração econômica a chamada reserva legal, constituída por 20% de todas "as florestas de domínio privado".

Ora, como está explícito na legislação acima mencionada, tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência de nexo causal, visto que aquele que perpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

Ainda que assim não fosse, se a manutenção da área destinada à preservação permanente é obrigação *propter rem*, ou seja, decorre da relação existente entre o devedor e a coisa, a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental.

Eventual prejuízo deverá ser discutido, por meio de ação própria, entre o adquirente e o alienante que efetivamente provocou o dano.

É oportuno ressaltar que não buscou a ação civil pública, que culminou com a interposição do presente recurso especial, impor à recorrente a obrigação de reflorestamento, mas sim, a abstenção de utilização da “área da ‘faixa ciliar’ e da ‘reserva legal’, não mais a explorando e deixando-a aos cuidados da Natureza (fl. 05 e 06), com base na legislação mencionada na petição inicial” (fl. 105).

Verifica-se, dessarte, que a divergência jurisprudencial não está configurada, uma vez que os acórdãos paradigmas colacionados pela recorrente cuidam da obrigação de reflorestamento das áreas desmatadas e não da exploração econômica das áreas de preservação permanente e da reserva legal, tema efetivamente discutido nos autos. (...) (REsp n. 343.741-PR, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002)

Consoante bem pontuado pelo Ministro Herman Benjamin, no REsp n. 650.728-SC, 2ª Turma, unânime: “(...) 11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada *desafetação ou desclassificação jurídica tácita* em razão do *fato consumado*. 12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. 13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem. 14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981.(...)”. DJ 2.12.2009.

Paulo Affonso Leme Machado, em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, ressalta que:

(...) A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente consagra como um de seus objetivos a “imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou

indenizar os danos causados” (art. 4º, VII, da Lei n. 6.938, de 31.8.1991). Além disso, possibilita o reconhecimento da responsabilidade do poluidor em indenizar e/ou reparar os danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade, independentemente da existência de culpa (art. 14, § P\ da lei referida). A aplicação da penalidade administrativa, prevista nos incs. I, II, III e IV do art. 14 não elide a indenização ou reparação que o Poder Judiciário possa cominar, como se vê sem qualquer dúvida no § 12 do aludido art. 14.

A Lei de Responsabilidade por Dano Nuclear (art. 42, *caput*, da Lei n. 6.453, de 17.10.1977) e a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, promulgada pelo Decreto n. 79.347, de 28.3.1977, prevêm a responsabilidade objetiva ou sem culpa.

José de Aguiar Dias, em sua magnífica obra *Da Responsabilidade Civil*, ressalta que a “situação desejável é do equilíbrio, onde impere a conciliação entre os direitos do homem e seus deveres para com os seus semelhantes. O conflito de interesses não é permanente, como quer fazer crer a doutrina extremista, mas ocasional. E quando ele ocorre, então, sem nenhuma dúvida, o que há de prevalecer é o interesse da coletividade”. Não se pode aceitar, continua o jurista, “que o direito de um pode prejudicar a outro, pode ultrapassar as raia da normalidade e fazer do seu titular um pequeno monarca absoluto”.

Não se aprecia subjetivamente a conduta do poluidor, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e seu ambiente. “A responsabilidade jurídica atualmente orienta-se para os seus objetivos que são aqueles do Direito, a saber, a utilidade social e a justiça em relação às partes em litígio” - assinala Genevieve Viney.

A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém em respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranqüilidade. Por isso, é imperioso que se analisem oportunamente as modalidades de reparação do dano ecológico, pois muitas vezes não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto.

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § III, da Lei n. 6.938/1981). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.



O art. 927, parágrafo único, do CC de 2002, dispõe: “Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”. Quanto à primeira parte, em matéria ambiental, já temos a Lei n. 6.938/1981, que instituiu a responsabilidade sem culpa. Quanto à segunda parte, quando nos defrontarmos com atividades de risco, cujo regime de responsabilidade não tenha sido especificado em lei, o juiz analisará, caso a caso, ou o Poder Público fará a classificação dessas atividades. “É a responsabilidade pelo risco da atividade.” Na conceituação do risco aplicam-se os princípios da precaução, da prevenção e da reparação.

Repara-se por força do Direito Positivo e, também, por um princípio de Direito Natural, pois não é justo prejudicar nem os outros e nem a si mesmo. Facilita-se a obtenção da prova da responsabilidade, sem se exigir a intenção, a imprudência e a negligência para serem protegidos bens de alto interesse de todos e cuja lesão ou destruição terá conseqüências não só para a geração presente, como para a geração futura. Nenhum dos poderes da República, ninguém, está autorizado, moral e constitucionalmente, a concordar ou a praticar uma transação que acarrete a perda de chance de vida e de saúde das gerações (...) in Direito Ambiental Brasileiro, Malheiros Editores, 12ª ed., 2004, p. 326-327.

Por derradeiro, cumpre-nos acrescentar, a Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Ultrapassada a questão atinente à responsabilidade pela reparação dos danos ambientais, subjaz o exame da aplicação do Decreto n. 23.793/1934 ou a Lei n. 4.771/1965.

A adoção do princípio *tempus regit actum*, impõe obediência à lei em vigor quando da ocorrência do fato. *In casu*, os fatos apurados como infração ambiental ocorreram no ano de 1997, momento em que já se encontrava em vigor o Código Florestal Lei n. 4.771/1965, não havendo que se perquirir quanto à aplicação do Decreto n. 23.793/1994, que inclusive foi revogado por aquela lei.

De outro lado, o Recurso Especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice contido na Súmula n. 7-STJ.

*In casu*, a verificação da comprovação de que a propriedade não atinge o mínimo de 20% de área coberta por reserva legal, bem como a exploração de

florestas por parte do proprietário, implicaria o revolvimento de matéria fática-probatória, o que é interdito a esta Corte Superior.

Deveras, o Tribunal *a quo* à luz de ampla cognição acerca de aspectos fático-probatórios concluiu que: *A escusa dos requeridos de que não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental a particular que adquiriu a terra já desmatada ou que a averbação não pode ultrapassar o remanescente de mata nativa existente na área não convence; como bem exposto pelo Procurador de Justiça a fls. 313-314: não se pretende que a averbação seja feita anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 7.803/1989 que alterou disposições da Lei n. 4.771/1965. Ocorre que, a partir da vigência daquela primeira lei em nosso ordenamento jurídico, os antigos proprietários (Sr. Renato Junqueira de Andrade e Sra. Yolanda Junqueira de Andrade - fls. 77) tinham desde então a obrigação de ter averbado a reserva legal, sendo que a Ré, ao comprar uma propriedade sem observar os preceitos da lei, assumiu a obrigação dos proprietários anteriores ficando ressalvada, todavia, eventual ação regressiva. (fls. 335)*

*Ex positis*, conheço parcialmente do recurso especial e, nesta parte, nego-lhe provimento.

É como voto.

#### VOTO-VISTA

Ementa: Administrativo. Meio ambiente. Reserva legal de vegetação nativa em propriedades rurais: demarcação, averbação e restauração. Limitação administrativa. Obrigação *ex lege* e *propter rem*, imediatamente exigível do proprietário atual.

1. Em nosso sistema normativo (Código Florestal - Lei n. 4.771/1965, art. 16 e parágrafos; Lei n. 8.171/1991, art. 99), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225). Por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, (b) configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de

qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

## 2. Recurso improvido, acompanhando o relator.

O Sr. Ministro Teori Albino Zavascki: 1. Trata-se de recurso especial interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, em ação civil pública objetivando a recomposição, demarcação e averbação de área de reserva legal, bem como ao pagamento de indenização pelos danos ambientais que se mostrarem irrecuperáveis, negou provimento à apelação interposta pela recorrente, mantendo a sentença que julgara o pedido inicial parcialmente procedente. O acórdão recorrido foi assim ementado:

*Ação civil pública.* Miguelópolis. LF n. 4.771/1965, art. 2º e 16. Recomposição em propriedade rural de cobertura vegetal e averbação em Cartório Imobiliário da área de reserva legal. - 1. *Reserva legal. Recomposição florestal.* O art. 16 do Código Florestal, seguindo legislação mais antiga, reservou 20% das áreas privadas para preservação da cobertura florestal. A obrigação de recompor a cobertura decorre da LF n. 7.803/1989 de 18.7.1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% “de cada propriedade” e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e da LF n. 8.171/1991 que, ao cuidar da política agrícola, determinou no art. 99 a recomposição das matas na reserva legal. Obrigação que decorre, ainda, do dever genérico de reparar o dano ambiental (CF, art. 225, § 3º. LF n. 6.938/1981 art. 14 § 1º. CE, art. 194, § 1º. LE n. 9.989/1998, art. 1º). - 2. *Reserva legal. Averbação.* A obrigação de averbar a reserva legal na matrícula do imóvel foi instituída pela LF n. 7.803/1989. Seu cumprimento não implica em aplicação retroativa às propriedades adquiridas antes dela ou em que as matas já haviam sido derrubadas, mas simples aplicação imediata da lei nova. Jurisprudência pacificada. - Sentença de procedência. Recurso desprovido. (fl. 323)

Os embargos de declaração foram rejeitados (fls. 350-352). No recurso especial (fls. 356-390), o recorrente aponta, além de divergência jurisprudencial, violação aos seguintes dispositivos: (a) arts. 458, II e III, 463, II, e 535, I e II, do CPC, pois, apesar da oposição de embargos de declaração, não foram sanadas as omissões e contradições apontadas; (b) arts. 11, 22, **b**, 23, 71 do Decreto n. 23.793/1934, e 6º da LICC, porquanto (I) “(...) para que a propriedade particular, ainda coberta por florestas, estivesse sujeita às disposições do Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934, deveria ter sido previamente classificada

como 'protetora', através de Decreto do Governo federal e, ainda, que assim fosse classificada, as infrações praticadas deveriam ser apuradas na forma dos arts. 70 a 90 do referido decreto" (fl. 367) e o "apenamento não importava senão em prisão, detenção e multa, na forma do artigo 72 do Decreto n. 23.793/1934" (fl. 369); (II) as obrigações de instituir reserva legal e de recomposição florestal, apenas criadas com a Lei n. 4.771/1965, não podem retroagir para alcançar situações consolidadas na vigência do regime anterior - Decreto n. 23.793/1934 - , no qual, salvo em regiões de vegetação escassa e de áreas de floresta classificadas por decreto como "protetoras", era expressamente permitido o desmatamento; (c) arts. 1º da MP n. 2.166-67/01, 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 e 5º, XXXVI, da CF/1988, na medida em que (I) o § 2º do art. 16 do Código Florestal, com a redação dada pela Lei n. 7.803/1989, não foi "repcionado" pela MP n. 2.166-67/01 (fl. 374); (II) "(...), ao contrário do que entende o v. acórdão recorrido, a Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989, que introduziu o § 2º ao artigo 16 da Lei n. 4.771/1965, demanda regulamentação, o que constitucionalmente a torna sem eficácia" (fl. 375) ou, caso se entenda pela sua eficácia, que se considere a sua aplicabilidade apenas a partir de sua vigência; (III) a averbação da reserva legal somente é exigível quando a propriedade rural possuíse, quando da entrada em vigor da Lei n. 7.803/1989, no mínimo 20% de sua área total coberta por florestas nativas ou regeneradas, e exista o intuito de explorar essa área com supressão da vegetação, o que não é o caso.

Contra-razões às fls. 393-402. Em parecer às fls. 593-601, o Ministério Público Federal manifesta-se pelo não conhecimento do recurso quanto aos arts. 458, II e III, 463, II, do CPC e 6º da LICC, em razão da ausência de questionamento, e, no mérito, pela manutenção do acórdão recorrido.

O relator, Min. Luiz Fux, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento.

Pedi vista.

2. Reporto-me aos fundamentos do acórdão recorrido, de lavra do Desembargador Torres de Carvalho, da Câmara Especial do Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo (fls. 325-336):

2. *Recomposição da cobertura florestal. Formação da área de reserva legal.* A apelante contende com a determinação de recomposição da reserva florestal legal e de promover sua averbação no Cartório Imobiliário porque adquiriu a propriedade já desmatada e a lei nova, que não retroage, não pode impor-lhe obrigação outra que respeitar a mata existente por ocasião da aquisição. Escuso-

me de analisar a legislação anterior ao Código Florestal; e com base neste e na legislação posterior que a questão deve ser dirimida.

Primeiro, a obrigação de recomposição da reserva legal no primitivo Código Florestal, DF n. 23.793/1934, dispôs no art. 23 que “nenhum proprietário de terras cobertas de matas poderá abater mais de três quartas partes da vegetação existente” sob pena de cometer infração penal; embora sem usar o termo, a vedação do desmate de 25% da vegetação existente equivalia à reserva legal instituída pela legislação posterior e constituía, dada a vedação da derrubada, uma área de preservação permanente. A reserva legal foi com esse nome instituída pelo art. 16 da LF n. 4.771/1965 que, ao permitir a exploração das florestas de domínio privado, determinou que se respeitasse o limite de 20% da área de cada propriedade com cobertura arbórea; mas, segundo se depreende de seus termos, deixou uma lacuna ao determinar a preservação de 20% das matas sem determinar a recomposição das matas já derrubadas.

A lacuna foi suprida de modo indireto pela LF n. 7.803/1989 de 18.7.1989 que, ao acrescentar o § 2º ao art. 16 do Código Florestal, desvinculou a reserva legal da pré-existência de matas ao estabelecê-la em no mínimo 20% “de cada propriedade” e ao determinar sua averbação no cartório imobiliário e criou condições para a recomposição florestal ao nela vedar o corte raso (que implica na não exploração e na recomposição da vegetação); e foi sanada de modo direto pela LF n. 8.171/1991 que, ao cuidar da política agrícola, dispôs no art. 99 que “a partir do ano seguinte ao de promulgação desta lei, obriga-se o proprietário rural, quando for o caso, a recompor em sua propriedade a Reserva Florestal Legal - RFL, prevista na Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, com a nova redação dada pela Lei n. 7.803, de 18 de julho de 1989, mediante o plantio, em cada ano, de pelo menos um trinta avos da área total para complementar a referida Reserva Florestal - RFL .. § 2º O reflorestamento de que trata o ‘caput’ deste artigo será efetuado mediante normas que serão aprovadas pelo órgão gestor da matéria”. [O art. 99 foi revogado pelo art. 7º da MP n. 1.73631 de 14.12.1998, sem outra ressalva; a revogação foi sendo repetida nas reedições posteriores, a última delas a MP n. 1.956-49 de 27.4.2000, até deixar de ser mencionada a partir da MP n. 1.956-50 de 26.5.2000 até a MP nº 2.166-67 de 24.8.2001, a última a modificar o Código Florestal e legislativo correlata. O art. 99 continua em vigor uma vez que a revogação foi feita por medida provisória nunca convertida em lei e (a revogação) deixou de ser incluída nas reedições posteriores, excluída portanto da ressalva trazida pela EC n. 32/01.)

3. As determinações estão de acordo com as normas de proteção ao meio ambiente. A LF n. 6.938/1981 de 31.8.1981 define “poluição” (art. 3º inciso III) como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente afetem desfavoravelmente a biota e “poluidor” (inciso IV) a pessoa física ou jurídica responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de poluição ao ambiental; e institui no art. 14 § 1º a obrigação, independente da existência de culpa, de reparar os danos causados ao meio ambiente. Os danos

decorrem da supressão da cobertura florestal e da prática de atos que impedem sua regeneração, estes de responsabilidade da re.

A Constituição Federal de 1988, do mesmo modo, determina no art. 225 ser dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações e impõe (§ 3º). O dever de reparar o dano no caso de lesão ao meio ambiente. A Constituição Estadual, art. 194 § único, dispõe ser obrigatória a recuperação, pelo responsável, da vegetação adequada nas áreas protegidas e a LEI n. 9.989/1998 de 22.5.1998, que dispõe sobre a recomposição da cobertura vegetal no Estado de São Paulo, atribui aos proprietários a obrigação da recomposição florestal em áreas que se caracterizam como de preservação permanente, incluindo as áreas situadas ao longo de cursos d'água e reservatórios d'água naturais ou artificiais, como é o caso dos autos.

4. A obrigação de recompor o meio ambiente tem sólido fundamento constitucional e legal e não foi propriamente contestada pela ré (que, no entanto, não se sente obrigada à reserva que ultrapasse a mata existente nem a preservação da mesma, fls. 267, vol.); a obrigação é considerada "propter rem", acompanha a coisa e é transmitida ao proprietário atual, ainda que não tenha ele sido o causador do dano. A obrigação tem vários fundamentos. Um de ordem legal, já visto acima. Outro de ordem prática, uma vez que apenas o proprietário atual pode recompor o meio ambiente, já que dele é o domínio e a posse do bem. Outro mais amplo que ultrapassa a questão legal, bem expresso pelo Desembargador Renato Nalini no caso *Ministério Público vs Canagril - Cana Agrícola Ltda*, AC n. 397.682.5/1-00 (que cuidou da queima da palha da cana-de-açúcar por ocasião da colheita):

Mas ao operador do direito não é concedida a ignorância, menos ainda a opção preferencial pelo desenvolvimento não sustentável. É que o jurista, no Estado de Direito, está submetido à ordem fundante. A Constituição da República é pacto ao qual todos prestamos juramento e devemos subserviência. E a Carta Cidadã de 5.X.1988 prometeu a todos o 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 a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Pela vez primeira, na Constituição, explicita-se um direito intergeracional, um interesse legítimo dos que ainda não nasceram. Os nascituros têm não apenas a dignidade de sua vida, mas a própria subsistência, vinculada ao zelo que as gerações atuais tiverem no concernente à natureza. Lamentavelmente, a humanidade não está a se desincumbir com exatidão desse dever que lhe cometeu o formulador do pacto. Ao menos no Brasil, que obteve no Livro dos Recordes de 2006 considerável espaço por se cuidar do país de mais e maiores queimadas criminosas, de rápida desapareção da cobertura vegetal e de mais célere ainda extinção da biodiversidade.

A partir do tratamento constitucional ao meio ambiente, parcela de juristas sensíveis se dedicaram ao cultivo do Direito Ambiental, ciência que, embora jurídica, não prescinde dos saberes das demais esferas de pensamento. E o ramo do direito hoje mais holístico, a evidenciar a complexa rede dos elos que permitem o ciclo vital. Cadeia que, se vier a ser rompida, fará desaparecer qualquer espécie de vida sobre o planeta. Promessa não longínqua, mas cada vez mais próxima, bem interpretados os sinais que a Terra exaurida emite a intervalos cada dia mais curtos.

5. *Averbação da reserva legal.* O Código Florestal previu áreas de preservação permanente (art. 2º e 3º) e áreas de conservação da cobertura florestal, a serem indicadas pelos proprietários com aprovação da autoridade ambiental (art. 16), estas denominadas de “reserva legal”. A averbação das áreas de reserva legal na matrícula do imóvel foi determinada no § 2º do art. 16, introduzido pela LF n. 7.803/1989 de 18.7.1989:

§ 2º - A reserva legal, assim entendida a área de, no mínimo, 20% de cada propriedade, onde não é permitido o corte raso, deverá ser averbada a margem da inscrição de matrícula do imóvel, no registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento da área.

A determinação foi mantida nas alterações posteriores do art. 16, cuja redação atual foi dada pela MP n. 2.166-67 de 25.8.2001 (que ratifica a redação dada por medidas provisórias anteriores), é a seguinte:

(...)

6. Tais disposições não exigem regulamentação, uma vez que a determinação, lida em conjunto com a demais legislação ambiental, permite compreensão e cumprimento; o art. 2º da LF n. 7.803/1989, de 18.7.1989 ao dispor que ‘o Poder Executivo regulamentará esta lei no prazo de noventa dias, contados de sua publicação’ não impede, dada a gama de dispositivos alterados pela lei, o cumprimento daqueles que podem ser cumpridos de imediato. Os dispositivos acrescentados possuem suficiente clareza e detalhamento a permitir sua aplicação mesmo na ausência da dita regulamentação. A Lei n. 7.803/1989 tem diversos dispositivos e não está claro qual deles, ou para qual efeito, foi prevista a regulamentação; e sua ausência não impede a integral eficácia dos dispositivos que, por sua natureza, possam ser aplicados de imediato. A lei tem a eficácia suspensa quando, dada sua generalidade, a falta de regulamentação impeça a compreensão de seus contornos e dificulte sua aplicação; não quando a lei, apesar da previsão de regulamentação, traga os elementos que permitam sua aplicação imediata. Como mencionado no caso *Transvalter Ltda vs Fazenda Nacional*, AgRg no REsp n. 529.943-PR, 1ª Turma, 24.8.2004, Rel. Luiz Fux, unânime, que cuidou de questão tributária onde a falta de regulamentação da não-incidência impedia o aproveitamento do benefício previsto na LF n. 9.718/1991, art. 3º, § 2º, inciso III, aqui citado (*a contrario sensu*):



(...) 1. É de sabença que na dicotomia das normas jurídico-tributárias há as cognominadas leis de eficácia limitada ou condicionada. Consoante a doutrina do tema, “as normas de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia”. Isto porque, “não revestem dos meios de ação essenciais ao seu exercício os direitos, que outorgam, ou os encargos, que impõem: estabelecem competências, atribuições, poderes, cujo uso tem de aguardar que a Legislatura, segundo o seu critério, os habilite a se exercerem” (...).

A LF n. 7.803/1989 alterou diversos artigos do Código Florestal, não apenas o art. 16; e o art. 16, embora sem focar diretamente a discussão ora travada, vem sendo aplicado pelos Tribunais como se vê, a título de exemplo, do caso *Ministério Público do Paraná us Fiorinaldo Nicoletti*, REsp n. 217.858-PR, STJ, 2ª Turma, 4.11.2003, Rel. Franciulli Netto, unânime, com específica aplicação ao art. 16, **a** e seu § 2º, e do caso *Ministério Público us Associação de Defesa e Educação Ambiental de Maringá - ADEAM*, REsp n. 222.349-PR, STJ, 1ª Turma, 23.3.2000, maioria, Rel. José Delgado, LEXSTJ 132/184, RJACOAS 9/156, SJADCOAS 104/102, em que o § 2º do art. 16 do Código Florestal foi aplicado, com a seguinte ementa:

Administrativo. Reserva florestal. Novo proprietário. Legitimidade passiva. 1. O novo adquirente do imóvel e parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditadas pela Lei Federal. 2. Cabe analisar, no curso da lide, os limites da sua responsabilidade. 3. Recurso provido.

7. A interpretação, no caso da reserva legal, deve levar a um resultado que permita o cumprimento da lei, não o contrário. Das modificações introduzidas na lei, que visam disciplinar e proteger o ambiente, não se pode concluir que tal proteção deixou de ser exigida. A interpretação de tais dispositivos deve ser a seguinte: a) O Código Florestal prevê áreas de preservação permanente, indicadas no art. 2º e 3º, e áreas de florestamento obrigatório no art. 16 (20% da área da propriedade); b) as áreas de preservação permanente, pois definidas e geograficamente localizadas pela própria lei, podem (é facultativo) ser anotadas no Registro Imobiliário. A reserva legal, que pode localizar-se em qualquer parte da propriedade, deve ser anotada no cartório imobiliário; c) o registro é desnecessário quando a área de preservação permanente, por si só, cobrir os 20% da reserva legal. Deverá ser feito quanta a parte que, em sendo aquela insuficiente, completar os 20% previstos em lei, neste caso com mera indicação de que a parte faltante é constituída por área de preservação permanente.

A lei prevê, nesta parte, uma obrigação principal (conservação e recomposição da reserva legal) e uma obrigação acessória (anotação no registro imobiliário, não



alterar sua destinação, etc). Não pode a dúvida (que pode ser sanada, como visto acima) sobre a obrigação acessória levar a dispensa da obrigação principal.

8. A questão é hoje pacífica, como se vê do caso *Ministério Público vs Juiz de Direito de Andrelandia-MG*, RMS n. 18.301-MG, 24.8.2005, Rel. João Otávio de Noronha, deram provimento para anular portaria que permitia o registro de títulos de domínio sem a averbação da reserva legal:

(...) Administrativo e Processual Civil. Recurso ordinário. Averbação de reserva florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

I. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

II. Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

III. Recurso ordinário provido.

O acórdão enfrenta as questões aqui tratadas e merece transcrição:

(...) Como se deduz dos dispositivos transcritos, mormente o § 8º do art. 16, há determinação de que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel. Mencionada determinação existe desde o advento do Código Florestal. Todavia, e bem verdade que a lei não esclarece a oportunidade em que deva se dar tal averbação. Dai a discussão acerca da legalidade da portaria instituída pelo magistrado de Andrelândia que dispensou a averbação quando da transcrição de títulos aquisitivos de imóveis efetivadas naquele município.

Nas informações prestadas por aquele magistrado, deixou ele explicitado seu entendimento de que a portaria editada para dar interpretação à norma em questão, resultou de seu entendimento de que a averbação somente seria obrigatória nos casos em que houvesse exploração ou supressão de florestas nativas.

Diante de tais fatos, a solução da controvérsia reclama análise da lei em questão, considerando o bem jurídico que visa proteger. Pois bem, segundo o que dispõe a Medida Provisória n. 2.166/68, de 2001, que modificou diversos dispositivos do Código Florestal, a reserva legal e a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, excetuada a de preservação permanente, necessária ao uso sustentável dos recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos, à conservação da biodiversidade e ao abrigo e proteção da fauna e flora nativas.

Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorrido ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem.

Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras.

O que se tem presente é o interesse público prevalecendo sobre o privado, interesse coletivo este que inclusive afeta o proprietário da terra reservada, no sentido de que também será beneficiado com um meio ambiente estável e equilibrado. Assim, a reserva legal compõe parte de terras de domínio privado e constitui verdadeira restrição do direito de propriedade.

Observa-se, inclusive, que o legislador responsabilizou o proprietário das terras quanto a recomposição da reserva, que deverá ser feita ao longo dos anos, na forma estabelecida no art. 99 da Lei n. 8.171/1999.

Trata-se, portanto, indubitavelmente, de legislação impositiva de restrição ao uso da propriedade particular, considerando que, assim não fosse, jamais as reservas legais, no domínio privado, seriam recompostas, o que abalaria o objetivo da legislação de assegurar a preservação e equilíbrio ambientais.

Esse é o entendimento que tem sido perfilhado neste Tribunal. Confira-se:

Embargos de declaração contra acórdão proferido em agravo regimental. Danos ambientais. Ação civil pública. Responsabilidade. Adquirente. Terras rurais. Recomposição. Matas.

1. A Medida Provisória n. 1.736-33 de 11.2.1999, que revogou o art. 99 da Lei n. 8.171/1999, foi revogada pela MP n. 2.080-58, de 7.12.2000.

2. Em matéria de dano ambiental a responsabilidade é objetiva. O adquirente das terras rurais é responsável pela recomposição das matas nativas.

3. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente".

4. A Lei n. 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores.

Na verdade, a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) que estabelecia uma limitação administrativa as propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo.

5. Embargos de Declaração parcialmente acolhidos para negar provimento ao Recurso Especial. (EDcl no AgRg no REsp n. 255.170-SP, relator Ministro Luiz Fux, DJ de 22.4.2003.)

O meio ambiente ecologicamente equilibrado foi elevado à categoria de dogma constitucional como um direito de todos (art. 225 da CF), visando as presentes e futuras gerações. Todavia, ainda ha uma parcela considerável de pessoas que resistem ao pensamento coletivo, mirando-se apenas em seus interesses imediatos.

Nesse sentido, desobrigar os proprietários da averbação é o mesmo que esvaziar a lei de seu conteúdo. O mesmo se dá quanto ao adquirente, por qualquer título, no ato do registro da propriedade. Não há nenhum sentido em desobrigá-lo das respectivas averbações, porquanto a reserva legal e regra restritiva do direito de propriedade, tratando-se de situação jurídica estabelecida desde 1965. Nesse sentido, ressalto que a mencionada restrição completará 40 anos em setembro próximo, tempo suficiente a incorporação cultural, não se justificando que, atualmente, haja proprietários resistentes a mencionada reserva.

Assim, entendo que não agiu o magistrado com acerto ao baixar uma portaria, com base em interpretação da Lei n. 4.177/1965, que desconsiderou o bem jurídico por ela protegido, como se averbação na lei referida se tratasse de ato notarial condicionado, e não obrigação legal. Assim posto, dou provimento ao recurso ordinário apenas para decretar a nulidade da Portaria n. 01/2003 (...)

9. A escusa dos requeridos de que não se pode impor a obrigação de reparar dano ambiental a particular que adquiriu a terra já desmatada ou que a averbação não pode ultrapassar o remanescente de mata nativa existente na área não convence; como bem exposto pelo Procurador de Justiça a fls. 313-314: *“não se pretende que a averbação seja feita anteriormente à entrada em vigor da Lei n. 7.803/1989 que alterou disposições da Lei n. 4.771/1965. Ocorre que, a partir da vigência daquela primeira lei em nosso ordenamento jurídico, os antigos proprietários (Sr. Renato Junqueira de Andrade e Sra. Yolanda Junqueira de Andrade - fls. 77) tinham desde então a obrigação de ter averbado a reserva legal, sendo que a Ré, ao comprar uma propriedade sem observar os preceitos da lei, assumiu a obrigação dos proprietários anteriores ficando ressalvada, obviamente, eventual ação regressiva”*.

Não se trata de dar eficácia retroativa a LF n. 7.803/1989; trata-se apenas de a ela dar cumprimento imediato, efetivando a obrigação nela inscrita e que nada

mais faz que efetivar a proteção conferida desde tempo mais antigo pelo art. 16 do Código Florestal. Não se pode confundir a área de reserva legal com a mata em si: onde ela não mais existe a mata deve ser recomposta, sempre respeitada a área mínima de preservação de 20% das propriedades rurais. Não há ofensa ao art. 5º, XXXVI da Constituição Federal nem ao art. 16 § 2º e 4º, 18 e 44 da LF n. 4.771/1965, ao art. 2º da LF n. 7.803/1989, ao art. 6º da LICC.

3. Esse entendimento guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do STJ sobre a matéria, como se pode constatar dos seguintes precedentes:

Administrativo. Recurso ordinário em mandado de segurança. Averbação de área de reserva legal. Art. 16, § 8º, da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal). Exigência legal, mesmo para áreas onde não houver florestas. Recurso provido.

1. Exige-se, nos moldes do § 8º do art. 16 do Código Florestal, que a área de reserva legal seja averbada à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, de desmembramento ou de retificação da área, com as exceções previstas naquele mesmo Código.

2. Hipótese em que o Tribunal de origem, interpretando a referida norma, concluiu que a averbação da área de reserva legal somente seria obrigatória em relação às áreas onde houvesse florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.

3. O aludido dispositivo, no entanto, deve ser interpretado em conjunto com as demais disposições do Código Florestal, especialmente no que se refere às determinações do art. 44 do mesmo diploma legal.

4. É dever do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, mesmo em áreas onde não houver florestas, adotar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa, para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

5. Tem-se, assim, que a exigência de averbação da reserva legal à margem da inscrição de matrícula do imóvel, no ofício de registro de imóveis competente, não se aplica somente às áreas onde haja florestas, campos gerais ou outra forma de vegetação nativa.

6. *“O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo”* (RMS n. 18.301-MG, 2ª Turma, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

7. Recurso ordinário em mandado de segurança provido, para que, nos atos de transmissão de imóveis rurais realizados perante o Ofício de Registro de Imóveis

da Comarca de São Sebastião do Paraíso-MG, seja cumprida a norma prevista no § 8º do art. 16 do Código Florestal, a qual determina a averbação da área de reserva legal. (RMS n. 22.391-MG, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 3.12.2008)

Administrativo. Direito Ambiental. Reserva legal. Arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965. Necessidade de averbação.

1. Nos termos do artigo 16 c.c. art. 44 da Lei n. 7.771/1965, impõe-se aos proprietários rurais a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa.

2. Em suma, a legislação obriga o proprietário rural a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei.

3. *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 3.10.2005).

4. Recurso ordinário provido. (RMS n. 21.830-MG, 2ª T., Min. Castro Meira, DJ de 1º.12.2008)

Administrativo e Processual Civil. Recurso ordinário. Averbação de reserva florestal. Exigência. Código Florestal. Interpretação.

1. O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito que a Constituição assegura a todos (art. 225 da CF), tendo em consideração as gerações presentes e futuras. Nesse sentido, desobrigar os proprietários rurais da averbação da reserva florestal prevista no art. 16 do Código Florestal é o mesmo que esvaziar essa lei de seu conteúdo.

2. Desborda do mencionado regramento constitucional portaria administrativa que dispensa novos adquirentes de propriedades rurais da respectiva averbação de reserva florestal na matrícula do imóvel.

3. Recurso ordinário provido. (RMS n. 18.301-MG, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

Processual Civil e Administrativo. Direito Ambiental. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Reserva legal. Necessidade de averbação. Arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965.

(...)

2. É firme o entendimento de que os arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965 impõem aos proprietários a averbação da reserva legal à margem da matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa. Precedentes.

3. Recurso especial provido. (REsp n. 973.225-MG, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJe de 3.9.2009)

Direito Ambiental. Arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965. Matrícula do imóvel. Averbação de área de reserva florestal. Necessidade.

I - A questão controvertida refere-se à interpretação dos arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), uma vez que, pela exegese firmada pelo aresto recorrido, os novos proprietários de imóveis rurais foram dispensados de averbar reserva legal florestal na matrícula do imóvel.

II - *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

III - Inviável o afastamento da averbação preconizada pelos artigos 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965 (Código Florestal), sob pena de esvaziamento do conteúdo da Lei. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante.

IV - Recurso Especial provido. (REsp n. 927.979-MG, 1ª T., Min. Francisco Falcão, DJ de 31.5.2007)

Administrativo. Direito Ambiental. Reserva legal. Arts. 16 e 44 da Lei n. 7.771/1965. Necessidade de averbação.

1. Nos termos do artigo 16 c.c. art. 44 da Lei n. 7.771/1965, impõe-se aos proprietários a averbação da reserva legal à margem de matrícula do imóvel, ainda que não haja na propriedade área florestal ou vegetação nativa.

2. Em suma, a legislação obriga o proprietário a manter e, eventualmente, recompor a fração da propriedade reservada por lei.

3. *“Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem”* (RMS n. 18.301-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ de 3.10.2005).

4. Recurso especial provido. (REsp n. 865.309-MG, 2ª T., Min. Castro Meira, DJe de 23.10.2008)

Administrativo. Ambiental. Arts. 16 e 44 da Lei n. 4.771/1965. Matrícula do imóvel. Averbação de área de reserva florestal. Necessidade.

1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "*utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente*".

2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo.

3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba.

4. *Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras (RMS n. 18.301-MG, DJ de 3.10.2005).*

5. *A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante. (REsp n. 927.979-MG, DJ 31.5.2007)*

6. Recurso Especial provido. (REsp n. 821.083-MG, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJe de 9.4.2008)

Recurso especial. Faixa ciliar. Área de preservação permanente. Reserva legal. Terreno adquirido pelo recorrente já desmatado. Impossibilidade de exploração econômica. Responsabilidade objetiva. Obrigação *propter rem*. Ausência de prequestionamento. Divergência jurisprudencial não configurada.

As questões relativas à aplicação dos artigos 1º e 6º da LICC, e, bem assim, à possibilidade de aplicação da responsabilidade objetiva em ação civil pública, não foram enxergadas, sequer vislumbradas, pelo acórdão recorrido.

Tanto a faixa ciliar quanto a reserva legal, em qualquer propriedade, incluída a da recorrente, não podem ser objeto de exploração econômica, de maneira que, ainda que se não dê o reflorestamento imediato, referidas zonas não podem servir como pastagens.

Não há cogitar, pois, de ausência denexo causal, visto queaquele queperpetua a lesão ao meio ambiente cometida por outrem está, ele mesmo, praticando o ilícito.

A obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental.

Recurso especial não conhecido. (REsp n. 343.741-PR, 2ª T., Min. Franciulli Netto, DJ de 7.10.2002).

Processual Civil. Administrativo. Recursos especiais. Ação civil pública. Recurso do Estado do Paraná. Pendência de julgamento de embargos de declaração. Ausência de ratificação. Delimitação de área de preservação permanente e de reserva legal. Obrigação do proprietário ou possuidor do imóvel.

(...)

2. Hipótese em que a sentença de primeiro grau de jurisdição, ao julgar parcialmente procedente a presente ação civil pública, condenou o proprietário do imóvel rural a: (a) preservar área de vinte por cento da superfície da sua propriedade, a título de reserva legal, e efetuar a reposição florestal gradual, em prazo determinado, sob pena de multa; (b) preservar também as matas ciliares (preservação permanente) na faixa de trinta metros às margens dos rios e cinquenta metros nas nascentes e nos chamados "olhos d'água"; (c) paralisar imediatamente as atividades agrícolas e pecuárias sobre toda a área comprometida, sob pena de multa. Condenou, igualmente, o IBAMA e o Estado do Paraná a: (d) delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade, no prazo de sessenta dias, sob pena de multa a ser rateada entre ambos; (e) fiscalizar, a cada seis meses, a realização das medidas fixadas nos itens "a" e "b", sob pena de multa diária.

3. A delimitação e a averbação da reserva legal constitui responsabilidade do proprietário ou possuidor de imóveis rurais, que deve, inclusive, tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal.

4. Nesse aspecto, o IBAMA não poderia ser condenado a delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão, por constituir incumbência do proprietário ou possuidor.

5. O mesmo não pode ser dito, no entanto, em relação ao poder-dever de fiscalização atribuído ao IBAMA, pois o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) prevê expressamente que "*a União, diretamente, através do órgão executivo específico, ou em convênio com os Estados e Municípios, fiscalizará a aplicação das normas deste Código, podendo, para tanto, criar os serviços indispensáveis*" (art. 22, com a redação dada pela Lei n. 7.803/1989).



6. Do mesmo modo, a Lei 7.735/89 (com as modificações promovidas pela Lei n. 11.516/2007), ao criar o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA -, nos termos do art. 6º, IV, da Lei n. 6.938/1981, com a redação dada pela Lei n. 8.028/1990, incumbiu-o de: “(I) exercer o poder de polícia ambiental; (II) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; (c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.”

7. Esta Corte já teve a oportunidade de se manifestar no sentido de que “o art. 23, inc. VI da Constituição da República fixa a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. No mesmo texto, o art. 225, caput, prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (REsp n. 604.725-PR, 2ª Turma, Rel. Min. Castro Meira, DJ de 22.8.2005).

8. Recurso especial do *Estado do Paraná* não conhecido.

9. Recurso especial do IBAMA parcialmente provido, para afastar a sua condenação apenas no que se refere à obrigação de delimitar a área total de reserva legal e a área de preservação permanente da propriedade em questão. (REsp n. 1.087.370-PR, 1ª T., Min. Denise Arruda, DJe de 27.11.2009)

Processual Civil e Ambiental. Reserva legal. Novo proprietário. Legitimidade passiva.

1. Em se tratando de Reserva Legal, com limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Código Florestal), o novo adquirente assume o ônus de manter a cobertura vegetal, tornando-se responsável pela sua recomposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la, pois se trata de obrigação *propter rem*.

2. É pacífico o entendimento do STJ quanto à legitimidade passiva do novo proprietário para responder à Ação Civil Pública que visa a cobrar o reflorestamento de Reserva Legal.

3. Recurso Especial conhecido e provido. (REsp n. 453.875-PR, 2ª T., Min. Herman Benjamin, DJe de 11.11.2009)

4. Realmente, segundo o sistema normativo entre nós implantando (notadamente no art. 16 do Código Florestal e no art. 99 da Lei n. 8.171/1991), a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais constitui (a) limitação administrativa ao uso da propriedade privada

destinada a tutelar o meio ambiente, que deve ser defendido e preservado “para as presentes e futuras gerações” (CF, art. 225); por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades (= a coisa) em si, (b) configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio.

5. Registro, para finalizar, que as principais questões discutivas no presente recurso foram enfrentadas em precedente recente da 1ª Seção (EREsp n. 218.781-PR, Min. Herman Benjamin, julgado em 9.12.2009), cujas conclusões, unânimes, coincidem com as aqui tomadas, conforme se pode constatar da ementa:

Processual Civil e Ambiental. Código Florestal. Mínimo ecológico. Reserva legal. Novo proprietário. Responsabilidade pela recuperação da área. Legitimidade passiva.

1. Hipótese em que há dissídio jurisprudencial entre o acórdão embargado, que afasta o dever legal do adquirente de imóvel de recuperar a área de Reserva Legal (art. 16, **a**, da Lei n. 4.771/1965) desmatada pelo antigo proprietário, e o paradigma, que o reconhece e, portanto, atribui-lhe legitimidade passiva para a correspondente Ação Civil Pública.

2. O Código Florestal, ao ser promulgado em 1965, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território do Brasil.

3. Ao estabelecer deveres legais que garantem um *mínimo ecológico* na exploração da terra, patamar básico esse que confere efetividade à preservação e restauração dos “processos ecológicos essenciais” e da “diversidade e integridade do patrimônio genético do País” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, I e II), o Código Florestal tem na Reserva Legal e nas Áreas de Preservação Permanente dois de seus principais instrumentos de realização.

4. A limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Reserva Legal) implica obrigação *propter rem*, de modo que o adquirente do imóvel assume o ônus de recuperar a cobertura florestal, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção do STJ.

5. O adquirente de imóvel desmatado recebe não só os atributos positivos do domínio ou posse como também os ônus ambientais que sobre ele incidam, inclusive o dever de medir, demarcar, averbar no registro imobiliário competente, e recuperar a Reserva Legal.

6. A Reserva Legal justifica-se não só onde ainda remanesce vegetação nativa no percentual exigido, mas também, com maior razão, nos imóveis em que, resultado de desmatamento completo no decorrer do tempo, a flora autóctone já não existe, mas deveria existir, como pressuposto para que se assegure o mínimo ecológico, decorrência jurídica inata à *função ecológica da propriedade* de fundo constitucional (Constituição Federal, art. 186, II).

7. Descabe, na hipótese, falar emnexo causal, porquanto os deveres associados ao mínimo ecológico são exigíveis de todos os imóveis, por força de sua qualidade *propter rem*. Além disso, quem perpetua lesão ao meio ambiente cometida por outrem ou mantém o *estado de desconformidade ambiental* do imóvel adere, por não própria, ao ilícito e dele se torna sócio, quando não beneficiário econômico direto. Precedentes do STJ.

8. Embargos de Divergência providos.

6. Com essas considerações, acompanho o relator, negando provimento. É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO: RECURSO ESPECIAL Nº 1.090.968-SP (2008/0207311-0) <sup>1</sup>

---

Oscar Graça Couto<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

A questão principal em debate é quanto a se atual proprietário de imóvel rural que não tenha dado causa direta a passivos ambientais relacionados a tal bem – em especial os relacionados a Reserva Legal (RL) e Áreas de Preservação Permanente (APP) – pode ser por eles civilmente responsabilizado e obrigado a saná-los.

Em apertada síntese, a lide resulta de ação civil pública proposta pelo Ministério Público contra proprietário de imóvel rural que adquirira o bem

---

<sup>1</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial 1.090.968-SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DJe 03/08/2010.

<sup>2</sup> PUC-Rio, Professor de Direito Ambiental, Mestre (M.C.L.) pela University of Michigan (1991), Ann Arbor, EUA.

degradado por ação do antigo proprietário. O pleito autoral era o de que o réu promovesse a recuperação da cobertura florestal de APP e também de RL, demarcando e averbando esta última no Cartório Imobiliário.

Em sua defesa – desacolhida em todas as instâncias –, o réu sustentava, fundamentalmente, que *(i)* os passivos ambientais apontados, se existentes, só estariam configurados à luz de normas supervenientes aos fatos recriminados (*tempus regit actum*) e que *(ii)* inexisteria nexo de causalidade a vincular o desmatamento ocorrido no passado, pelas mãos de terceiro, e conduta do atual proprietário, sobre quem, assim, não poderia recair responsabilidade.

Na parte que interessa diretamente ao presente trabalho, as normas legais discutidas foram os arts. 16 e 44 do Código Florestal de 1965 (Lei 4.771/1965), que, respectivamente, impunham a instituição da RL e obrigavam a recuperação da cobertura vegetal nativa, se inexistente ou insuficiente (cf. termos e prazos estabelecidos no art. 99 da Lei 8.171/1991). Registre-se que a discussão resta em parte esvaziada porque norma superveniente, a Lei 12.651/2012 (o “Código Florestal de 2012”), *(i)* reiterou a obrigação de instituição de RL em imóveis rurais e, conforme o caso, de recuperação de sua vegetação (arts. 3º, III; 12 e ss., e art. 66) e, *(ii)* de modo relevante, estabeleceu expressamente que as obrigações nele previstas “**têm natureza real e são transmitidas ao sucessor**, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural” (cf. art. 2º, § 2º).

De todo modo, as questões jurídicas em debate têm por cerne principal *(i)* a natureza, o alcance e os destinatários das limitações administrativas à propriedade rural, impostas por sucessivas normas florestais (Códigos Florestais de 1934, de 1965 e normas subsequentes, e, inclusive, em tese, o de 2012, editado depois de lavrado o acórdão em comento, em 2010); e *(ii)* e as consequências cíveis da inobservância dessas normas, quando dessa inobservância resultem consequências que equivalham a um dano ambiental (= cobertura vegetal inferior à determinada por lei e/ou não protegida na forma por ela estabelecida).

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

No acórdão, cita-se Geneviève Viney, professora emérita da Faculdade de Direito da Universidade de Paris 1, Sorbonne, segundo quem a “responsabilidade

jurídica atualmente orienta-se para os seus objetivos que são aqueles do Direito, a saber, a utilidade social e a justiça em relação às partes em litígio”.<sup>3</sup>

Em matéria de Direito Ambiental, inscrito no âmbito dos Direitos Difusos, as “partes em litígio” frequentemente são, contrapostas, *de um lado*, agente(s) a quem se imputa um dano ambiental, por ação ou omissão e, *de outro lado*, uma coletividade e o ambiente em que a mesma se insere, sobre os quais recaem os efeitos danosos dessa ação ou omissão.

A uma das “partes em litígio” – o binômio coletividade/meio ambiente<sup>4</sup> – o Direito passou a reservar (não reservava antes) *status* especial, de ordem constitucional. Com efeito, o art. 225 da Constituição Federal de 1988 atribui a todos (às presentes e às futuras gerações) o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo”, impondo em contrapartida, ao Poder Público e à própria coletividade, “o dever de defendê-lo e preservá-lo”.

Esse novo *status* se deu ante o reconhecimento – evidenciado, inapelavelmente, pela ciência e pela experiência prática do homem comum – de que da saúde e da integridade do meio ambiente depende cada um dos elementos (de ordem ecológica, social, econômica, cultural e espiritual) que, conjugados, formam o tecido de que são feitos indivíduos e sociedade.

O Direito deve orientar-se então no sentido de extrair utilidade social e justiça quando contrapostos interesses individuais e coletivos em lides judiciais.

Quando já consumado o dano ambiental – e, portanto, quando frustrado o Princípio da Prevenção, caro ao Direito Ambiental – nossos tribunais e, de modo decisivo, o Superior Tribunal de Justiça, têm empunhado armas que, articuladas, compõem rigoroso e abrangente sistema visando à reparação do dano.

É, assim, no âmbito da responsabilidade civil pelo dano ambiental que se encontra atualmente consolidado regime conforme o qual ela é, a um só tempo, **objetiva** (Lei 6.938/1981, art. 14, § 1º), **solidária** (Código Civil, art.

---

<sup>3</sup> *Apud* MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 326-327. In BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. Recurso Especial 1.090.968-SP. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DJe 03/08/2010.

<sup>4</sup> Veja-se que já em 1972, em seu seminal ensaio “*Should trees have standing?*”, Christopher D. Stone já sugeria a hipótese e sustentava a necessidade de que também à natureza fossem reconhecidos direitos subjetivos e o manejo, em juízo, de instrumentos aptos à tutela desses direitos.

942, c.c. Lei 6.938/1981, art. 3º, IV), e informada pela **teoria do risco integral**, que inadmitte excludentes de responsabilidade, como caso fortuito, força maior, fato ou ato de terceiro.<sup>5</sup> É, pois, estreita e vasta a rede que o Direito lança para alcançar aquele(s) que deve(m) *responder* pelo dano ambiental.

Desse conjunto de fatores e aspirações tem resultado a atenuação ou o elastecimento de pressupostos de responsabilidade, como, *v.g.*, o vínculo de causa e efeito a ligar conduta do agente e o dano a ele imputado. Assim é que, por exemplo, no acórdão em referência o STJ reproduz, para renovar, o entendimento de que “para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”.

É nesse contexto que o Tribunal repele a linha de defesa “*réu não deu causa ao desmatamento que se quer ver reparado*”, sob o argumento de que “*não há cogitar (...) de ausência de nexo causal, visto que aquele que [na condição de atual proprietário] perpetua [por sua inação] a lesão ao meio ambiente cometida por outrem [proprietário anterior] está, ele mesmo, praticando o ilícito*”.

Assim, as normas vigentes, tal como interpretadas pelo Superior Tribunal de Justiça permitem (ou, seria possível afirmar, impõem) o entendimento de que é o novo proprietário civilmente responsável por danos perpetrados por proprietário anterior.

Como antes assinalado, atualmente norma expressa (art. 2º, § 2º, da Lei 12.651/2012) estabelece que as obrigações de ordem florestal nela estabelecidas (e, assim, as relativas a APPs e RL) “têm natureza real e são transmitidas ao

<sup>5</sup> Cf. *v.g.*: a) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.354.536-SE. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DJ 05/05/14; b) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Agravo Regimental no Recurso Especial 1.412.664-SP. Rel. Min. Raul Araújo. Brasília, DJ 11/03/14; c) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.374.342-MG. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DJ 10/09/13; d) BRASIL. STJ. 3ª Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 99.092-PR. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, DJ 05/03/13; e) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 71.324-PR. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DJ 05/03/13; f) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 92.652-PR. Rel. Min. Antonio Carlos Ferreira. Brasília, DJ 04/03/13; g) BRASIL. STJ. 3ª Turma. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 89.444-PR. Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino. Brasília, DJ 24/08/12; h) BRASIL. STJ. 2ª Seção. Recurso Especial 1.114.398-PR. Rel. Min. Sidnei Benetti. Brasília, DJ 16/03/12; i) BRASIL. STJ. 4ª Turma. Recurso Especial 1.346.430-PR. Rel. Min. Luis Felipe Salomão. Brasília, DJ. 21/11/12; j) BRASIL. STJ. 1ª Turma. Recurso Especial 442.586-SP. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 24/02/03; e k) BRASIL. STJ. 1ª Turma. Recurso Especial 578.797-RS. Rel. Min. Luiz Fux. Brasília, DJ 20/09/04.

sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”.

Ocorre que mesmo antes de a lei, de modo categórico, estabelecer [*ex lege*] a natureza [*propter rem*] dessa obrigação, o STJ já vinha concluindo ser esse o caso. Ilustrativamente, como mencionado no acórdão, em referência a julgado anterior, as “obrigações ambientais [derivadas, no caso específico, de depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo] são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente (...)”.

Passa-se então a analisar os fundamentos jurídicos que podem ensejar – mesmo sem fundamento em lei expressa – esse entendimento. Para isso, faz-se brevíssimo histórico sobre aspecto crucial: o da **função social da propriedade**.

Eros Grau dá-nos conta de que, já em 1889, Gierke, em “*A missão social do direito privado*”, afirmava, entre outros pontos, que à propriedade deveriam ser *impostos* deveres sociais; que a propriedade não deveria mais servir unicamente ao interesse egoístico dos indivíduos, mas ser ordenada no interesse de todos”.<sup>6</sup>

Décadas depois, em 1975, J. P. Gilli<sup>7</sup>, atesta que se havia operado no Direito moderno “a revanche da Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito: a concepção romana, que justifica a propriedade por sua *origem*, sucumbe ante a concepção aristotélica, finalista, de que a justiça define-se por seu *fim*, seus *serviços*, sua *função*”.

Assim é que, nos tempos atuais – e conforme o molde constitucional de que, no Brasil, se reveste a matéria – a propriedade define-se por um plexo de características, dentre os quais avulta a sua função – social –, que lhe é intrínseca e imanente.

Mais ou menos em linha com textos constitucionais anteriores<sup>8</sup>, a Carta de 1988 inscreve a propriedade dentre os “Direitos e Deveres Individuais e

---

<sup>6</sup> GRAU, Eros Roberto. Função social da propriedade. **Enciclopédia Saraiva do Direito**, vol. 39, p. 16-27. São Paulo: Saraiva, 1979.

<sup>7</sup> *Redéfinir le droit de propriété*, Paris, Centre de Recherche d’Urbanisme, 1975, p. 126. *Apud* GRAU, Eros. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>8</sup> Relembre-se que a CF de 1946, no capítulo “Da ordem econômica e social”, estabelecia que “o uso da propriedade será **condicionado ao bem-estar social**”. Mais incisivamente, a CF de 1967 (art. 157) incluiu a função social entre os princípios subsidiários da ordem econômica e social, que tinha como fundamento o da justiça social. A Emenda Constitucional 1/69, a seguir, passou a dispor: “Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...), III — função social da propriedade”.



Coletivos”, estabelecendo que “é garantido o direito de propriedade” (art. 5º, XXII) e que “a propriedade **atenderá** a sua função social” (inc. XXIII)<sup>9</sup>. Do mesmo modo, ao enunciar os “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, a qual “tem por fim assegurar a todos existência digna” (art. 170, *caput*), a CF manda observar os princípios da “propriedade privada” e de sua “função social” (incs. II e III).

Ainda nos termos da Constituição, no que toca à propriedade rural a função social é cumprida quando atendidos, “*simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei*”, entre outros requisitos, os de “aproveitamento racional e adequado” (art. 186, I) e “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente” (art. 186, II).

O Código Civil de 2002, a seu turno, estabelece (art. 1.228) que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa (...)”, assinalando ademais (§ 1º) que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas **finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados**, de conformidade com o estabelecido em lei especial, **a flora, a fauna**, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

O Código Florestal – Lei 4.771/1965, discutida no acórdão, sucedida pela Lei 12.561/2012 –, se inscreve nesse contexto jurídico. Ele contém, objetivamente, requisitos e exigências que devem ser observados pelo proprietário (e, para todos os efeitos, também o possuidor) para, validamente, exercer seu direito sobre o bem. Noutras palavras, inobservados tais requisitos e exigências, desnatura-se o direito de propriedade, porquanto passa a lhe faltar elemento que lhe é constitutivo: sua função social.

---

<sup>9</sup> Registre-se que a Lei 5.504/1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, já havia consagrado o princípio da função social da propriedade, a ele fazendo referência em inúmeras de suas disposições. Assim é que, nos termos do Estatuto, “à propriedade privada da terra cabe **intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo** (...)” (art. 12). No mesmo sentido, “é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, **condicionada pela sua função social** (art. 2º) e que essa função social é “integralmente desempenhada” quando, simultaneamente, entre outros fatores, “favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias” (art. 2º, § 1º, “a”) e “**assegura a conservação dos recursos naturais**” (art. 2º, § 1º, “c”). O art. 13 chega a estabelecer que “o Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social”. A mesma lei estabelece que “a desapropriação por interesse social tem por fim condicionar o uso da terra à sua função social” (art. 18, “a”) e que tais desapropriações recairiam, entre outras, sobre “as áreas cujos proprietários desenvolverem atividades predatórias, recusando-se a pôr em prática normas de conservação dos recursos naturais” (art. 20, III).



Assim é que se tem sustentado que o uso da propriedade sem a consideração de sua função social (= em desconformidade com a lei ambiental) constitui verdadeira usurpação de direitos sociais e ambientais, de que é titular a coletividade, equivalendo, na melhor das hipóteses a sempre injurídico abuso de direito (se direito subsistir). De fato, a propriedade acarreta obrigações ao proprietário; em particular, a de utilizar seu bem de modo a manter (ou restabelecer) o equilíbrio entre os direitos do titular e os direitos da sociedade. No que toca a tais direitos – o individual e o social – se estabelece, assim, relação de verdadeira reciprocidade: um não existe validamente sem o respeito ao outro<sup>10</sup>.

Em tais condições, o proprietário de bem que desatende à função social, imposta pela Constituição Federal e pela lei, pode ser obrigado – por este só fato – a adequar o uso desse bem ao estabelecido em normas de índole ambiental, de modo a que o exercício de seu direito individual atenda, em igual medida, a direitos coletivos que lhe são correlatos.

Soma-se a esse conjunto de elementos o entendimento de que os deveres estabelecidos pelas leis florestais (e, de modo especial, os relativos às APP e RL) se prestam a garantir “um *mínimo ecológico* na exploração da terra, patamar básico esse que confere efetividade à preservação e restauração dos ‘processos ecológicos essenciais’ e da ‘diversidade e integridade do patrimônio genético do País’ (CF, art. 225, § 1º, I e II)”, e constituem um dos seus “principais instrumentos de realização”. Também sob tal prisma corrobora-se o entendimento de que “a limitação ao direito de propriedade imposta por lei (Reserva Legal) implica obrigação *propter rem*, de modo que o adquirente do imóvel assume o ônus de recuperar a cobertura florestal, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la”, já que “o adquirente de imóvel desmatado recebe não só os atributos positivos do domínio ou posse como também os ônus ambientais que sobre ele incidam, inclusive o dever de medir, demarcar, averbar no registro imobiliário competente, e recuperar a Reserva Legal”.

---

<sup>10</sup> Nas palavras de Cristiane Derani, “da mesma forma que é conferido um *direito subjetivo individual* para o proprietário reclamar a garantia da relação de propriedade, é atribuído ao Estado e à coletividade o *direito subjetivo público* para exigir do sujeito proprietário a realização de determinadas ações, a fim de que a relação de propriedade mantenha sua validade no mundo jurídico. O direito de propriedade deixa de ser, então, exclusivamente um direito-garantia do proprietário e se torna [também] um direito-garantia da sociedade”. DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 27, p. 58-69. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 62.

Quanto à alegação do réu/recorrente de que os efeitos da norma não alcançariam fatos anteriores à sua edição (*tempus regit actum*), o Tribunal reiterou o entendimento, já consolidado, de que “o Código Florestal [de 1965], ao ser promulgado, incidiu, de forma imediata e universal, sobre todos os imóveis, públicos ou privados, que integram o território do Brasil”. Trata-se de assertiva igualmente válida em relação à Lei 12.651/2012 e às obrigações que estabelece a partir de sua vigência.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O curso que tomou tais debates assinala ao menos o reconhecimento, pelo STJ, de que: *(i)* a leitura, a interpretação e a aplicação da norma ambiental (e da que lhe é correlata) devem se dar de modo a fazer valer o mandamento constitucional (= direito ao meio ambiente equilibrado, e o dever que dele resulta); *(ii)* no que toca à propriedade, a aplicação da lei de que não resulte, ao menos mediatamente, o equilíbrio e a sustentabilidade ambientais é desconforme a Constituição (eis que desnatura a função social inerente à propriedade); *(iii)* a incompleta ou ineficaz vigência desse mandamento (equivalente à sua violação) traduz-se em custos sociais, econômicos e ambientais que, de modo cada vez mais firme e categórico, a ciência, a experiência do homem comum e também os Tribunais reputam inaceitáveis.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Seção. Embargos de Divergência em Recurso Especial 218.781-PR. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, julgado em 09/12/2009.

DERANI, Cristiane. A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”. **Revista de Direito Ambiental**. Vol. 27, p. 58-69. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

GRAU, Eros Roberto. Função social da propriedade. **Enciclopédia Saraiva do Direito**. Vol. 39, p. 16-27. São Paulo: Saraiva, 1979.

## 11.8. Indenização por Dano Ambiental, Compensação Ambiental e *Bis in Idem*

---

### RECURSO ESPECIAL N. 896.863-DF (2006/0226648-9)

---

Relator: Ministro Castro Meira

Recorrente: Distrito Federal

Procurador: Alexandre Vitorino Silva

Recorrente: Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil -  
NOVACAP

Advogado: Antônio M dos Reis Filho e outro(s)

Recorrido: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

---

#### EMENTA

Processo Civil e Ambiental. Violação do art. 535, II, do CPC. Omissão não configurada. Compensação ambiental. Art. 36 da Lei n. 9.985/2000.

1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada.

2. O artigo 36 da Lei n. 9.985/2000 prevê o instituto de compensação ambiental com base em conclusão de EIA/RIMA, de que o empreendimento teria significativo impacto ambiental e mensuração do dano previsível e indispensável a sua realização.

3. A compensação tem conteúdo reparatório, em que o empreendedor destina parte considerável de seus esforços em ações que sirvam para contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis à realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental e devidamente autorizados pelo órgão competente.

4. O montante da compensação deve ater-se àqueles danos inevitáveis e imprescindíveis ao empreendimento previsto no EIA/RIMA, não se incluindo aqueles que possam ser objeto de medidas mitigadoras ou preventivas.

5. A indenização por dano ambiental, por seu turno, tem assento no artigo 225, § 3º, da Carta da República, que cuida de hipótese de dano já ocorrido em que o autor terá obrigação de repará-lo ou indenizar a coletividade. Não há como se incluir nesse contexto aquele foi previsto e autorizado pelos órgãos ambientais já devidamente compensado.

6. Os dois institutos têm natureza distinta, não havendo *bis in idem* na cobrança de indenização, desde que nela não se inclua a compensação anteriormente realizada ainda na fase de implantação do projeto.

7. O pleito de compensação por meio do oferecimento de gleba feito previamente pelo Governo do Distrito Federal como meio de reparar a construção da estrada em área de conservação não pode ser acolhido, seja pela inexistência de EIA/RIMA - requisito para aplicação do artigo 36 da Lei n. 9.985/2000 -, seja pela existência de danos que não foram identificados nos relatórios técnicos que justificaram a dispensa do estudo.

8. A indenização fixada em R\$ 116.532,00 (cento e dezesseis mil, quinhentos e trinta e dois reais) já se justificaria pela existência dos danos ambientais gerados pela obra que não foram contemplados por medidas que os minorassem ou evitassem. O simples fato de o Governo do Distrito Federal gravar determinado espaço como área de conservação ambiental não lhe permite degradar como melhor lhe aprouver outra extensão da mesma unidade sem observar os princípios estabelecidos na Carta da República.

9. Recursos especiais não providos.

## 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, por unanimidade, negar provimento aos recursos nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentou oralmente a Dra. Marcia Guasti Almeida, pela parte recorrente: Distrito Federal.

Brasília (DF), 19 de maio de 2011 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Meira: Trata-se de recursos especiais interpostos pela alínea **a** do permissivo constitucional contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal, assim ementado:

Ação civil pública. Obra de pavimentação asfáltica. Danos ao meio ambiente. Caracterização. Responsabilidade objetiva. Indenização e compensação ambiental. Inocorrência de *bis in idem*.

1. Correto se revela provimento jurisdicional que, em sede de Ação Civil Pública, julga procedentes os pedidos nela colimados, seja em relação à obrigação de fazer, seja em relação ao pagamento de indenização pelos danos ambientais irreversíveis, tanto mais quando a prova técnica efetivada nos autos atestou que a construção da Via HI-60 e da ponte sobre o Córrego Cabeça-de-Veado redundou na ocorrência de danos ao meio ambiente, consubstanciados na retirada da cobertura vegetal de preservação permanente, modificação da Área de Preservação Permanente, criação de um anteparo físico à livre circulação de animais da unidade de conservação, além de impactos negativos consistentes na interrupção parcial do corredor ecológico, representado pela descontinuidade da mata de galeria, a qual foi gerada pela construção da ponte, o que dificultou o livre fluxo de animais em direção ao Lago Paranoá, quebra do tênue equilíbrio ecológico existente no ecossistema mata ciliar, restrição parcial à livre circulação de animais silvestres, em função da via asfaltada (HI-60), concorrendo para o processo de unsularização e bem assim aumento da vulnerabilidade da unidade de conservação nas proximidades da Via HI-60.

2. A responsabilidade civil advinda de danos causados ao meio ambiente é de natureza objetiva e, neste descortínio, independe da existência de culpa, consoante ressaí da regra situada no artigo 14, parágrafo 1º, da Lei n. 6.938/1981, sendo certo que tal responsabilidade se funda na concepção de que a pessoa que fomenta o risco tem o ônus de reparar os danos provindos do seu empreendimento, bastando tão-somente a prova da ação ou omissão do réu, da existência do dano em si e da subseqüente relação de causalidade.

3. A compensação ambiental e a indenização por danos ambientais não se confundem. A primeira decorre de autorização administrativa, atividade, portanto, lícita. Fundamenta-se no princípio da responsabilidade objetiva pela qual a responsabilidade independe de ofensa à lei ou qualquer regulamento. A seu turno, a indenização decorre ontologicamente da prática e um ato ilícito que, no caso, restou devidamente caracterizado.

4. Recursos de apelação e remessa oficial improvidos. (fls. 894-895, Relator Desembargador J. J. Costa Carvalho, julgado em 15.8.2005, DJ de 6.12.2005)

Os embargos declaratórios subsequentes foram rejeitados em aresto encartado às fls. e-STJ 1.036-1.042.

Contrarrazões às fls. e-STJ 1.081-1.084.

Recursos especiais admitidos na origem (e-STJ fls. 1.092-1.097 e 1.099-1.102).

Em parecer da lavra do ilustre Subprocurador-Geral da República Dr. Antonio Fonseca, o Ministério Público Federal opinou pelo não-provimento do apelo (e-STJ fls. 1.114-1.117).

Sustentam ambos os recorrentes que o julgado impugnado merece reforma, porquanto, em seu entendimento, foi violado o artigo 36, caput e parágrafos, da Lei n. 9.985/2000. Afirmam que, uma vez acordada a devida compensação ambiental, a condenação à indenização por danos ambientais pelo mesmo fato gera a ocorrência de *bis in idem*. O Distrito Federal, em seu recurso especial, aduz violação do artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil, ao argumento de que a Turma Julgadora foi omissa ao não se referir expressamente ao artigo malferido, embora tenha abordado a tese nele contida.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Castro Meira (Relator): O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios ajuizou ação civil pública em desfavor dos ora recorrentes, objetivando condená-los à reparação dos danos ambientais reversíveis e à indenização dos danos irreparáveis, causados pela obra de terraplanagem e pavimentação asfáltica entre as QIs 19 e 21 do Setor Habitacional Individual Sul, dentro da Estação Ecológica do Jardim Botânico em Brasília-DF.

A sentença acolheu o pedido apenas quanto ao Distrito Federal e à NOVACAP, julgando-o improcedente em relação à empresa Quacil - Construções, Terraplenagem, a qual foi mera executora do projeto elaborado pela Administração Pública Distrital. O Tribunal de origem negou provimento às apelações e à remessa oficial.

Nesta oportunidade, o Distrito Federal alega omissão quanto ao art. 36 da Lei n. 9.985/2000, sustentando a impossibilidade de acumulação da compensação ambiental e da indenização por danos ambientais, pois configura *bis in idem*, além de violação do artigo já mencionado. A NOVACAP, por sua vez, apresenta argumentação no mesmo sentido, ressaltando que a indenização pelos danos irreversíveis é incompatível com o regulamento do licenciamento ambiental, já que foi realizada a devida compensação consistente em cessão de 440 hectares à unidade de conservação.

Satisfeitos os pressupostos de admissibilidade, passo à análise de ambos os recursos.

Começo pelo exame da alegada violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

Diz o DF que “pediu à Corte inferior que apreciasse eventual violação ao art. 36 (e parágrafos) da Lei Federal n. 9.985/2000, para que fosse prequestionada a questão jurídica de impossibilidade de cumulação, na mesma área terrestre, entre os institutos da compensação ambiental e da indenização por danos ambientais”.

A matéria foi devidamente prequestionada, ainda que não houvesse menção expressa ao artigo de lei apontado como violado.

O dispositivo legal em causa tem a seguinte redação:

*Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei. (Regulamento)*

§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste

artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

A Suprema Corte, no julgamento da ADI n. 3.378, concluiu pela constitucionalidade desse dispositivo, salvo quanto ao seu § 1º, de modo a permitir que o valor da “compensação-compartilhamento” seja fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, assim retirando a limitação mínima de 1%, então estabelecida, consoante se verifica na súmula do julgamento:

*Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Art. 36 e seus §§ 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Constitucionalidade da compensação devida pela implantação de empreendimentos de significativo impacto ambiental. Inconstitucionalidade parcial do § 1º do art. 36. 1. O compartilhamento-compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985/2000 não ofende o princípio da legalidade, dado haver sido a própria lei que previu o modo de financiamento dos gastos com as unidades de conservação da natureza. De igual forma, não há violação ao princípio da separação dos Poderes, por não se tratar de delegação do Poder Legislativo para o Executivo impor deveres aos administrados. 2. Compete ao órgão licenciador fixar o quantum da compensação, de acordo com a compostura do impacto ambiental a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. 3. O art. 36 da Lei n. 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei n. 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente. (ADI n. 3.378, Relator(a): Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, julgado em 9.4.2008, DJe-112 divulg 19.6.2008 public 20.6.2008 Ement vol-02324-02 PP-00242 RTJ vol-00206-03 PP-00993)*

Para melhor elucidação, trago passagem do voto no qual o eminente Relator examina com percuciência a natureza da compensação ambiental assegurada no dispositivo:



De sua parte, inspirado nessa decidida opção política da Constituição de 1988, o legislador ordinário federal aprovou da Lei n. 9.985/2000. Diploma legal que, ao instituir o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, criou, no seu art. 36, uma forma de compartilhamento das despesas com as medidas oficiais de específica prevenção ante empreendimentos de significativo impacto ambiental. Mais: esse compartilhamento ou compensação é de ser atribuído pelo órgão ambiental licenciador e não deverá ser inferior a meio por cento dos custos totais d implantação do empreendimento.

(...)

12. Com efeito, à luz do art. 36 e seus § § 1º, 2º e 3º da Lei n. 9.985/2000, vê-se que todos os empreendimentos de relevante impacto ambiental estão sujeitos a compensação-compartilhamento. Compensação-compartilhamento que terá o seu *quantum* fixado pelo órgão licenciador, de acordo com a compostura do impacto ambiental que viera a ser dimensionado no relatório - EIA/RIMA. Noutros termos, o órgão licenciador não poderá, arbitrariamente, definir o valor do financiamento compartilhado, uma vez que deverá agir sob o manto da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37 do CF). Deve, isto sim, fixar o *quantum* compensatório em estrita conformidade com os dados técnicos do EIA/RIMA. Cabendo ao Poder Judiciário coibir, no caso concreto, eventuais excessos do administrador público quando da fixação do respectivo valor.

(...)

14. Sob este visual das coisas, entende que o art. 36 da Lei n. 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, este a significar um mecanismo de assunção da responsabilidade social (partilhada, insista-se) pelos custos ambientais derivados da atividade econômica. A esse respeito, transcrevo a lição de Paulo Affonso Leme Machado:

"(...)

O princípio do usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações

(...).

15. Nessa ampla moldura, é de se inferir que o fato de, aqui e ali, inexistir efetivo dano ambiental não significa isenção do empreendedor em partilhar os custos das medidas preventivas. Isso porque uma das vertentes do princípio usuário-pagador é a que impõe ao empreendedor o dever de também responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais que possam

decorrer, significativamente, da implementação de sua empírica empreitada econômica.

A Corte Suprema, ao julgar a constitucionalidade dessa regra legal, nitidamente reconheceu a imbricação da figura da compensação ambiental com o princípio usuário-pagador, permitindo-se a utilização de recursos naturais mediante autorização do Poder Público competente.

Nesse sentido, confira-se a lição do Professor Edis Milaré:

O poluidor que paga, é certo, não paga pelo direito de poluir: este “pagamento” representa mais uma sanção, tem caráter de punição e assemelha-se à obrigação de reparar o dano. Em síntese, não confere direito ao infrator. De outro lado, o usuário que paga, paga naturalmente por um direito que lhe é outorgado pelo Poder Público competente, como decorrência de um ato administrativo legal (que, às vezes, pode até ser discricionário quanto ao valor e às condições); o pagamento não tem qualquer conotação penal, ao menos que o uso adquirido por direito assuma a figura do abuso, que contraria o direito.

É importantíssimo criar uma mentalidade objetiva a respeito deste princípio do usuário-pagador, porquanto o uso dos elementos naturais e o usufruto do patrimônio ambiental (nacional, estadual ou municipal) podem afetar o interesse social maior, que é o grande referencial do bem trazido para o uso dos interessados. Seria supérfluo dizer que, em caso de uso de bens ambientais para fins econômicos geradores de lucro para empreendedores privados, o pagamento não é apenas justo, é necessário e impositivo (in *Direito do Ambiente*, Editora Revista dos Tribunais, 6ª edição, 2009, p. 830-831).

A compensação ambiental prévia tem, portanto, conteúdo reparatório em que o empreendedor destina parte considerável de seus esforços em ações com o objetivo de contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis à realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental.

Ademais, a indenização por dano ambiental tem assento no artigo 225, § 3º, da Carta da República, que cuida de hipótese de dano já ocorrido em que o autor terá obrigação de repará-lo ou indenizar a coletividade, não havendo como incluir-se em seu âmbito aquele dano que fora previsto e autorizado pelos órgãos ambientais já devidamente compensado.

Os dois institutos têm natureza distinta, não havendo *bis in idem* na cobrança de indenização, desde que nela não se inclua a compensação anteriormente realizada ainda na fase de implantação do projeto.

Observe-se que o artigo 36 da Lei n. 9.985/2000 estipula que essa utilização está vinculada à existência de prévio EIA/RIMA, com fundamento no artigo 225, IV, da Carta da República, que assim preconiza:

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.

(...)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

O estudo de impacto ambiental, além da clara vinculação à garantia de um meio ambiente equilibrado, é a melhor expressão legislativa dos princípios da publicidade e participação popular, definidos nas palavras de Antonio Herman V. Benjamin, hoje integrante desta Turma, como “*aquele que diz respeito ao direito de qualquer cidadão tem de conhecer os atos praticados pelos seus agentes públicos. Este, de maneira mais extensiva, aplica-se ao direito que tem o cidadão, organizado ou não de intervir – porque parte interessada – no procedimento de tomada de decisão ambiental*” (in Os princípios do estudo de impacto ambiental como limite da discricionariedade administrativa, Revista Forense, Rio de Janeiro, Forense, 1992, p. 38).

A legislação pátria também consagra a necessidade de elaboração do EIA/RIMA apenas em atividades e obras que potencialmente podem causar dano significativo. Por vezes, a indicação da necessidade de realização do estudo caberá à autoridade ambiental que analisará, nos casos em que não houver exigência legal expressa, a potencialidade do impacto ambiental do empreendimento.

Outro não é o entendimento doutrinário:

Haverá, assim, duas situações a se considerar para a constatação da significação do impacto. A primeira diz respeito àquelas atividades e obras elencadas pela legislação como produtoras de impacto significativo. Nesse caso, milita uma presunção absoluta (*juris et juris*) da gravidade do impacto, devendo o Poder Público exigir o EIA/RIMA. A segunda, modo inverso, compreende as obras e atividades não previstas na legislação, deixando ao poder discricionário - mas não irresponsável ou arbitrário - do órgão de gestão ambiental exigir ou não, o mencionado estudo, sujeitando-se a decisão final, é óbvio, ao controle judicial.

Sem embargo disso, no que toca a esta última situação, é fundamental esclarecer que a Carta Política, deveras preocupada com o bem jurídico meio ambiente, para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, determina ao Poder Público exigir, na forma da lei, para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade. Verdadeiramente, já se disse, a Carta Magna somente impõe ao Poder Público a exigência do EIA, nas obras ou atividade que, potencialmente, causem significativa degradação ambiental. A verdade é que, ao mencionar a expressão potencialmente, a Constituição se contenta, para o reclamo do EIA, que a atividade ou a obra possa causar aquela degradação significativa. Que haja, apenas, uma probabilidade de ocorrer aquela circunstância. Nesse caso, em havendo dúvida, mínima que seja, deve o Poder Público exigir o mencionado estudo prévio de impacto ambiental (Cunha Junior, Dirley, Curso de Direito Constitucional, Editora Juspodivm, 2010, 4ª edição, p. 1.227-1.229)

Especificamente no que tange à compensação ambiental prevista na Lei das SNUCs (Sistema Nacional das Unidades de Conservação), o EIA/RIMA deverá trazer no seu bojo duas conclusões necessárias para determiná-la, quais sejam, a viabilidade ambiental do empreendimento e a percepção do potencial impacto a ser causado pela futura utilização de recursos ambientais indispensáveis à sua realização. Não seria possível exigí-la quando o projeto já tenha sido inviabilizado no nascedouro ou mesmo sem ter em mente o potencial dano que ela trará.

O EIA/RIMA deve mensurar o dano provável e indispensável à atividade que será instalada, bem como determinar as demais condicionantes que deverão servir para redução de impacto ambiental ou para evitar eventuais danos colaterais.

Desse modo, o instituto da compensação ambiental, nos termos do artigo 36 da Lei n. 9.985/2000, conforme a interpretação dada pela Corte Suprema, restringe-se aqueles danos previstos no EIA/RIMA que sejam absolutamente necessários e inevitáveis para instalação do empreendimento.

Os danos que não foram contemplados no EIA/RIMA não se inserem na compensação em tela, mormente porque não foram objeto da análise da autoridade administrativa a quem coube fixar o valor da compensação, ou mesmo, porque durante o curso do estudo ambiental não foram cogitados pelos assistentes técnicos ou pela sociedade que participou de sua elaboração.

Também não se incluem nesse montante aqueles danos plenamente evitáveis, ainda que exijam do empreendedor maior dispêndio financeiro para dar solução que menos degrade o meio ambiente.

Conclusão diversa seria outorgar ao empreendedor a possibilidade de utilizar recursos naturais a seu bel-prazer, mesmo que possa causar danos. Desse modo, as medidas preventivas ou mitigadoras que sejam também exigidas não se inserem no contexto de compensação ambiental, mas no cumprimento do dever que a Administração e os cidadãos têm de zelar pela existência de um meio ambiente devidamente equilibrado, como bem posto por Erika Bechara:

A compensação ambiental é o instrumento que impõe aos empreendimentos causadores de impactos ambientais significativos e não mitigáveis/não elimináveis para melhor tecnologia conhecida no momento, o dever de apoiar, com recurso financeiros, a criação e implantação de unidades de conservação de proteção integral, como forma de contrabalançar os danos ambientais resultante de tais atividades econômicas e industriais.

O objetivo da compensação ambiental é, grosso modo, compensar a perda inevitável com um ganho ambiental desejável. Assim, a atividade que afeta o equilíbrio ambiental em uma ponta, melhora sua condição em outra.

Naturalmente, esse mecanismo não quer afrontar, diminuir ou substituir o princípio da prevenção, que preconiza a eliminação pela tecnologia disponível, dos possíveis impactos ambientais negativos de uma obra ou atividade. Por isso, que ninguém entenda que a compensação ambiental foi criada para autorizar toda a sorte de poluição e impactos negativos ao meio ambiente.

Como Paulo Affonso Leme Machado, defendemos que 'o pagamento a ser feito pelo empreendedor não é um salvo-conduto para poluir ou para danificar o meio-ambiente.

Equivale dizer que a compensação ambiental não existe para dispensar o empreendedor de tomar todas as medidas possíveis para mitigar ou eliminar os impactos negativos de sua atividade, haja visto que, mais uma vez nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado, 'no momento em que é admitida a inevitabilidade de um certo grau de dano, passa-se a examinar como é possível minorá-lo ou mitigá-lo, sendo que 'sempre que os danos forem mitigáveis, cabe à administração definir medidas capazes de reduzi-los ao mínimo indispensável.

Daí se concluir que, para se aplicar a compensação ambiental é preciso constatar a impossibilidade técnica ou social de extirpação dos possíveis impactos ambientais negativos pois, enquanto houver a possibilidade de eliminação de tais impactos, em cumprimento ao princípio da prevenção, a eliminação terá que ser promovida. Aquilo que não puder ser eliminado, será compensado (*in* Uma contribuição ao aprimoramento do instituto da compensação ambiental na Lei

9.985/2000. Tese de Doutorado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 2007, p. 190-191).

Ao analisar a legislação de regência, Silvia Capelli também considera que “*os impactos absorvidos pela compensação do SNUC serão os negativos, não mitigáveis, identificados no EIA/RIMA, significativos, cometidos aos recursos naturais e correspondentes à fase de implantação do projeto*” (in “O Novo Direito Administrativo, Ambiental e Urbanístico, coordenação de Cláudia Lima Barros, Odete Medauar, Solange Teles Lima, Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 329).

No caso em julgamento, o Tribunal *a quo* acolheu laudos técnicos que, embora aferissem “quebra tênue do equilíbrio ecológico”, entendeu que os danos causados seriam permanentes e, caso não houvesse a devida conservação, poderiam tomar proporções maiores, como está registrado nesta passagem do aresto recorrido:

Efetivamente, o quadro desenhado nos autos impõe a conclusão de que a Ação Civil Pública de que se cogita merece agasalho, tanto mais quando se observa o teor do laudo pericial formalizado nos autos, onde restou consignado que a construção da Via HI-60 e da ponte sobre o Córrego Cabeça-de-Veado redundou na ocorrência de danos ao meio ambiente, consubstanciados na retirada da cobertura vegetal de preservação permanente, modificação da Área de Preservação Permanente, criação de um anteparo físico à livre circulação de animais da unidade de conservação, além de impactos negativos consistentes na interrupção parcial do corredor ecológico, representado pela descontinuidade da mata de galeria, a qual foi gerada pela construção da ponte, o que dificultou o livre fluxo de animais em direção ao Lago Paranoá; quebra do tênue equilíbrio ecológico existente no ecossistema mata ciliar, restrição parcial à livre circulação de animais silvestres, em função da via asfaltada (HI-60), concorrendo para o processo de unsularização e bem assim aumento da vulnerabilidade da unidade de conservação nas proximidades da Via HI-60.

Releva assinalar, por oportuno, que a inteligência que emerge do indigitado laudo pericial é taxativa, ainda, no sentido de que esses impactos e danos ao meio ambiente persistirão enquanto existir a via asfáltica mencionada, sendo certo que “(...) caso a via não seja mantida de forma adequada, os danos poderão ser ainda maiores”. (fl. 771).

Os recorrentes indicam que houve a cessão de 400 hectares à unidade de conservação como forma de compensar os danos ambientais causados em apenas 7 hectares que foram impactados pela obra.

O artigo 36 da Lei n. 9.985/2000 é claro na exigência do EIA/RIMA, para que fosse fixado montante a título de compensação, o que não ocorreu em face da dispensa do órgão ambiental vinculado ao Governo do Distrito Federal. Ainda que não houvesse a expressa exigência normativa, a sentença, mantida em segunda instância, fixou diversas providências de caráter mitigador e inibitório de impacto ambiental que não tinham sido contempladas nos relatórios utilizados como base para a referida dispensa, como se percebe no seu dispositivo:

Ao exposto, julgo procedentes ambos os pedidos para condenar o Distrito Federal e a Novacap, em obrigação de fazer, consistente na reparação do local da construção do empreendimento referido na inicial, com as medidas sugeridas por último realizada (1º) produção de terraços com barreiras em nível, diminuindo a energia cinética das águas de escoamento superficial, minimizando o transporte de partículas para o leito do curso; (2º) recomposição da cobertura vegetal nas margens da rodovia, sobretudo nas áreas onde é flagrante o desnudamento da superfície do solo pela força das águas de escoamento superficial; 3º) adensamento do plantio com a utilização de espécies arbustivas; 4º) Proteção (fixação) dos barrancos com cobertura vegetal; 5º) plantio externo à área da estação, adjacente ao novo limite, de uma cerca viva com espécies que contenham espinhos ou acúleo para dificultar o acesso a interior da unidade.) (e-STJ fl. 944).

Vê-se, portanto, que a indenização fixada em R\$ 116.532,00 (cento e dezesseis mil, quinhentos e trinta e dois reais) já se justificaria pela existência dos danos ambientais gerados pela obra que não foram contemplados por medidas que os minorassem ou evitassem.

Desse modo, não há como se respaldar a compensação entre o dano fixado na sentença e a cessão de terras para unidade de conservação, seja pela falta de respaldo no dispositivo de lei tido por violado - artigo 36 da Lei n. 9.985/2000 - que não se aplica ao caso dos autos; seja pela existência de danos, verificada na sentença, que poderiam ser evitados ou minorados por providências não tomadas pelos recorrentes.

Por fim, cabe considerar que o simples fato de o Governo do Distrito Federal gravar determinado espaço como área de conservação ambiental não lhe permite degradar como melhor lhe aprouver outra extensão da mesma unidade sem observar os princípios estabelecidos na Carta da República.

Ante o exposto, *nego provimento aos recursos especiais.*

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Jarbas Soares Júnior*<sup>1</sup>

*Carlos Eduardo Ferreira Pinto*<sup>2</sup>

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Analisa-se o Recurso Especial 896.863-DF, relatado pelo eminente Min. Castro Meira, nos autos de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios em face do Distrito Federal e da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap), em que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) teve ocasião de abordar e diferenciar conceitualmente a compensação ambiental *a priori* prevista no art. 36 da Lei 9.985/00 e a compensação financeira (ou indenização) decorrente da responsabilização civil (reparatória) por danos ao meio ambiente, que tem como fulcro o art. 225, § 3º, da Constituição Federal/1988 (CF/88).

A ementa do referido acórdão está assim lavrada:

PROCESSO CIVIL E AMBIENTAL. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. COMPENSAÇÃO AMBIENTAL. ART. 36 DA LEI Nº 9.985/2000. 1. Não há violação do art. 535 do CPC quando o Tribunal de origem resolve a controvérsia de maneira sólida e fundamentada. 2. O artigo 36 da Lei n.º 9.985/2000 prevê o instituto de compensação ambiental com base em conclusão de EIA/RIMA, de que o empreendimento teria significativo impacto ambiental e mensuração do dano previsível e indispensável a sua realização. 3. A compensação tem conteúdo reparatório, em que o empreendedor destina parte considerável de seus esforços em ações que sirvam para contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis à realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental e devidamente autorizados pelo órgão competente. 4. O montante da compensação deve ater-se àqueles danos inevitáveis e imprescindíveis ao empreendimento previsto no EIA/RIMA, não se

---

<sup>1</sup> Procurador de Justiça no Ministério Público do Estado de Minas Gerais; Procurador-Geral de Justiça do Estado de Minas Gerais (2004-2006, 2006-2008); Membro do Conselho Nacional do Ministério Público (2011-2013, 2013-2015), Presidente da Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente (2003-2006, 2006-2009 e 2009-2011).

<sup>2</sup> Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Urbanismo e Habitação.



incluindo aqueles que possam ser objeto de medidas mitigadoras ou preventivas. 5. A indenização por dano ambiental, por seu turno, tem assento no artigo 225, § 3º, da Carta da República, que cuida de hipótese de dano já ocorrido em que o autor terá obrigação de repará-lo ou indenizar a coletividade. Não há como se incluir nesse contexto aquele foi previsto e autorizado pelos órgãos ambientais já devidamente compensado. 6. Os dois institutos têm natureza distinta, não havendo *bis in idem* na cobrança de indenização, desde que nela não se inclua a compensação anteriormente realizada ainda na fase de implantação do projeto. 7. O pleito de compensação por meio do oferecimento de gleba feito previamente pelo Governo do Distrito Federal como meio de reparar a construção da estrada em área de conservação não pode ser acolhido, seja pela inexistência de EIA/RIMA - requisito para aplicação do artigo 36 da Lei nº 9.985/2000-, seja pela existência de danos que não foram identificados nos relatórios técnicos que justificaram a dispensa do estudo. 8. A indenização fixada em R\$ 116.532,00 (cento e dezesseis mil, quinhentos e trinta e dois reais) já se justificaria pela existência dos danos ambientais gerados pela obra que não foram contemplados por medidas que os minorassem ou evitassem. O simples fato de o Governo do Distrito Federal gravar determinado espaço como área de conservação ambiental não lhe permite degradar como melhor lhe aprouver outra extensão da mesma unidade sem observar os princípios estabelecidos na Carta da República. 9. Recursos especiais não providos.

Como veremos, o acórdão sob análise encontra-se em consonância com a melhor doutrina sobre a matéria e os princípios que regem a proteção ambiental.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

### 2.1. Aspectos gerais

Ainda há alguma confusão conceitual entre a compensação imposta pelo art. 36 da Lei 9.985/00 e a decorrente de danos ambientais não previstos na concepção do empreendimento, e que, por romperem o limite de tolerabilidade jurídico-ambiental, requerem uma resposta adicional e específica.

A primeira espécie de compensação é exigida no âmbito do licenciamento ambiental<sup>3</sup> e, consoante entendimento majoritário, tem natureza jurídica de

---

<sup>3</sup> Na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o licenciamento se destaca como um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental, sendo corolário do princípio da prevenção. No entanto, para que o Estado aplique com eficiência o princípio da prevenção, faz-se necessário que o licenciamento seja conduzido com respeito à legalidade, a fim de garantir a sustentabilidade ambiental na autorização de empreendimentos potencialmente causadores de significativo impacto. É por meio do licenciamento que se dá sociedade a

*antecipação de danos futuros* (tomados, à luz do princípio da prevenção e com base em conhecimentos técnico-científicos, como certos). Trata-se de um instrumento que objetiva contribuir para o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>, na medida em que obriga proponentes de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais a *compensarem* antecipadamente tais impactos<sup>5</sup>, mediante o cumprimento *prévio* de obrigação benéfica ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e, portanto, ao meio ambiente. Sobre o tema, José Rubens Morato Leite assim escreveu:

Espécie de compensação, a preestabelecida [no art. 36 da Lei 9.985/00] está aparte do sistema da tripla responsabilização trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil. Dito isso, considera-se que o mecanismo de compensação ecológica preestabelecida pode ser entendido como aquele formulado pelo legislador, independente das imputações jurisdicionais (civil e penal) e administrativas, e que tem como finalidade compensar os impactos negativos ao meio ambiente, oriundos da sociedade de risco.<sup>6</sup>

Assim, visando contrabalançar perdas ambientais e com fundamento no princípio do usuário-pagador, a Lei n. 9.985/00 (Lei do Snuc) condiciona o licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de significativos impactos ambientais ao pagamento antecipado de uma compensação ambiental, em tese proporcional à dimensão dos impactos ambientais diagnosticados em estudo de impacto ambiental devidamente avaliado em processo de licenciamento ambiental. Constatando-se que os impactos avaliados são *tolerados* dentro dos parâmetros normativos e técnicos vigentes e concluindo-se pela viabilidade ambiental, a compensação prévia passa a ser condicionante da licença ambiental, seguindo trâmites próprios para fixação de valores,

---

garantia de instalação e operação de empreendimentos com as adequadas medidas preventivas, reparatórias, mitigadoras e compensatórias, que são fixadas como condicionantes das licenças ou estabelecidas no plano de controle ambiental. O licenciamento ambiental, como medida de comando/controle administrativo sobre as atividades que interferem nas condições ambientais, deve sempre anteceder o início dessas atividades, daí a sua perfeita sintonia com o princípio da prevenção.

<sup>4</sup> O desenvolvimento sustentável, para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ou Comissão *Brundtland*), é em linhas gerais, aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas necessidades”.

<sup>5</sup> O fato de o órgão licenciador antever ou conhecer a lesão ambiental não significa que a permita. O que se autoriza é a atividade dentro dos controles aprovados. É o que se verifica quando empreendimentos, a despeito de seus impactos negativos, mostram-se absolutamente necessários à satisfação de importantes direitos da coletividade.

<sup>6</sup> LEITE, J.R.M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2.ed. São Paulo: RT, 2003.

recolhimento e aplicação vinculada ao apoio à criação e implementação de unidades de conservação, mormente as de proteção integral.

Por outro lado, apesar de autorizar atividades potencialmente causadoras de significativos impactos, o ordenamento jurídico ambiental não aceita que a vítima-coletividade suporte todas as consequências negativas ao meio ambiente. De maneira que, ultrapassado o referido limite *tolerado* pelo direito, e assim caracterizado tecnicamente um “dano ambiental”, i.e., uma lesão não tolerada pelo ordenamento jurídico, exsurge a obrigação *a posteriori* de repará-lo.

## **2.2. Da medida compensatória por empreendimentos de significativo impacto (art. 36 da Lei 9.985/00)**

O art. 36 da Lei 9.985/00, que instituiu o SNUC, criou uma forma de compensação *sui generis* para empreendimentos de significativo impacto ambiental. Recentemente, o próprio Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional o dispositivo, conforme aresto a seguir colacionado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 36 E SEUS §§ 1º, 2º E 3º DA LEI Nº 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. CONSTITUCIONALIDADE DA COMPENSAÇÃO DEVIDA PELA IMPLANTAÇÃO DE EMPREENDIMENTOS DE SIGNIFICATIVO IMPACTO AMBIENTAL. INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL DO §1º DO ART. 36. [...] 4. Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. 5. Inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento”, no § 1º do art. 36 da Lei nº 9.985/2000. O valor da compensação-compartilhamento é de ser fixado proporcionalmente ao impacto ambiental, após estudo em que se assegurem o contraditório e a ampla defesa. Prescindibilidade da fixação de percentual sobre os custos do empreendimento. 6. Ação parcialmente procedente. (ADIN 3.378-6-DF, Rel. Min. Carlos Brito, *ulg.* 09-04-2008).

Como se vê, a compensação ambiental pela implantação do empreendimento, exigência prevista em lei, não pode ser dispensada pelo órgão ambiental no curso do licenciamento de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativo impacto ambiental. É evidente a sua incidência sobre empreendimentos de significativo impacto ambiental, excluindo-se da discussão a existência de impactos negativos não mitigáveis.

Assim, aos órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento foi delegada a definição de “empreendimentos de significativo impacto ambiental”.<sup>7</sup> Conforme a CF/88, “impacto ambiental” não é qualquer alteração do meio ambiente, mas uma degradação significativa do ambiente. Por outras palavras, considera-se impacto ambiental a alteração drástica e de natureza negativa da qualidade ambiental.

Na análise de projeto de atividade potencialmente causadora de degradação ambiental, caberá ao órgão público licenciador dimensionar a degradação ambiental “significativa”, atentando-se às peculiaridades e características do meio afetado. Deverá exigir os respectivos estudos ambientais e aplicar a medida compensatória prevista na Lei 9.985/00.

### **2.3. Da valoração dos impactos ambientais referentes à compensação do art. 36 da Lei 9985/00**

No julgamento da sobredita ADI, considerou-se inconstitucional a expressão “*não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento*”, constante do art. 36, §1º, da Lei do SNUC.<sup>8</sup> Assim passou-se a permitir a definição do montante de recursos para a compensação de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, em atendimento ao princípio do contraditório e da ampla defesa, sendo que o dispositivo que determina a obrigatoriedade da compensação (art. 36) continua em plena vigência.

Dessa forma, adotou-se interpretação conforme a Constituição com redução de texto, declarando inconstitucional a expressão “*não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento*”, anteriormente constante do art. 36, §1º, da Lei 9.985/00.

Após essa discussão no âmbito jurisprudencial, foi editado o Decreto 6.848/09, visando à regulamentação a compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC. Foi estabelecido como parâmetro do grau de impacto

<sup>7</sup> A definição de impacto ambiental consta do art. 1º da Res. 001/86, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

<sup>8</sup> No julgamento da ADI, a expressão destacada foi suprimida com base na seguinte explanação do Ministro Celso de Mello: “O montante de recursos há de ser compatível e proporcional ao grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento, desde que o estudo específico entenda que, daquele empreendimento, possa resultar impacto ambiental. Então, presente essa relação de causalidade, estabelecer-se-á, também, uma limitação à ação administrativa do poder público”.

dos empreendimentos nos ecossistemas o percentual máximo de 0,5%. Assim, inobstante a decisão mencionada ser expressa no sentido de que a *lei* não poderia definir o valor mínimo da medida compensatória, sendo inconstitucional sua vinculação a um percentual aplicável sobre os custos da implantação do empreendimento, a União, por meio de *decreto*, definiu o seu valor máximo, regulamentando metodologia de cálculo em desacordo com o acórdão do STF. Dessa forma, o valor mínimo anteriormente definido por lei, e declarado inconstitucional, se transformou em valor máximo definido por decreto.<sup>9</sup>

#### **2.4. Da compensação por danos ambientais não previstos na fase do licenciamento.**

É imprescindível a exata diferenciação entre a compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC e a compensação (reparatória) por danos irreversíveis.

A exigência da compensação prevista na Lei 9.985/00 prescinde da comprovação do dano consumado. Basta que o empreendimento ou atividade seja *tecnicamente* caracterizado como potencialmente causador de significativo impacto ambiental pelo órgão ambiental licenciador, com fundamento no respectivo estudo de impacto ambiental.

A outra modalidade de compensação ambiental, decorrente do art. 225, §3º, da CF/88 c/c art. 14, §1º, da Lei 6.938/81, visa *reparar* um dano efetivamente causado (*a posteriori*) ao meio ambiente, em atendimento aos princípios da restauração, recuperação e reparação do meio ambiente. Como referido no âmbito do REsp 896.863-DF, a compensação por dano ambiental concerne à

---

<sup>9</sup> A despeito da mencionada decisão do STF, por meio de ato normativo, o Chefe do Poder Executivo estabeleceu abstratamente uma fórmula para o cálculo da compensação ambiental prevista no art. 36 da Lei do SNUC, sendo essa calculada pelo produto do grau de impacto com o valor de referência, correspondente ao somatório dos investimentos necessários para implantação do empreendimento de acordo com a seguinte expressão:  $CA = VR \times GI$ , nos termos do Decreto 6.848/09. O decreto fixou o teto a ser considerado a título de mensuração da compensação. Porém, o fez de forma contrária à decisão do STF, desvirtuando a proporcionalidade efetiva entre o impacto a ser causado ao meio ambiente e o montante a ser pago a título de compensação. Ademais, restringir o grau de impacto de empreendimentos de significativo impacto ambiental aos valores de 0 (zero) a 0,5 % (meio por cento) seria desconsiderar todo o rigoroso tratamento que a Constituição da República confere ao meio ambiente, sobretudo ao princípio da prevenção e do usuário-pagador, como foi fartamente esposado nos votos dos ministros do STF no julgamento da ADI 3378-6/DF. O ordenamento jurídico constitucional brasileiro não permite a um decreto, sob o pretexto de regulamentar a lei, criar novamente conflito com a ordem constitucional, já harmonizado em sede de decisão do Supremo Tribunal Federal.

“[...] hipótese de dano já ocorrido em que o autor terá obrigação de repará-lo ou indenizar a coletividade. Não há como se incluir nesse contexto aquele foi previsto e autorizado pelos órgãos ambientais já devidamente compensado”.

O fato de o empreendimento ou atividade legalmente licenciado ter compensado seus potenciais impactos na fase do licenciamento (art. 36 da Lei n. 9.985/00) não o exime de eventual responsabilidade se forem identificados outros impactos na fase de instalação ou operação, não previstos nos estudos apresentados ao órgão licenciador.

Além disso, apesar de identificados os impactos negativos e caracterizada a incidência da compensação referente ao empreendimento na fase do licenciamento, é possível nova compensação, com fundamento na responsabilidade civil objetiva, desde comprovada pericialmente a desproporção entre o valor quantificado e os impactos efetivamente gerados pela atividade. Neste sentido, José Rubens Morato Leite leciona:

[...] em matéria, específica de dano ambiental, vigora a responsabilidade objetiva, ou seja, em virtude do risco da atividade, não se pode neste caso, pensar em isenção de responsabilidade civil, mesmo com autorização administrativa. Na hipótese de dano ambiental, prevalece a irrelevância da licitude da atividade, bastando, para o exame do mérito da demanda, a prova do nexo causal e do evento danoso. O importante é constatar que a atividade exercida pelo agente se mostra potencialmente causadora de dano ao meio ambiente.<sup>10</sup>

Como salientou o Min. Castro Meira ao analisar o REsp 896.863-DF, a compensação prevista na Lei do SNUC e a compensação reparatória, derivada do regime da responsabilização civil por danos ambientais, “[...] têm natureza distinta, não havendo *bis in idem* na cobrança de indenização, desde que nela não se inclua a compensação anteriormente realizada ainda na fase de implantação do projeto”.

No que diz respeito à compensação de cunho reparatório (distinta, sublinhe-se, da prevista no art. 36 da Lei do SNUC), é oportuna a referência ao acórdão proferido pelo STJ nos autos do REsp 1071741-SP (rel. Min. Herman Benjamin, *judg.* 24-03-2009), em cujos termos se consagrou o entendimento de que:

[...] 4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou

<sup>10</sup> AYALA, J.R.M.; AYALA, P.A. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial; teoria e prática*. 3.ed. São Paulo: RT, 2010, p. 192.

privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e *ilimitada*, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. [...] 11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981). 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.

A propósito, Antônio Herman Benjamin observa que, para o ordenamento jurídico-ambiental garantir a prevalência da função preventiva, mister se faz um sistema de responsabilização civil que traga a certeza de que a sanção será imposta de forma rigorosa aos agentes causadores de danos ao meio ambiente. Neste aspecto ressurge a grande relevância de se estabelecer técnicas que possam ser utilizadas para a valoração de todas as dimensões de tais danos. De acordo com Benjamin, são consideradas funções a serem cumpridas pela responsabilidade civil na área ambiental: “a) compensação das vítimas; b) prevenção de acidentes; c) minimização dos custos administrativos do sistema; d) retribuição”.<sup>11</sup>

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compensação ambiental prevista na Lei 9.985/00 deve ser exigida *a priori* dos proponentes de empreendimentos que apresentem, conforme critérios técnicos e análise do órgão administrativo competente no âmbito de um procedimento de licenciamento ambiental, significativo potencial poluidor. Relacionada ao princípio da prevenção, trata-se de um instrumento jurídico-ambiental vocacionado à efetivação do princípio constitucional do desenvolvimento sustentável.

---

<sup>11</sup> BENJAMIN, A.H. *A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado*. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/8632/3/A\\_Responsabilidade\\_Civil.pdf](http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/8632/3/A_Responsabilidade_Civil.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2011.

No entanto, por se tratar de instituto jurídico inovador, e que gerou uma ruptura com o sistema de responsabilidade civil ambiental, ainda é fonte de grandes debates acerca de sua natureza, incidência e, sobretudo, no que se refere à quantificação dos potenciais impactos negativos ao meio ambiente.

O acórdão proferido pelo STJ nos autos do REsp 896.863-DF contribuiu para pacificar a questão, assim como para, de um lado, *reafirmar* a exigibilidade das duas modalidades de compensação, uma vez presentes concretamente os respectivos pressupostos, e, de outro, para *distingui-las* conceitualmente, chamando a atenção, entretanto, para a possibilidade técnica e jurídica de cumulação de uma e outra no interesse da salvaguarda do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

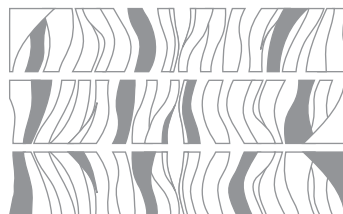
AYALA, J.R.M.; AYALA, P.A. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial; teoria e prática*. 3.ed. São Paulo: RT, 2010.

BENJAMIN, A.H. *A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado*. Disponível em: <[http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/8632/3/A\\_Responsabilidade\\_Civil.pdf](http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/8632/3/A_Responsabilidade_Civil.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 896.863-DF. Relator: Min. Castro Meira. Julgado em: 19 mai. 2011. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 03 jun. 2015.

LEITE, J.R.M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 2.ed. São Paulo: RT, 2003.





---

## **2. Mínimo Existencial e Meio Ambiente**



---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.366.331-RS (2012/0125512-2)**

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

Recorrido: Município de São Jerônimo

Advogado: Olindo Barcellos da Silva e outro(s)

---

**EMENTA**

Administrativo. Processo Civil. Ação civil pública. Rede de esgoto. Violação ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. Ocorrência. Discricionariedade da Administração. Reserva do possível. Mínimo existencial.

1. Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto, mediante prévio projeto técnico, e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública.

2. Caso em que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta.

3. O juízo de primeiro grau, cujo entendimento foi confirmado pelo Tribunal de origem, deu parcial procedência à ação civil pública - limitando a condenação à canalização em poucos pontos da cidade e limpeza dos esgotos a céu aberto. A medida é insuficiente e paliativa, poluindo o meio ambiente.

4. O recorrente defende que é necessária elaboração de projeto técnico de encanamento de esgotos que abarque outras áreas carentes da cidade.

5. O acórdão recorrido deu interpretação equivocada ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. No caso descrito, não pode haver discricionariedade do Poder Público na implementação das obras de saneamento básico. A não observância de tal política pública fere aos princípios da dignidade da pessoa humana, da saúde e do meio ambiente equilibrado.

6. Mera alegação de ausência de previsão orçamentária não afasta a obrigação de garantir o mínimo existencial. O município não provou a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública.

7. Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos.

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 Herman Benjamin, Og Fernandes, Mauro Campbell Marques (Presidente) e Assusete Magalhães votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2014 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

#### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul*, com fundamento no art. 105, inciso III, alíneas **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul que, ao julgar apelações interpostas contra decisão que deu parcial provimento à Ação Civil Pública, negou-lhes provimento, nos termos da seguinte ementa (fl. 96, e-STJ):

“Apelação cível. Direito público não especificado. Ação civil pública. Rede de esgoto. Discricionariedade da Administração.

1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de uma rede de

tratamento de esgoto cloacal e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública.

2. Em que pese a existência de dever do Município em zelar pelo meio ambiente, fornecendo uma adequada estrutura de saneamento básico aos cidadãos descabe a imposição por intermédio do Poder Judiciário em obrigar o Município a construir rede de esgoto cloacal, principalmente pelos limites impostos pela legislação financeira e orçamentária, tendo em vista que investimentos deste vulto necessitam de inclusão no plano plurianual (PPA) e na lei de diretrizes orçamentárias (LDO). Ausência de previsão legal para a imposição. Precedentes desta e. Corte.

3. No caso dos autos, houve condenação a realização de obras de canalização do esgoto a céu aberto em bairros desassistidos do Município medida que já tem o condão de zelar pela saúde pública e evitar o escoamento de esgoto em céu aberto. Sentença mantida no ponto.

4. As pessoas jurídicas de direito público são isentas do pagamento de custas processuais nos termos da Lei n. 13.471, de 23.6.2010 que alterou o art. 11 do Regimento das Custas (Lei n. 8.121/1985). Excluídas as despesas judiciais, por força da ADI n. 970038755864. Sentença explicitada no ponto. *Dupla apelação. Apelações desprovidas, com explicitação da sentença.*

No recurso especial, alega ofensa às disposições contidas no artigo 45 da Lei n. 11.445/2007.

Apresentadas as contrarrazões (fls. 536, e-STJ), sobreveio o juízo de admissibilidade negativo da instância de origem (fl. 543, e-STJ).

Interposto agravo em recurso especial (fls. 373-432, e-STJ) e apresentada a contra-minuta (fl. 436-451, e-STJ), determinei a conversão do agravo em recurso especial (fl. 564, e-STJ).

O Ministério Público Federal manifestou-se da seguinte forma:

Ambiental. Ação Civil Pública. Instalação de uma rede de tratamento de esgoto. Decisão do Tribunal *a quo* que determinou a canalização do esgoto pluvial e cloacal.

1. Medida paliativa e inadequada. Negativa de vigência ao art. 45 da Lei n. 11.445/2007. Implementação de política pública pelo Poder Judiciário – Possibilidade excepcional.

2. Direitos Fundamentais básicos. Reserva do Possível: determinação judicial indispensável para a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uma sadia qualidade de vida aos habitantes do Município de São Jerônimo.

3. Parecer do MPF pelo conhecimento e provimento do Recurso Especial interposto pelo recorrente, a fim de julgar totalmente procedentes os pedidos contidos na Ação Civil Pública, impondo ao Município de São Jerônimo obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto cloacal nas Ruas Jerônimo Ferreira, José Batista Anjolim, Antônio de Carvalho, Glauco Saraiva e Caetano Biachi, em São Jerônimo.

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator): Deve ser dado provimento ao recurso especial.

Descrevo a controvérsia.

Na origem, foi ajuizada ação civil pública pelo Ministério Público contra município, objetivando o cumprimento de obrigação de fazer consistente na instalação de rede de tratamento de esgoto e de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e à saúde pública. Os pedidos foram assim descritos (fl. 17, e-STJ):

(...) requer: (...) ao final, seja julgada *procedente* a presente Ação Civil Pública, tornando definitiva as medidas liminares, bem como julgada *procedente* a presente *ação civil pública* no sentido de 1. *condenar o Município demandado a obrigação de fazer, em prazo a ser concedido em sentença, sob pena de imposição de multa ser fixada por Vossa Excelência, consistente em apresentar projeto técnico à FEPAM prevendo o encanamento dos esgotos que saem de cada uma das residências situadas nas Ruas Jerônimo Ferreira, José Batista Anjolim Antônio de Carvalho, Glauco Saraiva e Caetano Bianchi, situadas no bairro Vila Quinho, em São Jerônimo, com tratamento e a destinação adequadas, de forma a não causar poluição do lençol freático e ao Rio Jacuí.*

2. *impor ao Município demandado a obrigação de reservar na Lei Orçamentária valores para realização e implementação do projeto a que se refere o pedido F.1.*

Após a instrução probatória, comprovou-se a omissão estatal em implementar sistema de encanamento de esgotos em vários pontos do município. Observou-se a presença de diversos esgotos a céu aberto dentro da cidade, causando sérios riscos à saúde dos moradores das áreas. Cito trechos que elucidam os problemas vividos (fl. 361, e-STJ):

Já, no que se refere a canalização do esgoto pluvial que corre a céu aberto na Rua José Batista Anjolim (item "5"), bem como limpeza das caixas da rede de esgoto pluvial e cloacal existentes nas Ruas Jerônimo Ferreira, José Batista Anjolim, Antônio de Carvalho, Glauco Saraiva e Caetano Bianchi, na Vila Quininho, (item "6"), situação fática incontroversa, é de ser julgado procedente o pedido, visto que trata-se de situação concreta de dano, demonstrada a omissão do Poder Público, omissão na preservação dos interesses locais de proteção especial à saúde dos moradores e do meio ambiente, dever constitucional, cuja reparação do dano é exigível, visto que evidente o risco exposto - esgoto a céu aberto, caixas da rede de esgoto sujas, entupidas, abertas e com vazamento, ao lado de residências, ocasionando mau-cheiro, alagamento, bem como noticiados casos de Hepatite tipo "A" em moradores do local, inclusive, crianças - justificando a imediata intervenção do Poder Judiciário.

A omissão que se arrasta há mais de ano, comprometendo de forma concreta a saúde pública, demonstra a negligência do Município com o dever de zelar pela vida e saúde de seus concidadãos, garantindo infra-estrutura de moradia digna aos seus habitantes, não mais cabendo aguardar inserção em programa de esgotamento sanitário, mas, nesta situação posta, deve o Poder Público agir de imediato.

Notou-se, à época, que o Poder Executivo local manifestou anteriormente o escopo de regularizar o sistema de encanamento da cidade. A câmara municipal, entretanto, rejeitou a proposta (fl. 353, e-STJ):

Nesta ceara, primeiramente, noticiou o Município pretensão em firmar convênio com a CORSAN para a realização, dentre outros, do objeto da lide, contudo, o Projeto de Lei restou refutado pelo Poder Legiferante, conforme documentação juntada pelo Autor às fls. 255-256.

O juízo de primeiro grau julgou procedente em parte a ação civil pública, nos seguintes termos (fl. 362, e-STJ):

Em face do exposto, *julgo procedente em parte* o pedido formulado pelo Ministério Público na Ação Civil Pública no 107.0001527-9, contra Município de São Jerônimo para *condenar* o Requerido na canalização, no prazo de 60 dias, do esgoto pluvial que corre em céu aberto na Rua José Batista Anjolim, em São Jerônimo, bem como determinar que, no mesmo prazo, proceda na limpeza das caixas da rede de esgoto pluvial e cloacal existentes nas Ruas Jerônimo Ferreira, José Batista Anjolim, Antônio de Carvalho, Glauco Saraiva e Caetano Bianchi, situadas na Vila Quininho, neste Município, e, no prazo de 60 dias, deverá re/ ratificar o levantamento apresentado nas fls. 166-186.

Ante a sucumbência recíproca, as duas partes interpuseram recursos de apelação.

O Tribunal de origem, por unanimidade, negou provimento às duas apelações, mantendo os termos da sentença. Em suma, consignou o Tribunal *a quo*, basicamente, que o art. 45 da Lei n. 11.445/2007 não impõe a construção de rede de esgotos, como pleiteia o MPE-RS.

O Ministério Público Federal manifestou-se sobre a insuficiência da condenação da seguinte forma (fl. 493-494, e-STJ) :

A canalização do esgoto pluvial e cloacal é medida que não tutela suficientemente o bem estar da população, tampouco o meio ambiente.

Como bem ponderou o *Parquet* estadual, a obra de canalização, sem a instalação de rede de tratamento, implicará no lançamento de todo esgoto no próprio solo, ou em algum curso d'água, fazendo apenas com que a poluição seja transferida de lugar.

A canalização do esgoto é obra de engenharia que implica em custos para a Administração. A implementação de medida definitiva, com a instalação de rede de tratamento de esgoto, mostra-se mais eficiente e eficaz do que a adoção de medida paliativa, inadequada e também onerosa, consistente na simples canalização do esgoto.

A insurgência do Ministério Público estadual, ora recorrente, reforça a tese de insuficiência do provimento jurisdicional do juízo:

Ora, a solução encontrada é incompreensível, pelas seguintes razões:

1) Se o Município foi condenado a canalizar a vala por onde escorre o esgoto nas ruas mencionadas, é inevitável que ele elabore um projeto antes, já que uma obra de canalização é uma obra de engenharia, e portanto é indispensável a produção de um projeto; sendo indispensável a realização de um projeto de canalização da vala, nada obstará o Tribunal de ir adiante na proteção do meio ambiente e exigir a elaboração de um projeto técnico de rede coletora de esgoto doméstico, a ser submetido a aprovação do órgão ambiental competente;

2) Se o Município foi condenado a canalizar apenas a vala, sem dar ao esgoto coletado na vala uma destinação ambientalmente adequada, o resultado final será que o esgoto coletado será lançado em algum lugar, ou a céu aberto no próprio solo, ou em algum curso d'água; portanto, a decisão, tal como restou deferida, será uma fonte de poluição ambiental.

Bem descrita a lide, passo a julgar.



## DA VIOLAÇÃO AO ARTIGO 45 DA LEI N. 11.445, DE 2007.

A interpretação dada pelo Tribunal de origem negou vigência ao artigo 45 da Lei n. 11.445/2007, cujo teor abaixo transcrevo:

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Considerando as circunstâncias do caso, o preceito de lei federal não pode ser interpretado como mera faculdade da administração pública. As evidências nos autos apontam para a completa falta de sistema de saneamento básico em diversos locais descritos na petição inicial.

A interpretação mais razoável da norma federal aponta para o dever de o município implementar sistema completo de abastecimento de água e de captação de esgoto sanitário. O § 1º, entretanto, evidencia exceção específica para o caso de o município não possuir receita suficiente para a construção de rede completa de abastecimento de água e/ou tratamento de esgoto.

O caso dos autos não se encontra no permissivo do referido parágrafo. O Poder Executivo local já havia apresentado proposta ao Poder Legislativo para que se firmasse convênio que possuía, entre outras medidas, a implementação do sistema de saneamento básico em todo o município. Alegar simplesmente a falta de previsão orçamentária para eximir-se da obrigação social vai de encontro à vontade anteriormente manifestada.

Nos pedidos da ação civil pública, inicialmente, exige-se apenas a elaboração de projeto técnico de encanamento. Somente após a elaboração do projeto ocorre a imposição de reserva de dotação orçamentária para a execução do plano. Dá-se a oportunidade ao gestor público de programar,

antecipadamente, as despesas do projeto juntamente com as demais despesas do município. Não há falta de razoabilidade e exequibilidade nos pedidos da ação.

A interpretação do art. 45 da Lei n. 11.445/2007 passa necessariamente pelos direitos sociais, pela “reserva do possível” e pela tutela do “mínimo existencial”.

### DA RESERVA DO POSSÍVEL

De início, é de deixar claro que a insuficiência de recursos orçamentários não pode ser considerada mera falácia.

Tanto é assim que a doutrina e jurisprudência germânica, conscientes da existência de limitações financeiras, elaboraram a teoria da “reserva do possível” (*Der Vorbehalt des Möglichen*) - segundo a qual os direitos sociais a prestações materiais dependem da real disponibilidade de recursos financeiros por parte do Estado.

Na verdade, a tese da reserva do possível assenta-se em ideia que, desde os romanos, está incorporada na tradição ocidental - no sentido de que a obrigação impossível não pode ser exigida (*Impossibilium nulla obligatio est* - Celso, D. 50, 17, 185). Não se pode exigir da ação humana a feitura de algo impossível.

O problema central é que as limitações orçamentárias vão de encontro à necessidade de efetivação dos direitos fundamentais, principalmente aqueles que, em regra, realizam-se com a implementação de prestações positivas pelo Estado.

É justamente nesse ponto - da efetividade - que surge o principal desafio em matéria de direitos sociais, pois, sendo eminentemente prestacionais, demandam um conjunto de prestações positivas por parte do Poder Público. Tais direitos sempre abrangem a alocação significativa de recursos materiais e humanos para sua proteção e efetivação de uma maneira geral.

Assim, é necessário buscar a conciliação entre a existência de limitações fáticas e a imperiosidade de efetivação dos direitos fundamentais. Por este motivo, arrisco-me a aprofundar na análise em torno do que seja a reserva do possível, qual o seu alcance e em que condições a tese pode ser alegada.

Nesta tarefa, recorro-me ao direito germânico para constatar que o Tribunal Constitucional Federal Alemão, ao buscar desenvolver a noção da “reserva do possível”, firmou o entendimento de que esta apresenta, pelo menos, uma dimensão tríplice:

a) uma dimensão fática, que diz respeito à efetiva disponibilidade dos recursos para a efetivação dos direitos fundamentais;

b) uma dimensão jurídica, que guarda conexão com a distribuição das receitas e competências tributárias e;

c) por fim, na perspectiva de eventual titular de um direito a prestações sociais, a reserva do possível envolve o problema da proporcionalidade e razoabilidade da prestação, ou seja, aquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade.

Feitas essas considerações, observa-se que a dimensão fática da reserva do possível é questão intrinsecamente vinculada ao problema da escassez, que deve ser analisada com mais proficuidade.

A escassez é “sinônimo” de desigualdade. Bens escassos são bens que não podem ser usufruídos por todos e, justamente por isso, devem ser distribuídos segundo regras que pressupõem o direito igual ao bem e a impossibilidade do uso igual e simultâneo.

Esse estado de escassez, muitas vezes, é resultado de um processo de escolha - de decisão. Quando não há recursos suficientes para prover todas as necessidades, a decisão do administrador de investir em determinada área implica escassez de recursos para outra que não foi contemplada. A título de exemplo, o gasto com festividades ou propagandas governamentais pode traduzir-se na ausência de dinheiro para a prestação de educação de qualidade ou de serviços de saúde.

## DA PRIORIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

A pergunta que se deve fazer neste momento é: o administrador público possui, em todos os casos, discricionariedade para escolher as prioridades, ou seja, para decidir quais valores serão contemplados e, conseqüentemente, quais serão postergados em face da escassez dos recursos públicos?

Tal pergunta deve ser respondida com cautela. A regra é que, por típica atribuição constitucional, cabe ao Poder Executivo definir os programas de governo que serão tratados com prioridade; boa parte deles, referendados pela vontade manifestada nas urnas.

Há, entretanto, um núcleo de direitos que não pode, em hipótese alguma, ser preterido, pois constitui o objetivo e fundamento primeiro do Estado

Democrático de Direito. O termo “em hipótese alguma” frisa que nem mesmo a vontade da maioria pode tratar tais direitos como secundários.

Isto porquanto a democracia não se restringe à vontade da maioria. O princípio do majoritário é apenas um instrumento no processo democrático, mas este não se resume àquele. Democracia é, além da vontade da maioria, a realização dos direitos fundamentais.

Explica-se. Só haverá democracia efetiva onde houver liberdade de expressão, pluralismo político, acesso à informação, à educação, inviolabilidade da intimidade, o respeito às minorias e às ideias minoritárias etc. Tais valores não podem ser malferidos, ainda que seja a vontade da maioria. Caso contrário, usar-se-á “democracia” para extinguir a própria democracia.

Com isso, observa-se que a realização dos direitos fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política. Não priorizar os direitos essenciais implica o destrato da vida humana como um fim em si mesmo; ofende, às claras, o princípio da dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal reforça esse entendimento. Ao declarar, em seu art. 1º, III, que a dignidade da pessoa humana é fundamento da República Federativa do Brasil, a Carta Cidadã de 1988 escolhe algumas prioridades que devem ser respeitadas pelo poder constituído.

Assim, aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana - liberdades civis, direitos prestacionais essenciais como a educação e a saúde etc. - não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador.

## DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A argumentação até aqui apresentada expõe a existência de duas questões que precisam ser conciliadas: de um lado, há o real problema da ausência de recursos orçamentários; do outro, a necessidade de realização dos direitos fundamentais.

Entrincheirado nesse imbróglio, o Tribunal Constitucional Federal Alemão desenvolveu a tese do “mínimo existencial”, segundo a qual, a impossibilidade de concretização de todos os direitos sociais não impede que as pessoas possam pleitear, no mínimo, o acesso a condições mínimas para uma vida digna. O mínimo existencial é conceituado como: (Lobo Torres, 2009, p. 35-36)

Há um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção do Estado na via dos tributos (= imunidade) e que ainda exige prestações estatais positivas. O direito é mínimo do ponto de vista objetivo (universal) ou subjetivo (parcial). É objetivamente mínimo por coincidir com o conteúdo essencial dos direitos fundamentais e por ser garantido a todos os homens independentemente de suas condições de riqueza; isso acontece, por exemplo, com os direitos de eficácia negativa e com direitos positivos como o ensino fundamental, os serviços de pronto-socorro, as campanhas de vacinação pública, etc. Subjetivamente, em seu *status positivus libertatis* é mínimo por tocar parcialmente a quem esteja abaixo da linha de pobreza. (...)

Sem o mínimo necessário à existência, cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais da liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados.

O mínimo existencial não tem dicção constitucional própria. Deve-se procurá-lo na idéia de liberdade, nos princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade do devido processo legal e da livre iniciativa, na Declaração dos Direitos Humanos e nas imunidades e privilégios do cidadão.

Só os direitos da pessoa humana, referidos a sua existência em condições dignas, compõem o mínimo existencial. Assim, ficam fora do âmbito do mínimo existencial os direitos das empresas ou das pessoas jurídicas, ao contrário do que acontece com os direitos fundamentais em geral.

A tese não deixa de ser uma decorrência do reconhecimento da reserva do possível. Por não haver recursos para tudo, é que se deve garantir, ao menos, o suficiente para que se possa viver com dignidade.

Esse mínimo existencial não pode ser postergado, devendo, portanto, ser a prioridade primeira do Poder Público. Somente depois de atendido, abre-se a possibilidade para a efetivação de outros gastos não entendidos, num juízo de razoabilidade, como essenciais.

Por esse motivo, pelo menos *a priori*, a teoria da reserva do possível não pode ser oposta ao mínimo existencial. Este foi o entendimento adotado por esta Turma nos julgamentos do REsp n. 1.041.197-MS e REsp n. 440.502, cujas ementas se transcrevem:

Administrativo. Ação civil pública. Controle judicial de políticas públicas. Possibilidade em casos excepcionais. Direito à saúde. Fornecimento de equipamentos a hospital universitário. Manifesta necessidade. Obrigação do

Estado. Ausência de violação do princípio da separação dos poderes. Não-  
oponibilidade da reserva do possível ao mínimo existencial.

1. Não comporta conhecimento a discussão a respeito da legitimidade do  
Ministério Público para figurar no pólo ativo da presente ação civil pública, em  
vista de que o Tribunal de origem decidiu a questão unicamente sob o prisma  
constitucional.

2. Não há como conhecer de recurso especial fundado em dissídio  
jurisprudencial ante a não-realização do devido cotejo analítico.

3. A partir da consolidação constitucional dos direitos sociais, a função estatal  
foi profundamente modificada, deixando de ser eminentemente legisladora em  
pró das liberdades públicas, para se tornar mais ativa com a missão de transformar  
a realidade social. Em decorrência, não só a administração pública recebeu a  
incumbência de criar e implementar políticas públicas necessárias à satisfação  
dos fins constitucionalmente delineados, como também, o Poder Judiciário  
teve sua margem de atuação ampliada, como forma de fiscalizar e velar pelo fiel  
cumprimento dos objetivos constitucionais.

4. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes,  
originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais,  
pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais,  
igualmente fundamentais. Com efeito, a correta interpretação do referido  
princípio, em matéria de políticas públicas, deve ser a de utilizá-lo apenas para  
limitar a atuação do judiciário quando a administração pública atua dentro dos  
limites concedidos pela lei. Em casos excepcionais, quando a administração  
extrapola os limites da competência que lhe fora atribuída e age sem razão, ou  
fugindo da finalidade a qual estava vinculada, autorizado se encontra o Poder  
Judiciário a corrigir tal distorção restaurando a ordem jurídica violada.

5. O indivíduo não pode exigir do estado prestações supérfluas, pois isto  
escaparia do limite do razoável, não sendo exigível que a sociedade arque com  
esse ônus. Eis a correta compreensão do princípio da reserva do possível, tal como  
foi formulado pela jurisprudência germânica. Por outro lado, ***qualquer pleito que  
vise a fomentar uma existência minimamente decente não pode ser encarado  
como sem motivos, pois garantir a dignidade humana é um dos objetivos  
principais do Estado Democrático de Direito. Por este motivo, o princípio da  
reserva do possível não pode ser oposto ao princípio do mínimo existencial.***

6. Assegurar um mínimo de dignidade humana por meio de serviços públicos  
essenciais, dentre os quais a educação e a saúde, é escopo da República  
Federativa do Brasil que não pode ser condicionado à conveniência política do  
administrador público. A omissão injustificada da administração em efetivar as  
políticas públicas constitucionalmente definidas e essenciais para a promoção  
da dignidade humana não deve ser assistida passivamente pelo Poder Judiciário.

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido. (Grifei)

(REsp n. 1.041.197-MS, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 25.8.2009, DJe 16.9.2009.)

Processual Civil. Recurso especial. Ação civil pública. Ofensa ao art. 535 do CPC não configurada. Alínea **c** do permissivo constitucional. Não-demonstração da divergência. Direito a creche e a pré-escola de crianças até seis anos de idade. Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA. Legitimidade ativa do Ministério Público. Princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. Lesão consubstanciada na oferta insuficiente de vagas.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Na ordem jurídica brasileira, a educação não é uma garantia qualquer que esteja em pé de igualdade com outros direitos individuais ou sociais. Ao contrário, trata-se de absoluta prioridade, nos termos do art. 227 da Constituição de 1988. A violação do direito à educação de crianças e adolescentes mostra-se, em nosso sistema, tão grave e inadmissível como negar-lhes a vida e a saúde.

3. O Ministério Público é órgão responsável pela tutela dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos relativos à infância e à adolescência, na forma do art. 201 do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA.

4. Cabe ao Parquet ajuizar Ação Civil Pública com a finalidade de garantir o direito a creche e a pré-escola de crianças até seis anos de idade, conforme dispõe o art. 208 do ECA.

5. A Administração Pública deve propiciar o acesso e a frequência em creche e pré-escola, assegurando que esse serviço seja prestado, com qualidade, por rede própria.

6. De acordo com o princípio constitucional da inafastabilidade do controle jurisdicional (art. 5º, XXXV, da CF), garantia básica do Estado Democrático de Direito, a oferta insuficiente de vagas em creches para crianças de zero a seis anos faz surgir o direito de ação para todos aqueles que se encontrem nessas condições, diretamente ou por meio de sujeitos intermediários, como o Ministério Público e entidades da sociedade civil organizada.

*7. No campo dos direitos individuais e sociais de absoluta prioridade, o juiz não deve se impressionar nem se sensibilizar com alegações de conveniência e oportunidade trazidas pelo administrador relapso. A ser diferente, estaria o Judiciário a fazer juízo de valor ou político em esfera na qual o legislador não lhe deixou outra possibilidade de decidir que não seja a de exigir o imediato e cabal cumprimento dos deveres, completamente vinculados, da Administração Pública.*

**8. Se um direito é qualificado pelo legislador como absoluta prioridade, deixa de integrar o universo de incidência da reserva do possível, já que a sua possibilidade é, preambular e obrigatoriamente, fixada pela Constituição ou pela lei.**

*9. Se é certo que ao Judiciário recusa-se a possibilidade de substituir-se à Administração Pública, o que contaminaria ou derrubaria a separação mínima das funções do Estado moderno, também não é menos correto que, na nossa ordem jurídica, compete ao juiz interpretar e aplicar a delimitação constitucional e legal dos poderes e deveres do Administrador, exigindo, de um lado, cumprimento integral e tempestivo dos deveres vinculados e, quanto à esfera da chamada competência discricionária, respeito ao due process e às garantias formais dos atos e procedimentos que pratica.*

10. Recurso Especial não provido. (Grifei) (REsp n. 440.502-SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15.12.2009, DJe 24.9.2010)

Feitas essas considerações, analiso se o direito objeto do litígio está incluído no rol daqueles cuja observância é imprescindível para a existência digna.

Antes, mais uma consideração. O mínimo existencial não se resume ao mínimo vital, ou seja, o mínimo para viver. Não deixar alguém morrer de fome é, certamente, o primeiro passo, mas não é o suficiente para fazê-lo viver com dignidade.

O conteúdo daquilo que seja o mínimo existencial abrange também as condições socioculturais, que, para além da questão da mera sobrevivência, asseguram ao indivíduo um mínimo de civilidade e convivência em um meio ambiente equilibrado.

#### DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO, SAÚDE E MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO

O Estado possui o dever constitucional de zelar pela saúde, segurança, bem estar, saneamento básico e demais direitos sociais que assegurem a existência digna do indivíduo.

Primeiramente, cabe definir o que é saneamento básico. Este é um conjunto de procedimentos adotados em determinada região com o escopo de proporcionar uma situação higiênica saudável para os habitantes.

Nota-se, destarte, que o saneamento básico possui intrínseca relação com os direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, porquanto essencial para que o indivíduo não viva em contato direto com material orgânico prejudicial à saúde.

O saneamento básico como garantidor do meio ambiente ecologicamente equilibrado é instrumentalizado mediante infraestrutura de canalização e



técnicas de tratamento de esgoto - sem deixar que o dejetos orgânicos do esgoto entrem em contato com lençóis freáticos, rios, reservatórios de água etc.

José Afonso da Silva ensina que o “meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais” (Direito ambiental constitucional, p. 2., 2007).

A falta de saneamento básico gera sérios problemas para a saúde da população. As consequências dessa omissão estatal têm sido mais graves para as classes sócioeconômicas desfavorecidas.

Em um estudo sobre a inter-relação entre o saneamento básico e o direito à saúde, explicitou-se o grande risco à saúde pública que a omissão estatal no tratamento de esgotos pode causar (Damasceno, 2010, “Saneamento Básico, Dignidade da Pessoa Humana e Realização dos Valores Fundamentais”):

Grande parte das internações hospitalares de crianças e a própria mortalidade infantil decorre de falta de saneamento básico. O jornal Folha de S. Paulo de 17 de dezembro de 1999 noticiou que 29 pessoas morrem no Brasil a cada dia em decorrência de falta de água encanada, rede regular de esgoto ou coleta de lixo. O cálculo fora feito por estudo da FUNASA a pedido do próprio jornal. Na mesma edição, o jornal informava que a política de combate à mortalidade infantil esbarrava na falta de saneamento básico. O mesmo jornal, em edição de 16 de julho de 2000, trazia estudo que indicava que o número de mortes por doenças decorrentes da falta de saneamento básico era superior aos mortos por AIDS. As doenças e outros males decorrentes da falta de saneamento básico são diversas e podem ser divididas em três origens: I - doenças relacionadas com a ausência de redes de esgotos; II - doenças relacionadas com água contaminada; e III - doenças e consequências da ausência de tratamento do esgoto sanitário (...)

O direito à saúde é direito fundamental, estendendo-se ao conceito de bem-estar físico, mental, social, integração ao meio ambiente e à sociedade - bem como à capacidade de exercício de direitos individuais. A falta de saneamento básico pode obstar o gozo do direito à saúde, estando até mesmo relacionado a casos de mortalidade infantil. O saneamento básico, portanto, é pressuposto para o pleno gozo dos direitos à saúde, à vida e à própria dignidade da pessoa humana - fundamento da República, conforme preceituado no art. 1º, III da Carta Maior.

Em situação parecida, esta Turma já se manifestou sobre a legitimidade do instituto da ação civil pública contra a ingerência estatal na seara do saneamento básico:

Processual Civil. Ação civil pública. Implantação de rede de coleta de esgoto, ao objetivo de proporcionar melhores condições de saúde à população e de preservação do meio ambiente. Plena configuração de interesse difuso tutelável pelo Ministério Público. Legitimidade ativa do *parquet* reconhecida. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. Violação de dispositivos constitucionais. Análise pelo recurso especial. Inadequação da via processual.

1. Nas razões do recurso especial, alega a ora agravante, além de dissídio jurisprudencial, a existência de violação do disposto nos arts. 127 e 129, inc. II, da Constituição Federal, bem como no art. 25, inc. IV, **a**, da Lei n. 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público).

2. É de se notar, entretanto, que o acórdão recorrido se encontra em perfeita harmonia com a compreensão formada pelo Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que incumbe ao Ministério Público a defesa dos interesses difusos e coletivos e de outras funções compatíveis com a sua natureza (Precedentes: REsp n. 1.192.281-SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.11.2010; e REsp n. 397.840-SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ 13.3.2006).

**3. É o que patentemente ocorre no caso concreto, em que se verifica a atuação ministerial em defesa da implantação da rede de coleta de esgoto de forma adequada. Nota-se, à evidência, que a postulação trazida pelo Ministério Público perante a instância de origem não interessa apenas a um conjunto de pessoas identificadas, mas a um universo indeterminado de possíveis consumidores, bem como a toda a sociedade, na medida em que subjacente a adoção de providências voltadas ao saneamento básico, a viabilizar condições de saúde à população, evitando contaminação e proliferação de doenças, além de preservar, com bem ponderou o Tribunal de origem, o meio ambiente.**

4. No que se prende à indigitada ofensa aos arts. 127 e 129, II, da Constituição Federal, há de ser frisado que o Superior Tribunal de Justiça não é competente para analisar, em sede de recurso especial, eventual violação de dispositivos constitucionais, sob pena de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

5. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no AREsp n. 139.216-SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 7.11.2013, DJe 25.11.2013)

## DA SEPARAÇÃO DE PODERES E DA GARANTIA DA EFETIVIDADE DO MÍNIMO EXISTENCIAL

A força normativa da Constituição impede que o legislador local aja em desacordo com as normas constitucionais, ainda que se trate de normas de eficácia limitada. Cabe ao Poder Executivo a decisão acerca da oportunidade da implementação das políticas públicas, mas deve ser respeitada a garantia dos direitos referentes ao “mínimo existencial”.

Embora desejável, a previsão orçamentária para implementação de políticas públicas - comumente denominada como “reserva do possível” - não exonera o Poder Público de assegurar o mínimo existencial dos administrados.

Não se fala em discricionariedade do gestor público quando a lesão ofende direitos inerentes à existência do indivíduo. No caso, a violação da norma infraconstitucional afeta os direitos à saúde, ao saneamento básico e a viver em ambiente sadio e ecologicamente equilibrado - corolário dos arts. 6º, 23, IX, e 225 da Constituição Federal.

Conquanto a implementação de políticas públicas seja atribuição típica e privativa do Poder Executivo, o Judiciário, com base na garantia do “mínimo existencial”, garante a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos, como bem estabeleceu a Suprema Corte, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45:

“(…) o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático.

Cabe assinalar, presente esse contexto - consoante já proclamou esta Suprema Corte - que o caráter programático das regras inscritas no texto da Carta Política “não pode converter-se em promessa constitucional insequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (RTJ 175/1.212-1.213, Rel. Min. Celso de Mello).

A supremacia da tutela do mínimo existencial é questão pacífica no Superior Tribunal de Justiça, não podendo, portanto, ser arbitrariamente obstada pela simples alegação de não previsão orçamentária:

Administrativo. Controle judicial de políticas públicas. Possibilidade em casos excepcionais - direito à saúde. Fornecimento de medicamentos. Manifesta necessidade. Obrigação solidária de todos os entes do poder público. Não oponibilidade da reserva do possível ao mínimo existencial. Não há ofensa à Súmula n. 126-STJ.

1. Não podem os direitos sociais ficar condicionados à boa vontade do Administrador, sendo de suma importância que o Judiciário atue como órgão controlador da atividade administrativa. Seria uma distorção pensar que o princípio da separação dos poderes, originalmente concebido com o escopo de garantia dos direitos fundamentais, pudesse ser utilizado justamente como óbice à realização dos direitos sociais, igualmente importantes.

2. *Tratando-se de direito essencial, incluso no conceito de mínimo existencial, inexistirá empecilho jurídico para que o Judiciário estabeleça a inclusão de determinada política pública nos planos orçamentários do ente político, mormente quando não houver comprovação objetiva da incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal.*

3. *In casu*, não há impedimento jurídico para que a ação, que visa a assegurar o fornecimento de medicamentos, seja dirigida contra o Município, tendo em vista a consolidada jurisprudência do STJ: “o funcionamento do Sistema Único de Saúde (SUS) é de responsabilidade solidária da União, Estados-membros e Municípios, de modo que qualquer dessas entidades têm legitimidade *ad causam* para figurar no pólo passivo de demanda que objetiva a garantia do acesso à medicação para pessoas desprovidas de recursos financeiros” (REsp n. 771.537-RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 3.10.2005).

4. Apesar de o acórdão ter fundamento constitucional, o recorrido interpôs corretamente o Recurso Extraordinário para impugnar tal matéria. Portanto, não há falar em incidência da Súmula n. 126-STF.

5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp n. 1.107.511-RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21.11.2013, DJe 6.12.2013)

Administrativo. Direito à saúde. Direito subjetivo. Prioridade. Controle judicial de políticas públicas. Escassez de recursos. Decisão política. Reserva do possível. Mínimo existencial.

1. A vida, saúde e integridade físico-psíquica das pessoas é valor ético-jurídico supremo no ordenamento brasileiro, que sobressai em relação a todos os outros, tanto na ordem econômica, como na política e social.

2. O direito à saúde, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988 e em legislação especial, é garantia subjetiva do cidadão, exigível de imediato, em oposição a omissões do Poder Público. O legislador ordinário, ao disciplinar a matéria, impôs obrigações positivas ao Estado, de maneira que está compelido a cumprir o dever legal.

3. *A falta de vagas em Unidades de Tratamento Intensivo - UTIs no único hospital local viola o direito à saúde e afeta o mínimo existencial de toda a população local, tratando-se, pois, de direito difuso a ser protegido.*

4. Em regra geral, descabe ao Judiciário imiscuir-se na formulação ou execução de programas sociais ou econômicos. Entretanto, como tudo no Estado de Direito, as políticas públicas se submetem a controle de constitucionalidade e legalidade, mormente quando o que se tem não é exatamente o exercício de uma política pública qualquer, mas a sua completa ausência ou cumprimento meramente perfunctório ou insuficiente.

5. *A reserva do possível não configura carta de alforria para o administrador incompetente, relapso ou insensível à degradação da dignidade da pessoa humana, já que é impensável que possa legitimar ou justificar a omissão estatal capaz de matar o cidadão de fome ou por negação de apoio médico-hospitalar. A escusa da "limitação de recursos orçamentários" frequentemente não passa de biombo para esconder a opção do administrador pelas suas prioridades particulares em vez daquelas estatuídas na Constituição e nas leis, sobrepondo o interesse pessoal às necessidades mais urgentes da coletividade. O absurdo e a aberração orçamentários, por ultrapassarem e vilipendiarem os limites do razoável, as fronteiras do bom-senso e até políticas públicas legisladas, são plenamente sindicáveis pelo Judiciário, não compondo, em absoluto, a esfera da discricionariedade do Administrador, nem indicando rompimento do princípio da separação dos Poderes.*

6. "A realização dos Direitos Fundamentais não é opção do governante, não é resultado de um juízo discricionário nem pode ser encarada como tema que depende unicamente da vontade política.

Aqueles direitos que estão intimamente ligados à dignidade humana não podem ser limitados em razão da escassez quando esta é fruto das escolhas do administrador" (REsp n. 1.185.474-SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.4.2010).

7. Recurso Especial provido. (REsp n. 1.068.731-RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17.2.2011, DJe 8.3.2012)

Utilizando-se da técnica hermenêutica da ponderação de valores, nota-se que, no caso em comento, a tutela do mínimo existencial prevalece sobre a reserva do possível. Só não prevaleceria, ressalta-se, no caso de o ente público provar a absoluta inexecutabilidade do direito social pleiteado por insuficiência de caixa - o que não se verifica nos autos.

Ante o exposto, dou provimento ao recurso especial para condenar o município a elaborar o projeto técnico de encanamento de esgotos no prazo de 60 dias, incluindo, por conseguinte, os valores da realização do projeto na lei orçamentária do exercício financeiro subsequente.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Leonardo Castro Maia<sup>1</sup>*

### 1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O Acórdão em estudo examinou e decidiu o Recurso Especial n. 1.366.331 – RS interposto pelo Ministério Público gaúcho contra julgado do Tribunal de Justiça que negou provimento às apelações interpostas contra sentença de procedência parcial dos pedidos formulados em ação civil pública voltada à defesa da saúde, do meio ambiente e do direito ao saneamento básico.

A sentença sustentara não caber ao Judiciário a imposição ao Município de São Jerônimo da obrigação de construir uma rede de esgoto cloacal, pena de violação dos limites impostos pela legislação financeira e orçamentária, embora haja condenado o Município à realização de obras de canalização do esgoto em determinados pontos da cidade, a fim de que este não mais escoasse a céu aberto.

Lado outro, o Poder Executivo já havia manifestado disposição em regularizar o sistema de esgotos da cidade, iniciativa que não fora adiante, por haver sido rejeitada pela Câmara Municipal.

Ao Ministério Público estadual coube, assim, interpor o recurso especial perante o STJ, ante a violação ao art. 45 da Lei 11.445/2007, que determina a conexão de toda edificação urbana às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

### 2. SOLUÇÃO APRESENTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

No Acórdão do STJ, decidido à unanimidade por sua Segunda Turma, julgou-se violado o art. 45 da Lei 11.445/2007, dando-se provimento ao Recurso Especial, para condenar o Município a elaborar o projeto técnico de



---

<sup>1</sup> Especialista em Direito Ambiental e Urbanístico pela Universidade Anhanguera (UNIDERP). Membro do Conselho de Política Estadual do Meio Ambiente (Copam) de Minas Gerais. Membro da Associação Brasileira dos Membros Ministério Público de Meio Ambiente (ABRAMPA). Secretário-Geral da Rede Latino-Americana do Ministério Público Ambiental. Coordenador das Promotorias de Justiça de Meio Ambiente da Bacia Hidrográfica do Rio Doce. Promotor de Justiça em Minas Gerais.

encanamento de esgotos, no prazo de 60 dias, e a incluir os valores da realização do projeto na lei orçamentária do exercício financeiro subsequente.

A propósito, o voto condutor do Ministro Relator Humberto Martins examina detidamente todas as nuances e vieses do caso, em especial a aplicação das teorias da discricionariedade administrativa, da separação dos poderes, da reserva do possível e da supremacia do mínimo existencial, considerados os direitos ao saneamento básico, à saúde e ao meio ambiente equilibrado, deslindando, passo a passo, todos os aparentes óbices à prolação de uma decisão judicial em favor dos citados direitos fundamentais.

### 3. ANÁLISE TEÓRICA DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Há sempre muito a ser dito sobre as instigantes questões suscitadas no Acórdão em comento, mas, é bem de ver, muito pouco a acrescentar sobre elas a partir da exposição dos fatos e do direito contida no voto do Eminentíssimo Ministro Relator, que estabelece um caminho tranquilo e lógico até a decisão adotada pelo Tribunal.

De fato, o julgado da Segunda Turma do STJ é, tanto quanto pode ser uma decisão judicial, uma síntese perfeita e acabada acerca das questões que enfrenta.

Com apreciável clareza de raciocínio inicia pela descrição dos fatos, para então abordar as questões jurídicas envolvidas de forma direta, pacificando cada uma delas, com base em elegante argumentação e na melhor jurisprudência do próprio STJ.

Prontamente, o julgado identifica a violação ao art. 45 da Lei 11.445/2007, que estabelece que “toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário”, para então orientar a interpretação no sentido de se vivificar o dispositivo, esclarecendo aos envolvidos e, por que não dizer, a todos quanto recorrem ao precioso manancial de jurisprudência do STJ que: a ligação das edificações à rede não é “mera faculdade da administração pública”.

Ou seja: é dever do município implementar o sistema completo de abastecimento de água e de captação de esgoto sanitário, somente incidindo o permissivo do §1º do próprio art. 45, nas situações nele compreendidas, quando evidenciada autêntica insuficiência de receita por parte da Administração, algo não demonstrado nos autos.

Nesta linha de raciocínio, o Relator pondera que o Poder Executivo local já havia apresentado proposta ao Legislativo para que se firmasse convênio para, entre outras medidas, a implementação do sistema de saneamento básico, razão pela qual não o socorre agora o argumento da falta de previsão orçamentária.

Além disto, observa que a ação civil pública manejada pelo Ministério Público limitava-se a exigir a elaboração do projeto técnico para solução do problema, assegurando-se ao gestor, desta forma, a oportunidade de programar, em momento posterior, as despesas para sua execução, o que confere razoabilidade e exequibilidade ao pedido formulado pelo *Parquet*.

Sem a pretensão de expor novidades, senão com o objetivo de destacar o acerto da decisão em estudo, importante divisar o ambiente normativo em que o pedido está inserido, vejamos:

a) A CF/1988 incluiu a saúde como direito fundamental do cidadão (CF, art. 6.º), estipulando ser dever do Estado garanti-lo a cada um dos brasileiros (CF, art. 196).

b) *Pari passu*, a Lei Maior alçou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, impondo ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo, e com *efetividade* (§1º do art. 225), para a presente e as futuras gerações (CF, art. 225).

c) A mesma Constituição de 1988 estabelece que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde, prover a efetiva proteção ao meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (CF, art. 23, incisos II e VI) e, no mesmo sentido, o inciso IX do art. 23 lhes atribui a competência para promover programas de construção de moradias, melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, compreendido, nos termos do art. 3º, I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei Federal 11.445/2007, como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

É neste contexto que o Relator ingressa seguramente no exame da teoria da Reserva do Possível, nunca a desconsiderá-la, senão reconhecendo-a e conferindo-lhe a nitidez dos contornos e do matizado que, ao final, definirão o alcance e aplicação ao caso em exame.



Com efeito, por meio de sua análise, o Ministro Relator acaba por demonstrar que é ela, justamente, a teoria a militar como um dos fundamentos jurídicos para que o Município não seja desonerado de suas obrigações para com a implementação das políticas públicas de saneamento básico, eis que assecuratórias dos direitos fundamentais.

De fato, como anota o Relator, se a citada teoria parte da premissa de que há permanentemente restrições orçamentárias resultantes de um perene processo de escolhas por parte do gestor público, certo é que não havendo recursos suficientes para prover todas as necessidades da população, tais escolhas devem sempre favorecer a satisfação das que são básicas, a exemplo das que dizem respeito aos interesses fundamentais, núcleo de direitos que, nas palavras do Eminentíssimo Relator, “não pode, em hipótese alguma, ser preterido, pois constitui o objetivo e fundamento primeiro do Estado Democrático de Direito”, não havendo sobre a implementação (ou não) de tais direitos um autêntico juízo discricionário pena de “destrato da vida humana” e “ofensa ao princípio da dignidade da pessoa humana”.

O julgado mostra-se, assim, totalmente afinado com a ideia de que a discricionariedade, entendida como juízo de conveniência e oportunidade, somente existe quando, em um caso específico, o administrador possa decidir entre duas ou mais medidas convenientes, oportunas, razoáveis, justas e, obviamente, lícitas.

*Contrario sensu*, se não há, à luz da legislação vigente, espaço para escolha de atuação do administrador, como no caso examinado pelo Tribunal, senão a presença de dispositivos legais impondo uma conduta específica (aqui: socioambientalmente adequada), não há que se falar em discussão sobre mérito administrativo ou discricionariedade administrativa, mas sobre exame da legalidade.

Neste sentido, vale lembrar a observação de Erika Bechara que, ao tratar da poluição hídrica causada pelo lançamento de esgotos *in natura*, notou que o artifício da discricionariedade só seria admissível se houvesse duas ou mais maneiras de se impedir a poluição e o Poder Público optasse por uma delas<sup>2</sup>.

É que no caso da Administração Pública, o poder de agir se converte no dever de agir, para que ela o exerça em benefício da coletividade, não se

---

<sup>2</sup> BECHARA, Érika. *Tratamento do esgoto doméstico pelo Poder Público: discricionariedade ou vinculação?* Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, volume I, São Paulo.

admitindo a omissão da autoridade diante de situações que exijam a sua atuação, vale dizer, não há a possibilidade da autoridade administrativa renunciar ao cumprimento e exercício das competências que lhe foram outorgadas por lei.

Não por acaso, ações civis públicas propostas em razão de omissão ou de danos causados relacionados com atividades do Estado, especialmente as de defesa do meio ambiente e da saúde, têm encontrado guarida no âmbito de nossos Tribunais, com destaque para o STJ, por ser o Tribunal da Cidadania:

“PROCESSO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANOS AO MEIO AMBIENTE CAUSADO PELO ESTADO. SE O ESTADO EDIFICA OBRA PÚBLICA – NO CASO, UM PRESÍDIO – SEM DOTÁ-LA DE UM SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO ADEQUADO, CAUSANDO PREJUÍZOS AO MEIO AMBIENTE, A AÇÃO CIVIL PÚBLICA É, SIM, A VIA PRÓPRIA PARA OBRIGÁ-LO ÀS CONSTRUÇÕES NECESSÁRIAS À ELIMINAÇÃO DOS DANOS; SUJEITO TAMBÉM ÀS LEIS, O ESTADO TEM, NESSE ÂMBITO, AS MESMAS RESPONSABILIDADES DOS PARTICULARES. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO”. (STJ – RESP 88776 - Rel. Min. Ari Pargendler. J. 19/05/1997)

“ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO: NOVA VISÃO.

1. Na atualidade, o império da lei e o seu controle, a cargo do Judiciário, autoriza que se examinem, inclusive, as razões de conveniência e oportunidade do administrador.

2. Legitimidade do Ministério Público para exigir do Município a execução de política específica, a qual se tornou obrigatória por meio de resolução do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

3. Tutela específica para que seja incluída verba no próximo orçamento, a fim de atender a propostas políticas certas e determinadas.

4. Recurso especial provido.” (RE n. 493.811 – SP 2002/0169619-5. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Município de Santos)

A propósito da teoria da reserva do possível e do mínimo existencial, importa ainda trazer a lume as ponderações do Ministro Celso de Mello, do STF, pela acuidade com que foram expostas nos autos da ADPF 45 MC/DF, vejamos:

“(…) a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais – além de caracterizar-se pela gradualidade de seu processo de concretização – depende, em grande medida, de um inescapável vínculo financeiro subordinado às possibilidades orçamentárias do Estado, de tal modo que, comprovada,

objetivamente, a incapacidade econômico-financeira da pessoa estatal, desta não se poderá razoavelmente exigir, considerada a limitação material referida, a imediata efetivação do comando fundado no texto da Carta Política.

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese – mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência.

Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da ‘reserva do possível’ – ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

(...)

Parece-nos cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.

(...)

A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-los como verdadeiros direitos. (...) Em geral, está crescendo o grupo daqueles que consideram os princípios constitucionais e as normas sobre direitos sociais como fonte de direitos e obrigações e admitem a intervenção do Judiciário em caso de omissões inconstitucionais.” (ADPF 45 MC/DF, em 29.04.2004).

#### 4. CONCLUSÕES.

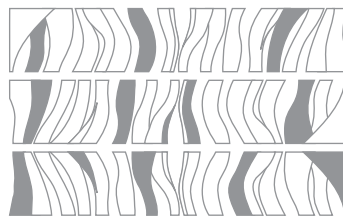
Como se vê, o Acórdão proferido nos autos do Recurso Especial n. 1.366.331 – RS é mais um importante marco na jurisprudência do STJ a assegurar o cumprimento da legislação federal e a observância aos direitos fundamentais, entre eles os direitos à vida, a saúde, à dignidade e ao meio ambiente, estabelecendo, precisamente:

a) A fórmula hermenêutica capaz de conferir efetividade ao direito em discussão, qual seja, a que conduz à aplicação do art. 45 da Lei 11.445/2007, através da prévia elaboração de um projeto técnico de encanamento de esgotos na cidade,

b) A inexistência de discricionariedade administrativa ou de ofensa à separação dos poderes a justificar a contínua poluição, com o prejuízo da saúde das pessoas, mediante o lançamento de esgoto não tratado no meio ambiente.

c) A compatibilização das teorias da reserva do possível e do mínimo existencial, com a prevalência deste último sobre aquela e o reconhecimento de que a implementação da política pública de saneamento básico diz respeito à satisfação de direitos fundamentais assegurados nas leis e na Constituição Federal.

d) Que no processo, a mera alegação de ausência de previsão orçamentária não tem o condão de demonstrar a inexecutabilidade dos pedidos da ação civil pública, nem de afastar a obrigação de garantir o mínimo existencial.



---

### **3. Poluição Sonora**



---

**RECURSO ESPECIAL N. 791.653-RS (2005/0179935-1)**

---

Relator: Ministro José Delgado

Recorrente: AGIP do Brasil S/A

Advogado: José Vicente Filippou Sieczkowski e outros

Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul

---

**EMENTA**

Processual Civil Recurso especial. Inexistência de violação do art. 535 do Código de Processo Civil. Regular análise e julgamento do litígio pelo Tribunal recorrido. Reconhecimento de dano moral regularmente fundamentado.

1. Trata-se de recurso especial que tem origem em agravo de instrumento interposto em sede de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor de AGIP do Brasil S/A, sob o argumento de poluição sonora causada pela veiculação pública de *jingle* que anuncia produtos por ela comercializados. O acórdão impugnado pelo recurso especial declarou a perda de objeto da ação no que se refere à obrigação de fazer, isto porque lei superveniente à instalação do litígio regulou e solucionou a prática que se procurava coibir. O aresto pronunciado pelo Tribunal *a quo*, de outro vértice, reconheceu caracterizado o dano moral causado pela empresa agravante - em razão da poluição sonora ensejadora de dano ambiental - e a decorrente obrigação de reparação dos prejuízos causados à população. Daí, então, a interposição do recurso especial que ora se aprecia, no qual se alega, em resumo, ter havido violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

2. Todavia, constata-se que o acórdão recorrido considerou todos os aspectos de relevância para o julgamento do litígio, manifestando-se de forma precisa e objetiva sobre as questões essenciais à solução da causa. Realmente, informam os autos que, a partir dos elementos probatórios trazidos a exame, inclusive laudos periciais, a Corte *a quo* entendeu estar sobejamente caracterizada a ação danosa ao meio ambiente perpetrada pela recorrente, sob a forma de poluição sonora,

na medida em que os decibéis utilizados na atividade publicitária foram, comprovadamente, excessivos. Por essa razão, como antes registrado, foi estabelecida a obrigação de a empresa postulante reparar o prejuízo provocado à população.

3. A regular prestação da jurisdição, pelo julgador, não exige que todo e qualquer tema indicado pelas partes seja particularizadamente analisado, sendo suficiente a consideração das questões de relevo e essencialidade para o desate da controvérsia. Na espécie, atendeu-se com exatidão a esse desiderato.

4. Recurso especial conhecido e não-provido.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer do recurso especial, mas negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Denise Arruda votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 6 de fevereiro de 2007 (data do julgamento).

Ministro José Delgado, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro José Delgado: Examina-se recurso especial interposto por *AGIP do Brasil S/A* com supedâneo no art. 105, III, **a**, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo TJRS, assim espelhado (fl. 192):

Ação civil pública. Poluição sonora. Obrigação de fazer. Perda de objeto. Danos morais. Ocorrência.

Trata-se de ação civil pública aforada pelo Ministério Público objetivando que a ré se abstenha de utilizar o jingle de anúncio de seu produto, o qual seria gerador de poluição sonora no meio ambiente, o que ensejaria danos morais difusos à coletividade. Com relação à obrigação de fazer, a ação perdeu seu objeto por fato superveniente, decorrente de criação de lei nova regulando a questão. No entanto, em relação aos danos morais, prospera a pretensão do Ministério Público, pois restou amplamente comprovado que, durante o período em que a



legislação anterior estava em vigor, a requerida a descumpria, causando poluição sonora e, por conseguinte, danos morais difusos à coletividade. *Apelo provido.*

Foram opostos embargos declaratórios pela empresa (fls. 199-230), os quais foram rejeitados, à unanimidade, por julgado assim resumido (fl. 266):

Embargos declaratórios. Art. 515, § 3º, do CPC. Aplicabilidade. Dispositivos legais. Omissão. Inexistência.

É aplicável o disposto no § 3º do artigo 515 do CPC se o feito estiver pronto para julgamento, com vasta carga probatória capaz de permitir conclusão lógica pelo julgador, ainda que haja controvérsia fática entre as partes. No mais, os embargos declaratórios só podem ensejar a complementação da decisão embargada nas hipóteses previstas em lei (art. 535 do CPC), não se prestando para a sua revisão, sob o pretexto da existência de omissão, no caso, não configurada, eis que refutadas pelos próprios termos do aresto. O Colegiado, por outro lado, não necessita rebater todos os fundamentos das partes, bastando que coloque os seus, restando afastados, de maneira implícita, todos aqueles que com estes forem antagônicos. *Embargos desacolhidos.*

Tratam os autos de ação civil pública com pedido de liminar proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul objetivando que a empresa ré se abstenha de utilizar *jingle* ou música, seja em seus veículos ou de seus distribuidores, para promoção de seus produtos até que se adeque a legislação municipal, sob pena de imposição de multa, bem como seja condenada ao pagamento de indenização por dano moral ambiental (exordial às fls. 26-44).

A sentença (fls. 142-143) extinguiu o feito sem julgamento do mérito entendendo que a ação perdeu o objeto uma vez que foi editada nova lei municipal revogando expressamente a anterior no sentido de proibir a utilização de anúncio sonoro para divulgação de produtos.

Interposta apelação (fls. 144-167), esta foi provida, à unanimidade, por acórdão estribado nos seguintes fundamentos: a) um dos pontos da pretensão perdera seu objeto, por fato superveniente, entretanto, remanesceu o pedido de indenização por danos morais já consumados, decorrentes da poluição sonora; b) ante as provas fartas e contundentes acostadas nos autos, é de se reconhecer que a empresa exercia suas atividades irregularmente, causando danos e transtornos àquela comunidade, ensejando assim a indenização pleiteada. Arbitrou em R\$ 7.000,00 (sete mil reais) o valor da indenização, corrigidos pelo IGPM a partir daquela data, acrescidos de juros legais desde a citação.

Foram opostos embargos de declaração pela empresa (fls. 199-230), os quais foram rejeitados, à unanimidade, por acórdão assim fundamentado (fls. 266-273): a) em que pese a redação dada ao parágrafo 3º do art. 515, § 3º, do CPC, este não pode ser interpretado literalmente, pois ainda que haja controvérsia entre as partes, mas já houver provas suficientes para se chegar a uma conclusão acerca dos fatos controvertidos, é cabível a aplicação do referido dispositivo legal; b) não se trata de julgamento extra petita, uma vez que cabe ao julgador analisar se é ou não caso de aplicação do art. 515, § 3º, independente de haver pedido de sua aplicação nas razões de apelação.

Inconformada, *AGIP do Brasil S/A*, atual denominação de *Agipliquigás S/A*, interpôs recurso especial (fls. 277-289) com supedâneo na alínea a do permissivo constitucional apontando violação do seguinte dispositivo legal:

a) Código de Processo Civil:

Art. 535. Cabem embargos de declaração quando: (Redação dada pela Lei n. 8.950, de 13.12.1994)

II - for omitido ponto sobre o qual devia pronunciar-se o juiz ou tribunal. (Redação dada pela Lei n. 8.950, de 13.12.1994)

Defende a recorrente que o Tribunal *a quo* apreciou somente parte dos pontos omissos elencados na peça de embargos declaratórios por ocasião do julgamento, porém, quedou-se silente em relação às seguintes questões postas em sede de contestação:

a) não-apreciação pelo Tribunal do Decreto Municipal n. 11.477/1996 à luz dos arts. 23, inciso VI, 24, incisos VI e VIII, 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal, e do art. 6º, inciso II e parágrafo 2º da Lei n. 6.938, bem como o art. 515, § 1º, do CPC;

b) inadequação do Decreto Municipal como limitador de direito. Inconstitucionalidade do Decreto Municipal n. 11.477/1996. O Princípio da Legalidade, consagrado no art. 5º, inciso II, da Carta Magna;

c) existência de omissão quanto ao fundamento do dano moral ambiental. Inexistência de coletividade. Apreciação do art. 1º da Lei n. 7.347/1985.

Assevera que as matérias não-apreciadas referem-se justamente ao mérito da demanda e conclui pugnando pelo recebimento e provimento do recurso especial, com efeitos devolutivo e suspensivo, a fim de anular o aresto recorrido e

consequente retorno dos autos para a completa e adequada apreciação de todas as questões lançadas pela recorrente.

Contra-razões às fls. 291-294 pugnando pelo não-seguimento ao recurso especial, por incidir no óbice contido na Súmula n. 7-STJ, e manutenção *in totum* do acórdão recorrido.

Em razão do juízo negativo de admissibilidade às fls. 295-296, foi interposto agravo de instrumento a este STJ (fls. 02-25), o qual foi dado provimento e convertido em recurso especial, conforme decisão de fl. 306 desta relatoria.

Parecer da Douta Sub-Procuradoria-Geral da República opinando pelo não-provimento do recurso.

É o relatório.

#### VOTO

O Sr. Ministro José Delgado (Relator): Trata-se de recurso especial que tem origem em agravo de instrumento interposto em sede de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor de AGIP do Brasil S/A, sob o argumento de poluição sonora causada pela veiculação pública de *jingle* que anuncia produtos por ela comercializados.

Como se verifica dos autos, o acórdão impugnado pelo recurso especial declarou a perda de objeto da ação no que se refere à obrigação de fazer, isto porque lei superveniente à instalação do litígio regulou e solucionou a prática que se procurava coibir.

O aresto pronunciado pelo Tribunal *a quo*, de outro vértice, reconheceu caracterizado o dano moral causado pela empresa agravante - em razão da poluição sonora ensejadora de dano ambiental - e a decorrente obrigação de reparação dos prejuízos causados à população.

Daí, então, a interposição do recurso especial que ora se aprecia, no qual se alega, em resumo, ter havido violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

Todavia, constata-se que o acórdão recorrido considerou todos os aspectos de relevância para o julgamento do litígio, manifestando-se de forma precisa e objetiva sobre as questões essenciais à solução do litígio.

Realmente, informam os autos que, a partir dos elementos probatórios trazidos a exame, inclusive laudos periciais, a Corte a *quo* entendeu estar sobejamente caracterizada a ação danosa ao meio ambiente perpetrada pela recorrente, na medida em que os decibéis utilizados na atividade publicitária foram, comprovadamente, excessivos. Por essa razão, como antes registrado, foi estabelecida a obrigação de a empresa postulante reparar o prejuízo causado à população. É o que se verifica no julgado impugnado (fls. 194-195):

Eminentes Colegas! Entendo que a decisão de primeiro grau deva ser parcialmente modificada, em que pese o respeitável entendimento nela manejado.

Inicialmente, cumpre salientar que é possível o julgamento de mérito do feito, nos termos do artigo 515, § 3º, do CPC.

Trata-se de ação civil pública aforada pelo Ministério Público objetivando que a ré se abstenha de utilizar o *jingle* de anúncio de seu produto, o qual seria gerador de poluição sonora no meio ambiente. Tal poluição sonora, por sua vez, seria geradora de danos morais difusos à coletividade.

No que diz respeito à perda de objeto por fato superveniente, está correta a sentença.

É que a Lei Municipal vigente à época do ajuizamento da ação autorizava a utilização de jingles, desde que fosse atendido o limite de 55 decibéis, e somente das 7:00 até às 18:00 horas, em dias úteis, e das 7:00 às 12:00 aos sábados. Já a legislação nova veda a utilização de buzina, jingle ou qualquer outro tipo de anúncio sonoro na venda de gás.

Como um dos pontos da pretensão era justamente a redução do volume dos referidos jingles, antes permitidos, com o advento da nova lei e a adequação da requerida à mesma, efetivamente tal pretensão restou prejudicada pela perda de seu objeto.

Entretanto, não era este o único pedido da ação. O Ministério Público postula também indenização pelos danos morais decorrentes da poluição sonora ocasionada pelos anúncios em questão.

Note-se que restou comprovado que a requerida estava descumprindo a legislação então em vigor. Utilizava os anúncios sonoros em volume acima do permitido, consoante laudos de fls. 151-152 e fls. 285-290 (este encomendado pela própria requerida), os quais dão conta de que, em determinados momentos, o volume ultrapassava os 55 decibéis permitidos.

Além disso, os horários também não eram cumpridos, conforme a farta documentação existente no Inquérito Civil que instrui a inicial (inúmeras reclamações feitas por particulares diretamente à Prefeitura Municipal de Porto

Alegre, bem como diversas cartas enviadas por leitores a jornais, e, até mesmo por reportagens a respeito do assunto).

Verifica-se, inclusive, que a ré, reconhecendo a existência de irregularidades, elaborou cartilhas aos seus revendedores conveniados para que os mesmos se adequassem à legislação.

Ora, evidente que o descumprimento dos limites legais estabelecidos gera a chamada poluição sonora ambiental, da qual resultam os danos morais postulados, presumidos do próprio ilícito praticado.

No que diz respeito ao quantum indenizatório, deve-se considerar que o ato praticado pela demandada não se revestiu de maior gravidade, pois excedeu pouco o limite legal estabelecido (chegou a níveis de 61,9 decibéis - fl. 151 - quando o máximo permitido era 55 decibéis).

Ademais, ainda que o jingle causasse algum incômodo, deve-se reconhecer que tinha uma certa utilidade pública, pois era a forma de aviso às donas de casa e empregadas domésticas (ainda assim, evidente que havia abuso por parte da empresa na sua utilização).

Por tais motivos, arbitro os danos morais em R\$ 7.000,00, que devem ser corrigidos pelo IGPM a partir desta data, e acrescidos de juros legais desde a citação. A requerida deverá arcar, ainda, com as custas processuais.

Por todo o exposto, manifesto-me pelo *provimento* do apelo, nos termos acima consignados.

Não se vislumbra, portanto, a apontada omissão do acórdão, que, alega-se, teria deixado de se manifestar sobre aspectos essenciais, tais como: erro na admissão dos elementos de prova; impossibilidade de julgamento do mérito, em razão de apontada perda de objeto; ofensa ao artigo 515, § 3º e ausência de manifestação sobre o fundamento que amparou o reconhecimento de dano moral.

Note-se, a regular prestação da jurisdição, pelo julgador, não exige que todo e qualquer tema indicado pelas partes seja particularizadamente analisado, sendo suficiente a consideração das questões de relevo e essencialidade para o desate da controvérsia. Na espécie, atendeu-se com exatidão a esse desiderato.

Essa, também, a exegese aplicada no Parecer do Ministério Público Federal, de fls. 312-314.

Pelo exposto, conheço do recurso, mas nego-lhe provimento.

É o voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*José Rubens Morato Leite<sup>1</sup>*

*Paula Galbiatti Silveira<sup>2</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

O acórdão sob apreciação foi proferido em recurso especial interposto por AGIP do Brasil S/A contra decisão do tribunal de justiça local que, em recurso nos autos de ação civil pública interposta pelo *parquet* estadual, reconheceu a existência de danos morais difusos à coletividade decorrentes de poluição sonora causada pelo recorrente, ao utilizar o jingle de anúncio de seus produtos em seus veículos ou de seus distribuidores.

Entendeu o Tribunal, contudo, pela perda de objeto da ação quanto à obrigação de não utilização da música promocional até que houvesse a adequação por lei municipal, pela criação superveniente da nova lei regulamentando e solucionando a questão.

A sentença originalmente extinguiu a ação sem julgamento do mérito, por entender perdido o objeto, ante a edição de lei municipal que revogava expressamente a disposição anterior, no sentido de proibir a utilização de anúncio sonoro para divulgação de produtos. O Ministério Público estadual, indignado, apelou da decisão, a qual foi reformada para entender que remanescia o pedido de indenização por danos morais já consumados, decorrentes da

---

<sup>1</sup> Professor Associado IV dos Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), pós-doutor pela Universidade de Alicante, Espanha, e pelo Centre of Environmental Law, Macquarie University de Sydney, Austrália. Doutor em Direito Ambiental pela UFSC, com estágio na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e mestre em Direito pela University College London. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (CNPq) e sócio fundador da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil (Aprobad). Membro e consultor da IUCN - The World Conservation Union - Commission on Environmental Law (Steering Committee), do Conselho Científico da Revista de Direito Ambiental da Editora Revista dos Tribunais e atual presidente do Instituto "O Direito por um Planeta Verde". Publicou e organizou várias obras e artigos em periódicos nacionais e estrangeiros. Foi tutor do PET/MEC, bolsista e consultor Ad Hoc do CNPq e Fapesc, e recebeu o Prêmio Pesquisador Destaque da Universidade Federal de Santa Catarina em 2011.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso. Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante dos grupos de pesquisa "Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco - GPDA" e "Jus-Clima".

poluição sonora. Em consequência, o acórdão do Tribunal *a quo* arbitrou em R\$ 7.000,00 (sete mil reais) o valor da indenização.

Após rejeição unânime dos embargos de declaração da empresa ré, a mesma interpôs recurso especial sob a afirmação de violação do texto do artigo 535, inciso II, do Código de Processo Civil, argumentando que o Tribunal de Justiça estadual apreciara somente parte dos pontos omissos elencados nos embargos declaratórios, silenciando acerca do Decreto Municipal nº 11.477/96 à luz dos artigos 23, inciso VI, 24, incisos VI e VIII, 30, incisos I e II, todos da Constituição Federal de 1988, e do artigo 6º, inciso II e parágrafo 2º da Lei nº 6.938/81, bem como do artigo 515, § 1º, do CPC; quanto à inadequação do Decreto Municipal como limitador de direito, com fundamento na inconstitucionalidade do Decreto Municipal nº 11.477/96 e no princípio da legalidade; bem como quanto ao fundamento de inexistência de coletividade para configuração do dano moral ambiental, com base na apreciação do artigo 1º da Lei nº 7.347/85.

No julgamento do recurso especial ora em análise, conduzido por voto proferido pelo ministro José Delgado, o tribunal superior enfatizou, essencialmente, a inexistência de violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil, em razão de o acórdão recorrido ter considerado todos os aspectos de relevância para o julgamento do litígio, inclusive laudos periciais que comprovavam que os decibéis utilizados na atividade publicitária eram excessivos, causando danos à população, havendo, portanto, a obrigação de reparar o dano.

A decisão considerou como aspecto de relevância para negar provimento ao recurso os fundamentos do julgado impugnado, o qual demonstrou expressamente que a Lei Municipal vigente à época do ajuizamento da ação civil pública autoriza a utilização dos jingles até um limite de 55 decibéis, em dias úteis e em horários determinados. A nova legislação, contudo, veda a utilização de buzina, jingle ou qualquer outro tipo de anúncio sonoro na venda de produto. Assim, como um dos pedidos era o de não utilização da música promocional, a edição da nova lei fez com que restasse prejudicado o objeto neste ponto.

Entretanto, salientou o acórdão que o pedido estendia-se também à indenização pelos danos morais causados à população, os quais restaram comprovados pelos laudos periciais, que demonstraram estarem os anúncios acima do volume tolerado, bem como em horários não permitidos, conforme inquérito civil instruído com reclamações, cartas, dentre outros documentos.

A afirmação pelo Superior Tribunal de Justiça de comprovação e necessidade de indenização pelos danos morais ambientais decorrentes de poluição sonora permitiu com que houvesse uma interpretação da norma em consonância com a complexidade do objeto tutelado, qual seja o meio ambiente, bem como que fosse possível uma maior reparação do dano causado. Destarte, de forma diversa do reconhecido pela decisão de origem, o STJ confirmou a possibilidade de que o dano ambiental pudesse ser reparado, por meio do reconhecimento do dano ambiental extrapatrimonial, mantendo o acórdão impugnado.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

Inicialmente, necessário ressaltar que o dano ambiental é ambivalente, referindo-se não somente ao patrimônio ambiental e ecológico (macrobem ambiental), mas também de forma indireta ou por ricochete, afeta direitos individuais, como a saúde, (microbem ambiental), repercutindo de forma incidental na proteção do macrobem, pertencente à coletividade.

Neste sentido, o conceito de meio ambiente é indeterminado e amplo, conforme artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/81, que o define como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, ou seja, não protege somente o meio ambiente natural, mas também o meio ambiente artificial, urbano, paisagístico, histórico, cultural e do trabalho. Tal conceito ressalta a necessidade de um saber ambiental que entenda o homem e a natureza como em constante interação e equilíbrio, vez que um insere-se no outro.

Assim, o conceito de poluição também é amplo, abrangendo todos os atos que possam deteriorar, desgastar e estragar o meio ambiente, conforme artigo 3º, inciso III, da Lei nº 6.938/81, que resultem de atividades que direta ou prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; ou lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.

Observa-se, portanto, que o conceito de poluição está em consonância com o de meio ambiente anteriormente exposto, vez que abrange atividades que afetem não somente o meio ambiente natural, mas também o artificial.

Neste contexto, inclui-se a poluição sonora, que pode causar danos tanto ao meio ambiente quanto à saúde humana. A emissão excessiva de ruídos é uma



realidade crescente, principalmente no meio ambiente urbano, no qual inúmeras fontes, como transportes, anúncios, obras, etc., emitem-no simultaneamente, causando um acúmulo de sons que podem causar danos à saúde humana e à qualidade de vida da poluição.

Conforme Basner *et al*,<sup>3</sup> o ruído é um som indesejado e um poluente, cujos efeitos na saúde tem sido negligenciados, embora se tenha a habilidade para calcular e medir os níveis de emissão e suas consequências. Um dos problemas ressaltados pelos autores é o de que, embora as pessoas tenham a tendência a se habituarem ao ruído, tais níveis diferem individualmente, sendo certo, contudo, que a exposição aos ruídos é ligada a vários problemas de saúde, tais como perda ou diminuição da audição, aborrecimento, distúrbios do sono, doenças cardiovasculares e problemas de desempenho cognitivo em crianças.

A conscientização pela sociedade de que a emissão excessiva de ruídos é um problema grave de poluição ainda é incipiente, tendo em vista não somente a pluralidade de fontes e a diferença na habitualidade e percepção, mas principalmente na identificação de que o meio ambiente é um bem difuso e que a coletividade não podem continuar arcando com as externalidades negativas produzidas por ações individuais.

Desta feita, o excesso de ruídos deve ser considerado poluição sonora, nos termos da legislação ambiental em vigor, passível de responsabilização nas esferas civil, administrativa e penal, de forma à reparabilidade integral do dano. É fato que não há como voltar ao *status quo ante* quando se fala em poluição sonora, restando alternativas como a cessação dos atos poluentes e a indenização pelos efeitos causados, tanto patrimonial como extrapatrimonialmente, em vista de trazer uma diminuição de qualidade de vida.

Em relação à caracterização do dano moral ou extrapatrimonial ambiental<sup>4</sup>, houve uma modificação da jurisprudência do Superior Tribunal de

---

<sup>3</sup> BASNER, Mathias; *et al*. *Auditory and non-auditory effects of noise on health*. Lancet, 2014.

<sup>4</sup> Leite e Ayala entendem que a expressão mais correta seria dano extrapatrimonial, visto que o dano moral está mais ligado “a um subjetivismo, devendo ser abolido, no sentido do conceito se tornar obsoleto com o tempo e também mais circunscrito. A conceituação mais adequada é aquela que traz consigo um critério de contraposição, visando a dar uma justificativa de seu conteúdo, sem, no entanto, trazer restrição e resultando em uma concepção mais ampla. Assim, afirma-se ser mais condizente o critério negativista, que considera dano extrapatrimonial toda lesão que não tem uma concepção econômica”, sendo o nome dano extrapatrimonial, portanto, “menos restritivo, pois não vincula a possibilidade do dano à palavra moral, que pode ter várias significações e torna-se, desta maneira, falha por imprecisão e abrangência semântica”. LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 266.

Justiça, passando do não reconhecimento para a necessidade de sua reparação, configurando uma mudança de paradigma hermenêutico ambiental, em observância às regras constitucionais e legais de proteção do meio ambiente e reparação integral do dano, bem como do princípio da solidariedade para com as presentes e futuras gerações.

Esta nova linguagem do direito ambiental e da mudança do paradigma hermenêutico, representada pelos julgados referentes aos REsp 1.367.923/RJ, publicado em 06/09/2013; REsp 1.198.727/MG, publicado em 09/05/2013; REsp 1.145.083/MG, publicado em 04/09/2012; e o REsp 1.180.078/MG, publicado em 28/02/2012, foi trazida primeiramente por Leite e Ayala<sup>5</sup>, para os quais esta interpretação privilegia e se mostra mais adequada para a proteção dos bens difusos, como o bem ambiental.

Assim, o tratamento jurisprudencial do dano moral ou extrapatrimonial ambiental tem como possível a cumulação de dano moral e material oriundos do mesmo fato, entendimento este a partir de 2012. Isso porque, até 2006, era considerada impossível a reparação do dano moral coletivo, vez que se entendia que o dano moral estava ligado essencialmente a sentimento de dor, sendo este incompatível com os direitos difusos.

Entretanto, a partir de 2012, o Tribunal passou não somente a aceitar a reparação como a entendê-la necessária, ante a regra da reparação integral do dano, pois, ao não reparar o dano extrapatrimonial, o dano ambiental ficava em parte indene. Ademais, é pacífico na jurisprudência que não há direito adquirido de poluir, sendo, portanto, necessária a indenização do dano em sua amplitude.

Isto é, tradicionalmente, havia uma visão restrita do dano moral, considerando-o ligado mais à pessoa e aos aspectos de sentimento de dor, o que não se coaduna com a proteção do meio ambiente, vez que bem de uso comum do povo, difuso e transfronteiriço, ou seja, um bem diferenciado, ligado à qualidade ambiental.

Havia, assim, uma necessidade de mudança da interpretação que se dava a esta visão restrita de dano moral, pois o fundamento jurídico do dano moral ou extrapatrimonial ambiental está ligado não ao sentimento de dor física ou de sofrimento psíquico, mas de uma ameaça à vida coletiva saudável, que possua um mínimo de qualidade ambiental. Ademais, conforme preceitua o artigo

<sup>5</sup> LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 300-301.

225, §3º, da Constituição Federal de 1988, a reparação do dano ambiental deve ser integral, sendo que a exclusão da reparação extrapatrimonial nesse âmbito configurava uma flagrante afronta ao texto da Lei Fundamental, bem como deixava a lesão ambiental em parte indene, o que é inadmissível em uma ordem jurídica que se propõe protetiva do meio ambiente e da vida em geral.

O julgado que exemplifica a antiga posição do Tribunal superior é o REsp 598.281/MG, julgado pela Primeira Turma aos 02 de maio de 2006, no qual se entendeu que o dano moral ambiental deveria estar ligado à noção de sofrimento psíquico, de caráter individual<sup>6</sup>.

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais nos autos de ação civil pública, contra o acórdão que entendeu pela impossibilidade de condenação de dano moral coletivo. O Ministro Luiz Fux, em seu voto, deu provimento ao recurso, por entender que cabiam os danos morais ambientais, pelo advento da nova ordem constitucional, protetora do meio ambiente, a qual “possibilitou ultrapassar a barreira do indivíduo para abranger o dano extrapatrimonial à pessoa jurídica e à coletividade”, bem como pelas disposições da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

Entretanto, o voto-vista do Ministro Teori Zavascki modificou o posicionamento, tendo o recurso especial sido negado por maioria, sob o entendimento de que o dano ambiental pode, em tese, acarretar dano moral, como “na hipótese de destruição de árvore plantada por antepassado de determinado indivíduo, para quem a planta teria, por essa razão, grande valor afetivo”. Continua o Ministro afirmando que a vítima do dano moral é, entretanto, necessariamente uma pessoa, não sendo, portanto, compatível com o dano moral a transindividualidade, na medida em que envolveria dor, sentimento ou lesão física, típicas da parte sensitiva do ser humano.

Observa-se que esta posição defendida anteriormente pela Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça é restritiva e não assegura a proteção integral que a Constituição Federal brasileira conferiu ao meio ambiente e à total reparação quando o bem ambiental é lesionado.

Já para o novo entendimento, ainda que de forma reflexa, a degradação ao meio ambiente dá ensejo ao dano extrapatrimonial coletivo, vez que seria contraditório admitir o ressarcimento por lesão a dano moral individual sem que

---

<sup>6</sup> STJ, REsp nº 598.281/MG, julgado aos 02 de maio de 2006. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200301786299&dt\\_publicacao=01/06/2006](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200301786299&dt_publicacao=01/06/2006). Acesso em: 10 mai. 2015.

se pudesse dar à coletividade o mesmo tratamento. O Superior Tribunal de Justiça afirmou ainda que as normas ambientais devem atender aos fins sociais a que se destinam, sendo necessária uma interpretação e integração conforme o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, decorrente do princípio da precaução<sup>7</sup>.

Assim, afirmam Leite e Ayala que se saiu de uma visão restritiva dominante de interpretação do dano moral “para uma visão ampla e integral da reparabilidade da danosidade ambiental”, a qual “remete a um excelente patamar de conteúdo hermenêutico, que modificou a compreensão da juridicidade ambiental como *da água para o vinho*, nos termos do ditado popular”, ou seja, “da não reparação do dano moral coletivo para uma melhor compreensão de seus componentes ecológicos, éticos e suas funções no âmbito da responsabilidade civil ambiental”<sup>8</sup>.

No que tange a integralidade do dano e os elementos de indenização vale a pena citar a interpretação precisa feita pelo Relator Hernam Benjamim no STJ, REsp 1198727/MG, 2ª Turma, DJe 9-5-2013: Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui:

“a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passadizo de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida; b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente); e c) o dano moral coletivo”.

Ademais, vale, ainda, destacar que a responsabilidade do poluidor é objetiva, fundada na teoria do risco integral, conforme, repetitivamente, vem decidindo o STJ em consonância com sistema normativo brasileiro. Vide neste sentido a aplicação hermenêutica apropriada:

“Responsabilidade civil por lesão individual causada, supostamente, por contaminação do solo (descarte improprio de material poluente). Alegada inexistência de conduta ilícita imputável à sociedade petrolífera ré. A responsabilidade civil por dano ambiental (público ou privado) é objetiva,

<sup>7</sup> Conforme STJ, REsp nº 1.367.923/RJ, julgado aos 27 de agosto de 2013. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201100864536&dt\\_publicacao=06/09/2013](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201100864536&dt_publicacao=06/09/2013). Acesso em: 10 mai. 2015.

<sup>8</sup> LEITE; AYALA, op. cit., p. 314.

fundada na teoria do risco integral, à luz do disposto no art. 14, § 1o, da Lei n. 6.938/81. Assim, sendo o nexó de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato”, revela-se “descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar a sua obrigação de indenizar” (REsp 1354536/SE, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, Segunda Seção, julgado em 26/03/2014, Dje 05/05/2014, sob o rito dos recursos repetitivos)”.

Esta nova compreensão está em consonância não somente com os dispositivos da Constituição Federal de 1988 de proteção do meio ambiente, como também da nova hermenêutica do direito ambiental, a qual impõe ao intérprete a necessidade de pensar de forma complexa, ampla e transdisciplinar, visto estar diante de direitos difusos e planetários, que dizem respeito à própria vida e à existência digna com qualidade.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado, o conceito amplo de meio ambiente e poluição permitem que se inclua a poluição sonora, a qual traz uma diminuição de qualidade de vida dos indivíduos e da coletividade, sendo passível de responsabilização extrapatrimonial, em consonância com a jurisprudência mais recente do Superior Tribunal de Justiça.

Sob esta perspectiva, observou-se a mudança de paradigma da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, passando a aplicar a reparação pelo dano moral ou extrapatrimonial ambiental, em uma evidente consagração da hermenêutica ambiental e de seus princípios, evidenciando uma sensibilidade ecológica desta instituição, que trouxe para seus julgados a máxima da reparação integral prevista constitucionalmente.

Assim, ao configurar não somente a necessidade de responsabilização pela poluição sonora perpetrada, mas também configurando a indenização pelo dano moral causado demonstram a importância desta jurisprudência, evidenciada como resultante de um novo pensar ambiental, a partir da configuração da necessidade de uma hermenêutica própria ambiental, a qual evidencia um direito transdisciplinar e complexo, diverso daquele tradicional, individualista e reparatório.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 791.653/RS. Relator: Min. José Delgado. Julgado em: 06/02/2007.

---

**RECURSO ESPECIAL N. 1.051.306-MG (2008/0087087-3)**

---

Relator: Ministro Castro Meira

Relator para o acórdão: Ministro Herman Benjamin

Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais

Recorrido: Keliana Bar Ltda

Advogado: Sem representação nos autos

---

**EMENTA**

Processual Civil. Ação civil pública. Meio ambiente. Direito ao silêncio. Poluição sonora. Art. 3º, III, alínea e, da Lei n. 6.938/1981. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público.

1. Hipótese de Ação Civil Pública ajuizada com o fito de cessar poluição sonora causada por estabelecimento comercial.

2. Embora tenha reconhecido a existência de poluição sonora, o Tribunal de origem asseverou que os interesses envolvidos são individuais, porquanto afetos a apenas uma parcela da população municipal.

3. A poluição sonora, mesmo em área urbana, mostra-se tão nefasta aos seres humanos e ao meio ambiente como outras atividades que atingem a “sadia qualidade de vida”, referida no art. 225, *caput*, da Constituição Federal.

4. O *direito ao silêncio* é uma das manifestações jurídicas mais atuais da pós-modernidade e da vida em sociedade, inclusive nos grandes centros urbanos.

5. O fato de as cidades, em todo o mundo, serem associadas à ubiquidade de ruídos de toda ordem e de vivermos no país do carnaval e de inumeráveis manifestações musicais não retira de cada brasileiro o direito de descansar e dormir, duas das expressões do direito ao silêncio, que encontram justificativa não apenas ética, mas sobretudo fisiológica.

6. Nos termos da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), também é poluição a atividade que lance, no

meio ambiente, “energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (art. 3º, III, alínea e, grifei), exatamente a hipótese do som e ruídos. Por isso mesmo, inafastável a aplicação do art. 14, § 1º, da mesma Lei, que confere legitimação para agir ao Ministério Público.

7. Tratando-se de poluição sonora, e não de simples incômodo restrito aos lindeiros de parede, a atuação do Ministério Público não se dirige à tutela de direitos individuais de vizinhança, na acepção civilista tradicional, e, sim, à defesa do meio ambiente, da saúde e da tranquilidade pública, bens de natureza difusa.

8. O Ministério Público possui legitimidade para propor Ação Civil Pública com o fito de prevenir ou cessar qualquer tipo de poluição, inclusive sonora, bem como buscar a reparação pelos danos dela decorrentes.

9. A indeterminação dos sujeitos, considerada ao se fixar a legitimação para agir na Ação Civil Pública, não é incompatível com a existência de vítimas individualizadas ou individualizáveis, bastando que os bens jurídicos afetados sejam, no atacado, associados a valores maiores da sociedade, compartilhados por todos, e a todos igualmente garantidos, pela norma constitucional ou legal, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde.

10. 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 maioria, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a) Herman Benjamin que lavrará o acórdão. Vencido o Sr. Ministro-Relator que negava provimento ao recurso.” Votaram com o Sr. Ministro Herman Benjamin os Srs. Ministros Humberto Martins, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon.

Brasília (DF), 16 de outubro de 2008 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Castro Meira: Cuida-se de recurso especial interposto com base na alínea **a** do permissivo constitucional em face de acórdão assim ementado:

*Ementa: Apelação cível. Ação civil pública. Poluição sonora. Direitos difusos e coletivos. Estabelecimento comercial em bairro residencial. Direito individual. Falta de legitimidade ad causam do Ministério Público. Carência de ação. Extinção do processo sem resolução do mérito. Para justificar a atuação do Ministério Público, há que atentar para o fato de que a lei de Ação Civil Pública visa a tutela de direitos difusos e coletivos que, se caracterizam pela indeterminação dos titulares dos direitos defendidos. Em que pese tratar-se de estabelecimento localizado em bairro residencial que está a gerar incômodos sonoros, deve-se vislumbrar a existência de relevância social, sob pena de amesquinhar a atuação de uma instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa de interesses social.*

V.V.

*Poluição sonora. Dano ambiental ação civil pública. Legitimidade do Ministério Público. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública visando obstar propagação sonora que esteja causando danos ao meio-ambiente, na forma dos precedentes a respeito exarados pelo Superior Tribunal de Justiça" (fl. 108).*

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados.

A recorrente alega violação aos artigos 535 do Código de Processo Civil, 5º e 21 da Lei n. 7.347/1985 e 81 e 82, I do CDC. Defende o cabimento da via da ação civil pública com objetivo de fazer cessar poluição sonora em bar situado na cidade de Belo Horizonte.

Sem contra-razões.

Admitido o apelo, subiram os autos.

Instado a manifestar-se, o ilustre. Subprocurador-Geral da República Dr. Antonio Fonseca opinou pelo provimento do recurso especial.

É o relatório.

## VOTO

*Ementa: Processual Civil e Administrativo. Ação civil pública. Poluição sonora. Possibilidade. Direitos homogêneos disponíveis. Argumentos trazidos na exordial.*



1. Compete ao Ministério Público, nos termos dos art. 5º, III, **b** e 129, III, da LC n. 75/1993, a propositura da ação civil pública para a tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos - inclusive em casos em que ocorra poluição sonora.

2. É o interesse transindividual coletivo, difuso ou homogêneo que justifica a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública.

3. No caso, restou comprovado que o transtorno causado pelo estabelecimento comercial restringia-se a vizinhos, não sendo a ação civil pública o meio adequado para análise.

3. Recurso especial não provido.

O Sr. Ministro Castro Meira (Relator): Presentes os requisitos de admissibilidade, conheço do recurso especial e passo a analisá-lo.

Desse modo, revela-se desnecessária a alegada violação ao artigo 535 do Código de Processo Civil.

Examino o mérito do recurso.

Compete ao Ministério Público, nos termos dos art. 5º, III, **b** e 129, III, da LC n. 75/1993, a propositura da ação civil pública para a tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Nesse sentido, colho o seguinte precedente:

Ação civil pública. Lançamento em rio de esgoto sem tratamento. Antecipação dos efeitos da tutela para impor à ré a realização de obras para solucionar o problema. Requisitos do art. 273 do CPC. Reexame de prova. Legitimidade do Ministério Público para a defesa dos direitos difusos.

I – O Ministério Público, segundo expressa disposição constitucional, tem legitimidade para promover ação civil pública em defesa do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. É destes interesses que se cuida no caso, pois visa o *parquet* a coibir o lançamento em rio de esgoto não tratado, problema cuja solução, segundo procura demonstrar o autor, cabe à recorrente.

II – O deferimento de antecipação dos efeitos da tutela não pode ser revisto em recurso especial quando, para tanto, for necessário o reexame das provas que caracterizam a verossimilhança da alegação e a iminência de dano grave irreparável. Aplicação da Súmula n. 7 desta Corte.

III – É incabível a denunciação da lide se o alegado direito de regresso não decorre de lei ou contrato, mas depende ainda de apuração segundo as regras genéricas da responsabilidade civil. Assim sendo, não viola o art. 70, III, do Código de Processo Civil o acórdão que indefere pedido de denunciação da Fazenda local sob o fundamento de que os deveres impostos ao Estado pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual não implicam o reconhecimento automático do direito de regresso.

IV – Recurso especial improvido (REsp n. 397.840-SP, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 13.3.2006).

Especificamente, em caso de poluição sonora, esta Corte também já entendeu pela viabilidade da ação civil pública:

Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Meio ambiente. Poluição sonora. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para propor ação civil pública em defesa do meio ambiente, inclusive, na hipótese de poluição sonora decorrente de excesso de ruídos, com supedâneo nos arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985 e art. 129, III, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte: REsp n. 791.653-RS, DJ 15.2.2007; REsp n. 94.307-MS, DJ 6.6.2005; AgRg no REsp n. 170.958-SP, DJ 30.6.2004; REsp n. 216.269-MG, DJ 28.8.2000 e REsp n. 97.684-SP, DJ 3.2.1997, Rel. Min. Ruy Rosado Aguiar.

2. Recurso especial provido (REsp n. 858.547-MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJU de 4.8.2008).

Cabe então analisar se tal entendimento se aplica ao caso dos autos.

Na petição inicial da ação civil pública, o Ministério Público do Estado de Minas narra o seguinte:

Os moradores do centro desta cidade através de vários Boletins de Ocorrência da Lavra da Polícia Militar desta cidade, aduziram intensa reclamação de poluição ambiental sonora provocado pelo exercício de atividade da empresa ré, a qual, no exercício de suas atividades, vem provocando dano ao meio ambiente, *consistente na emissão de excessivos ruídos em detrimento da tranquilidade, do sossego e bem-estar da população vizinha* (fl. 03).

Alega que, ao exibir jogos de futebol o bar “vem prejudicando notadamente a saúde, os estudos e o descanso dos moradores vizinhos, já que tais atividades desenvolvidas mediante música alta, palmas, gritos e até mesmo lançamento de fogos de artifícios” (fls. 03-04) Relata o grave incômodo trazido pelo bar, acarretando prejuízo ambiental que justifique a ação civil pública.

Na narrativa, argumenta-se que os vizinhos próximos estariam incomodados com a situação descrita. Alguns, inclusive, teriam reclamado, com o registro em Boletim de Ocorrência narrando os excessos que entendiam ocorrer.

A alegação trazida na exordial restringe-se a transtornos causados aos vizinhos, sendo possível individualizar, de modo razoável, os eventuais prejudicados pela atividade da casa noturna.

Nesse sentido, escreve Guilherme José Purvin de Figueiredo:

Ainda hoje questiona-se se a poluição sonora constitui modalidade de lesão a direitos de natureza difusa ou a direitos individuais homogêneos disponíveis. No julgamento de uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público Estadual, o extinto 2º Tribunal de Alçada Civil do Estado de São Paulo, hoje integrado o tribunal de Justiça, adotou o seguinte entendimento: “Possibilidade de ajuizamento de ação civil pública apenas em defesa de interesses difusos ou coletivos, excluindo-se direitos individuais homogêneos disponíveis. Fato que também não caracteriza dano ao meio ambiente, de forma a legitimar o Ministério Público a interpor ação civil pública, para obstar a emissão de ruídos que retiram o sossego a grupo vizinho. Mera questão de direito de vizinhança. Ilegitimidade de parte reconhecida. Recurso improvido” (8ª Câm. Apelação 609.662-00/4, j. 2.8.2001, rel. Juiz Ruy Coppola).

Não nos parece possível estabelecer aprioristicamente a natureza jurídica do bem lesado, tudo dependendo da fonte emissora da poluição e da extensão do dano causado. Se, por um lado, bailes ruidosos realizados em clubes permitem, até um certo ponto, a identificação as vítimas da poluição, constituindo idênticas hipóteses de uso nocivo da propriedade e desrespeito de direitos de vizinhança, por outro lado como seria possível identificar com precisão todas as suas vítimas, caso nas vizinhanças do hipotético clube haja hospitais e hotéis? A bem da verdade, nos grandes centros urbanos, é cada mais difícil a individualização dos membros de uma comunidade local, ainda que a circunscrevemos a um bairro ou a três ou quatro quarteirões, o que nos leva a concluir que, ressalvada a hipótese de vir o poluidor – em ação civil pública – a provar que o dano ambiental que causou era espacialmente limitado e suas vítimas identificáveis, em regra os casos de poluição sonora constituem hipótese de lesão a interesse difuso (in *A Propriedade no Direito Ambiental*, 3ª edição, p. 304-305).

Seguindo tal linha de raciocínio, o interesse difuso que justifica a legitimidade do Ministério Público para propor a ação civil pública decorre da impossibilidade de individualização dos que sofrem com poluição sonora e a amplitude do dano.

Não presentes tais requisitos, via de regra, é caso de interesses individuais homogêneos disponíveis que não se inserem no âmbito da ação civil pública.

A sentença, ao extinguir a ação civil pública, com base nas provas trazidas aos autos, trouxe a seguinte fundamentação:

Estou convencido de que o Ministério Público é parte ilegítima para a hipótese retratada nos autos. Com efeito, já se disse alhures, a ação civil pública se presta a amparar direitos de um grupo pequeno de pessoas prejudicadas com o funcionamento de atividade comercial nas imediações de suas residências, por não se tratar de interesse difuso, nem coletivo, nem individual indisponível e homogêneo.

Os pressupostos de fato da demanda, como se verifica nos autos, decorrem do uso abusivo de aparelhos sonoros por um bar, que estaria afetando o sossego dos moradores próximos, não se vislumbrando, na espécie, interesse coletivo ou difuso, a legitimar a atuação do Ministério Público.

A meu sentir, somente as pessoas afetadas pela poluição sonora (vizinhos) é que teriam legitimidade para propor ação visando cessar a atividade ruidosa da empresa, por não afetar ela toda uma comunidade ou um grupo indeterminado ou indeterminável de pessoas. Insere-se a questão no âmbito do direito de vizinhança, solucionáveis pelos prejudicados na forma do artigo 554, do Código Civil (fl. 60).

Em segunda instâncias, tais pontos foram reforçados no acórdão recorrido:

Da análise dos presentes autos, se verifica que apesar de aparentemente caracterizada a ocorrência de poluição sonora geradora de incômodos aos vizinhos da apelada entendo que não se trata diretamente de dano a direitos difusos ou coletivos ensejadores da legitimação do apelante para defendê-los.

Assevera-se que a situação encontra-se delimitada a uma vizinhança incomodada com os ruídos de um estabelecimento especificamente localizado na comarca, não alcançando a totalidade desta. Tanto é verdade que, da análise da documentação acostada aos autos não se afere nem mesmo se as assinaturas abarcam todos os moradores do local.

Assim, entendo que se tratando de Ação Civil Pública não há como não questionarmos se, se trata ou não de defesa de direitos difusos ou coletivos ante o seu âmbito de abrangência posto que, diferenciam-se exatamente pela indeterminação dos sujeitos titulares do bem jurídico protegido pela norma, de forma que esses interesses dizem respeito à coletividade como um todo, não comportando divisão em parcelas.

Além, é claro, do critério geográfico, ou seja, a lesão não pode circunscrever-se num espaço físico pequeno e delimitado, mas deve abranger “uma região da cidade”.

Arremata Mazzilli: "(...) Quando, porém, se tratar da defesa de interesses coletivos ou individuais homogêneos, de pequenos grupos, sem características de indisponibilidade nem suficiente abrangência social, pode não se justificar a iniciativa do Ministério Público."

Pertinente é o posicionamento de Daniel Roberto Fink:

Já deveríamos ter dito e o fazemos agora que, em matéria de poluição sonora, o critério para verificação da relevância social do dano efetivo ou potencial que qualifica a legitimidade do Ministério Público não será a qualidade do bem jurídico lesado (por exemplo, saúde), mas o número de titulares do direito lesado, que deverá ser necessariamente indeterminado.

O critério para verificação da relevância social não é a qualidade do bem jurídico lesado porque, ainda que a poluição sonora afete profundamente a saúde de uma pessoa ou um grupo determinado, o Ministério Público não está legitimado para a ação civil pública para fazer cessar os limites do ruído, posto que os limites da lesão são restritos.

Em se tratando de interesses coletivos e individuais homogêneos, além da legitimidade extraordinária decorrente de expressa disposição legal, deve qualificar a legitimação do Ministério Público a existência de relevância social na hipótese concreta por ventura em análise, sob pena de amesquinhar a atuação de uma instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa de interesses social.

Senão vejamos:

Estabelecimento comercial. Poluição sonora. Ação civil pública proposta pelo Ministério Público visando ao seu fechamento, bem como sua condenação a deixar de demitir sons em excesso. Ilegitimidade "ad causam". Inexistência, na hipótese, de proteção a interesses difusos. Ruídos que não ultrapassam os limites da vizinhança, constituindo-se em natural desconforto a terceiro, mas não em efetivo risco à saúde de toda a coletividade local. Extinção do processo mantida. Recurso improvido.

Em que pese a constatação positiva feita pela CETESB no local, não se afigura situação de risco à saúde da comunidade, senão apenas um natural desconforto dos moradores vizinhos à casa comercial. De sorte que, a hipótese não é de proteção a interesses difusos, como tais se compreendendo aqueles pertinentes a um número indeterminado de pessoas. Ao invés, parece perfeitamente possível a identificação das pessoas atingidas exatamente as que residem nas proximidades e manifestaram seu inconformismo ao Promotor. Assim, aos interessados compete a propositura da ação entendam apropriada, com invocação de direitos ao seu bem-estar e justo sossego." (TJSP - Ap. Cív. n. 172.205-1/0, j. 25.8.1992, v.u.)

Portanto, entendo que a legitimidade para buscar a interrupção dos ruídos seria dos moradores que se avizinham a apelada diante da determinação tanto dos que se consideram prejudicados quanto pela extensão do local, divergindo-se completamente das características de interesse e direitos difusos e coletivos. Este também é o entendimento súmula abaixo citada:

Súmula n. 14. Em caso de poluição sonora praticada em detrimento de número indeterminado de moradores de uma região da cidade, mais do que meros interesses individuais, há, no caso, interesses difusos a zelar, em virtude da indeterminação dos titulares e da indivisibilidade do bem jurídico protegido (fls. 114-116).

Desse modo entendeu esta Turma quando do julgamento do REsp n. 94.307-MS, da relatoria do Sr. Ministro João Otávio de Noronha, publicado no DJU de 6.6.2005:

Recurso especial. Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Interesse difuso. Inexistência.

1. A legitimação do Ministério Público para propositura de ação civil pública está na dependência de que haja interesses transindividuais a serem defendidos, sejam eles coletivos, difusos ou transindividuais homogêneos indisponíveis.

2. Recurso especial conhecido e improvido.

Em seu voto, o Sr. Relator destacou:

Não se põe em questão que a conduta dos responsáveis por tal estabelecimento comercial desprezita a boa convivência com a vizinhança, vindo a perturbar sobremaneira àqueles que, sem estarem participando da algazarra promovida naquele estabelecimento, são obrigados a suportá-la porque residem em suas imediações. Todavia, esses fatos não fazem com que a questão seja pública, pois as circunstâncias que permeiam o presente caso não lograram demonstrar que os direitos individuais aqui feridos pudessem ser classificados como metaindividuais.

Mesmo que fossem considerados como “individuais homogêneos”, ainda assim, a legitimidade do Ministério Público estaria condicionada a que fossem também indisponíveis. Por oportuno, colaciono, a seguir, doutrina de Rodolfo de Camargo Mancuso, *in* Ação Popular, 3ª edição, p. 34:

O que é importante reter neste ponto é que uma ação recebe a qualificação de ‘coletiva’ quando através dele se pretende alcançar uma dimensão coletiva, e não pela mera circunstância de haver um cúmulo subjetivo em seu pólo ativo ou passivo; caso contrário, teríamos que chamar de “coletiva” toda ação civil onde se registrassem um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas, como se dá no chamado

“multitudinário”. Na verdade uma ação é coletiva quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe, espreado assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses difusos, ou no interesse de certos corpos intercalares onde se aglutinam interesses coletivos, ou ainda no âmbito de certo grupos ocasionalmente constituídos em função de uma origem comum, como se dá com os chamados ‘individuais homogêneos.

*In casu*, havendo apenas a soma de interesses individuais de algumas pessoas – interesses legítimos é certo, mas não coletivos – não cabe ao Ministério público defendê-los, visto que, a iniciativa do *parquet* deve-se dar na esfera individual de cada lesado.

Desse modo, aferida que a questão posta nos autos não engloba interesses transindividuais, mas mero litígio entre vizinhos, mostra-se imprópria a utilização da via da ação civil pública.

Ante o exposto, *nego provimento ao recurso especial*.

É como voto.

#### **VOTO-VENCEDOR**

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, **a**, da Constituição da República, contra acórdão assim ementado:

Apelação cível. Ação civil pública. Poluição sonora. Direitos difusos e coletivos. Estabelecimento comercial em bairro residencial. Direito individual. Falta de legitimidade *ad causam* do Ministério Público. Carência de ação. Extinção do processo sem resolução do mérito.

Para justificar a atuação do Ministério Público, há que se atentar para o fato de a lei de Ação Civil Pública visa a tutela de interesses difusos e coletivos que se caracterizam pela indeterminação dos titulares dos direitos defendidos. Em que pese tratar-se de estabelecimento localizado em bairro residencial que está a gerar incômodos sonoros, deve-se vislumbrar a existência de relevância social, sob pena de amesquinhar a atuação de uma instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa de interesses sociais.

O recorrente alega violação do art. 535 do CPC, do art. 3º, III, da Lei n. 6.938/1981 e do art. 1º, I, da Lei n. 7.347/1985.

Concordo em que está ausente a ofensa ao art. 535 do CPC, mas peço vênia ao ilustre Ministro Relator para discordar do seu entendimento quanto à questão de fundo.

O debate, neste caso, envolve a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente *versus* Código Civil, no contexto da Lei da Ação Civil Pública.

A questão é: há ou não poluição na hipótese? Se houver poluição, qualquer que seja sua modalidade ou origem, inexistirá dúvida a respeito da legitimação do Ministério Público, a não ser que se trate de um incômodo que afete apenas os vizinhos de parede. Esse é o critério delimitador que se deve adotar.

Mas há poluição na hipótese?

Até hoje, infelizmente, ainda apequenamos a seriedade da poluição sonora porque entendemos ser um mal menor. No entanto, são abundantes os estudos técnico-científicos que dão conta dos danos à saúde humana e à tranqüilidade pública causados pela poluição sonora. As vítimas são toda a coletividade, embora padeçam mais os que trabalham e os que, por uma razão ou outra, sofram de distúrbios do sono.

A Lei n. 6.938/1981, que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente, no art. 3º, nas definições – e é este dispositivo que conflita com o Código Civil –, explicita (grifei):

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou *energia* em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos;

O som é energia em circulação. Se passa dos limites máximos fixados pelo legislador ordinário ou administrativo, transforma-se em poluição. E se é poluição, a legitimação do Ministério Público ocorre *in re ipsa*.



Não é porque vivemos em centros urbanos barulhentos que vamos renunciar ou perder, por inação, o *direito ao silêncio*, garantido duplamente pela Constituição de 1988, não só como componente inseparável do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, considerado bem “essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, *caput*), mas também por constituir derivação do próprio direito à saúde, que inclui a “redução do risco de doença e de outros agravos” (ar. 196).

A análise do acórdão recorrido evidencia que o excesso de ruídos provocados pelo estabelecimento comercial afeta a comunidade que o circunda. A despeito disso e de reconhecer a ocorrência de poluição sonora, o Tribunal de origem afastou a legitimidade ativa do Ministério Público, ao fundamento de que os interesses em questão não são difusos ou coletivos. Com efeito, consta do voto condutor:

Apesar de aparentemente caracterizada a ocorrência de poluição sonora geradora de incômodo aos vizinhos da apelada, entendo que não se trata diretamente de dano a direitos difusos ou coletivos ensejadores da legitimação do apelante para defendê-los.

Assevera-se que a situação encontra-se delimitada a uma vizinhança incomodada com os ruídos de um estabelecimento especificamente localizado na comarca, não alcançando a totalidade desta. Tanto é verdade que, da análise da documentação acostada aos autos não se afere nem mesmo se as assinaturas abarcam todos os moradores do local.

Assim, entendo que se tratando de Ação Civil Pública não há como não questionarmos se se trata ou não de defesa de direitos difusos ou coletivos ante o seu âmbito de abrangência, posto que diferenciam-se exatamente pela indeterminação dos sujeitos titulares do bem jurídico protegido pela norma, de forma que esses interesses dizem respeito à coletividade como um todo, não comportando divisão em parcela.

Além, é claro, do critério geográfico, ou seja, a lesão não pode circunscrever-se num espaço físico pequeno e delimitado, mas deve abranger “uma região da cidade”.

Não se afasta a legitimidade do Ministério Público tão-só por a poluição sonora atingir apenas parcela determinada da população do município. Em tais circunstâncias, o que ocorre não é mero incômodo restrito aos lindeiros de parede; a atuação do *Parquet*, portanto, não se dirige à tutela de direitos individuais de vizinhança, na acepção civilística tradicional, e, sim, à defesa do meio ambiente, da saúde e tranqüilidade pública, bens de natureza difusa.

A poluição sonora, mesmo em área urbana, mostra-se tão nefasta aos seres humanos e ao meio ambiente como outras atividades que atingem a “sadia qualidade de vida”, referida no art. 225, *caput*, da Constituição Federal. O *direito ao silêncio* é uma das manifestações jurídicas mais atuais da vida em sociedade, mesmo nos grandes centros urbanos.

O fato de as cidades, em todo o mundo, estarem associadas à ubiquidade de ruídos de toda ordem e de vivermos no País do carnaval e de inumeráveis manifestações musicais não retira de cada brasileiro o direito de descansar e dormir, duas das expressões do direito ao silêncio, que encontram justificativa não apenas ética, mas até fisiológica.

Nos termos da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), anteriormente visto, também é poluição atividade que lance, no meio ambiente, “energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos” (art. 3º, III, alínea e), exatamente a hipótese do som e ruídos. Por isso mesmo, inafastável o art. 14, § 1º, da mesma Lei, que confere legitimação para agir ao Ministério Público.

A indeterminação dos sujeitos, considerada ao se fixar a legitimação para agir na Ação Civil Pública, não é incompatível com a existência de vítimas individualizadas ou individualizáveis, bastando que os bens jurídicos afetados sejam, no atacado, associados a valores maiores da sociedade, compartilhados por todos, e a todos igualmente garantidos, pela norma constitucional ou legal, como é o caso do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da saúde.

Os precedentes adiante transcritos corroboram esse entendimento:

Agravo regimental em recurso especial. Ação rescisória. Afastamento da incidência da Súmula n. 126-STJ e da ausência de prequestionamento. Ação civil pública. Meio ambiente. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público. Incidência da Súmula n. 13-STJ.

Afastada a aplicação da Súmula n. 126-STJ, porquanto carecia a recorrente de interesse recursal para a interposição do recurso extraordinário.

A alegada vulneração do artigo 11 da Lei n. 7.347/1985, pertinente à legitimidade *ad causam* do Ministério Público, foi efetivamente objeto de análise pela Corte Regional, inclusive de modo explícito, de maneira que resta preenchido o requisito do prequestionamento.

Esta Corte Superior de Justiça firmou o entendimento segundo o qual, nos termos dos artigos 129, III, da Constituição Federal, 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985, o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública contra

empresa poluidora do ambiente, emissora de ruídos acima dos níveis permitidos. Precedentes: REsp n. 216.269-MG, DJ 28.8.2000, Relator Min. Humberto Gomes de Barros e REsp n. 97.684-SP, DJU 3.2.1997, Rel. Min. Ruy Rosado Aguiar.

(...)

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp n. 170.958-SP, Rel. Ministro Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 18.3.2004, DJ 30.6.2004 p. 282)

Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Meio ambiente. Poluição sonora. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para propor ação civil pública em defesa do meio ambiente, inclusive, na hipótese de poluição sonora decorrente de excesso de ruídos, com supedâneo nos arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985 e art. 129, III, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte: REsp n. 791.653-RS, DJ 15.2.2007; REsp n. 94.307-MS, DJ 6.6.2005; AgRg no REsp n. 170.958-SP, DJ 30.6.2004; REsp n. 216.269-MG, DJ 28.8.2000 e REsp n. 97.684-SP, DJ 3.2.1997, Rel. Min. Ruy Rosado Aguiar.

2. Recurso especial provido.

(REsp n. 858.547-MG, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12.2.2008, DJe 4.8.2008)

Ação civil publica. Meio ambiente, interesse difuso. Ministerio Publico. Legitimidade *ad causam*. O Ministerio Publico tem legitimidade para promover ação civil publica contra empresa poluidora do ambiente, emissora de ruidos acima dos niveis permitidos. Recurso conhecido e provido.

(REsp n. 97.684-SP, Rel. Ministro Ruy Rosado De Aguiar, Quarta Turma, julgado em 26.11.1996, DJ 3.2.1997 p. 732)

Nesse último julgado transcrito, cujos fundamentos foram reiterados nos demais, o eminente Ministro Relator Ruy Rosado de Aguiar, após esclarecer a legitimidade conferida ao Ministério Público pelas Leis n. 6.938/1981, 7.347/1985 e pelo Código de Defesa do Consumidor, concluiu:

(...) há um conjunto de normas que garantem a legitimidade *ad causam* para o Ministério Público agir em juízo na defesa do meio ambiente, e a decisão que, admitindo a existência de uma atividade poluidora sonora, lhe recusa legitimidade para essa atuação, contende com os dispositivos legais acima referidos (...).

Trata-se de interesse difuso, assim como definido no art. 81, inciso I, da Lei n. 8.078/1990 (interesse transindividual, de natureza indivisível, de que sejam

titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato), onde estão presentes as características acentuadas por Kazuo Watanabe: indeterminação dos titulares, inexistência entre eles de relação jurídica-base, no aspecto subjetivo, e indivisibilidade do bem jurídico, no aspecto objetivo (Cód. Bras. de Def. do Consumidor, 4ª ed., p. 501-502). Por isso, não interessa para o deslinde da questão a quantidade de pessoas que tenham reclamado do dano (pode ser que nenhuma manifeste sua contrariedade, por um motivo ou outro), pois o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum que se impõe ao Estado defender e preservar (art. 225 da CR).

Diante do exposto, sendo evidente a legitimidade ativa do Ministério Público *in casu*, dou provimento ao Recurso Especial para afastar a violação do art. 3º, III, da Lei n. 6.938/1981 e do art. 1º, I, da Lei n. 7.347/1985, devendo prosseguir o julgamento do feito.

É como *voto*.

#### VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recurso especial interposto pelo *Ministério Público do Estado de Minas Gerais* em face de acórdão do Tribunal de Justiça daquele Estado que decidiu pela sua ilegitimidade passiva *ad causam* para ajuizar ação civil pública em razão de poluição sonora.

Com a devida vênia, Excelentíssimo Senhor Ministro Relator, entendo que o Ministério Público tem legitimidade, sim, para propor ação civil pública para defender o meio ambiente contra os efeitos perniciosos da poluição sonora.

Nos termos do art. 129, inciso III, da Constituição Federal de 1988, e dos arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985, o Ministério Público está legitimado para defender o meio ambiente por meio da ação civil pública. Resta, então, examinar a adequação do fato à norma, ou seja, se a emissão de ruído em níveis acima do permitido consubstancia-se em meio apto a degradar o meio ambiente, de forma a justificar o ajuizamento de ação civil pública pelo Ministério Público.

Neste diapasão, não posso deixar de concordar com os argumentos do Excelentíssimo Senhor Ministro Herman Benjamin, no sentido de que a poluição sonora, por se constituir fisicamente em *energia*, enquadra-se no conceito de *poluição* insculpido no art. 3º, inciso III, alínea e, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), apta a degradar a qualidade ambiental.

Além disso, a Lei n. 6.803/1980, em seu art. 9º, inciso I, prevê, como causa de poluição, a emissão de ruídos sobre zoneamento nas áreas críticas de poluição, corroborando, assim, o entendimento aqui esposado.

Portanto, assentado o entendimento de que emissão de ruídos acima dos níveis tolerados pela legislação pertinente caracteriza-se como poluição, na modalidade sonora, capaz de provocar degradação do meio ambiente, resta cristalino que o Ministério Público tem legitimidade ativa *ad causam* para ajuizar ação civil pública para protegê-lo.

Nesse sentido, aliás, já se posicionaram as duas Turmas da Primeira Seção desta Corte, conforme arestos colacionados abaixo:

Processual Civil. Administrativo. Ação civil pública. Meio ambiente. Poluição sonora. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público.

1. O Ministério Público ostenta legitimidade para propor ação civil pública em defesa do meio ambiente, inclusive, na hipótese de poluição sonora decorrente de excesso de ruídos, com supedâneo nos arts. 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985 e art. 129, III, da Constituição Federal. Precedentes desta Corte: REsp n. 791.653-RS, DJ 15.2.2007; REsp n. 94.307-MS, DJ 6.6.2005; AgRg no REsp n. 170.958-SP, DJ 30.6.2004; REsp n. 216.269-MG, DJ 28.8.2000 e REsp n. 97.684-SP, DJ 3.2.1997, Rel. Min. Ruy Rosado Aguiar.

2. Recurso especial provido.

(REsp n. 858.547-MG, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12.2.2008, DJe 4.8.2008.)

Processual Civil recurso especial. Inexistência de violação do art. 535 do Código de Processo Civil. Regular análise e julgamento do litígio pelo Tribunal recorrido. Reconhecimento de dano moral regularmente fundamentado.

1. Trata-se de recurso especial que tem origem em agravo de instrumento interposto em sede de ação civil pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor de AGIP do Brasil S/A, sob o argumento de poluição sonora causada pela veiculação pública de jingle que anuncia produtos por ela comercializados. O acórdão impugnado pelo recurso especial declarou a perda de objeto da ação no que se refere à obrigação de fazer, isto porque lei superveniente à instalação do litígio regulou e solucionou a prática que se procurava coibir. O aresto pronunciado pelo Tribunal *a quo*, de outro vértice, reconheceu caracterizado o dano moral causado pela empresa agravante - em razão da poluição sonora ensejadora de dano ambiental - e a decorrente obrigação de reparação dos prejuízos causados à população. Daí, então, a interposição do recurso especial que ora se aprecia, no qual se alega, em resumo, ter havido violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

2. Todavia, constata-se que o acórdão recorrido considerou todos os aspectos de relevância para o julgamento do litígio, manifestando-se de forma precisa e objetiva sobre as questões essenciais à solução da causa. Realmente, informam os autos que, a partir dos elementos probatórios trazidos a exame, inclusive laudos periciais, a Corte *a quo* entendeu estar sobejamente caracterizada a ação danosa ao meio ambiente perpetrada pela recorrente, sob a forma de poluição sonora, na medida em que os decibéis utilizados na atividade publicitária foram, comprovadamente, excessivos. Por essa razão, como antes registrado, foi estabelecida a obrigação de a empresa postulante reparar o prejuízo provocado à população.

3. A regular prestação da jurisdição, pelo julgador, não exige que todo e qualquer tema indicado pelas partes seja particularizadamente analisado, sendo suficiente a consideração das questões de relevo e essencialidade para o desate da controvérsia. Na espécie, atendeu-se com exatidão a esse desiderato.

4. Recurso especial conhecido e não-provido.

(REsp n. 791.653-RS, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 6.2.2007, DJ 15.2.2007, p. 218.)

Recurso especial. Ação civil pública. Ministério Público. Legitimidade. Interesse difuso. Inexistência.

1. A legitimação do Ministério Público para propositura de ação civil pública está na dependência de que haja interesses transindividuais a serem defendidos, sejam eles coletivos, difusos ou transindividuais homogêneos indisponíveis.

2. Recurso especial conhecido e improvido.

(REsp n. 94.307-MS, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Segunda Turma, julgado em 5.4.2005, DJ 6.6.2005, p. 240.)

Agravo regimental em recurso especial. Ação rescisória. Afastamento da incidência da Súmula n. 126-STJ e da ausência de prequestionamento. Ação civil pública. Meio ambiente. Interesse difuso. Legitimidade *ad causam* do Ministério Público. Incidência da Súmula n. 13-STJ.

Afastada a aplicação da Súmula n. 126-STJ, porquanto carecia a recorrente de interesse recursal para a interposição do recurso extraordinário.

A alegada vulneração do artigo 11 da Lei n. 7.347/1985, pertinente à legitimidade *ad causam* do Ministério Público, foi efetivamente objeto de análise pela Corte Regional, inclusive de modo explícito, de maneira que resta preenchido o requisito do prequestionamento.

Esta Corte Superior de Justiça firmou o entendimento segundo o qual, nos termos dos artigos 129, III, da Constituição Federal, 1º e 5º da Lei n. 7.347/1985, o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública contra empresa poluidora do ambiente, emissora de ruídos acima dos níveis permitidos.

Precedentes: REsp n. 216.269-MG, DJ 28.8.2000, Relator Min. Humberto Gomes de Barros e REsp n. 97.684-SP, DJU 3.2.1997, Rel. Min. Ruy Rosado Aguiar.

No que concerne à alínea **c**, tampouco logra êxito o recurso, uma vez que é consabido que “a divergência jurisprudencial entre julgados do mesmo Tribunal não enseja recurso especial” (Súmula n.13 do STJ).

Agravo regimental a que se nega provimento.

(AgRg no REsp n. 170.958-SP, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, julgado em 18.3.2004, DJ 30.6.2004, p. 282.)

Ante o exposto, acompanhando o voto do Ministro Herman Benjamin e dou provimento ao recurso especial.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Sílvia Cappelli<sup>1</sup>*

### 1. BREVES APONTAMENTOS ACERCA DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais, face ao acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça daquele Estado, que concluiu pela falta de legitimidade *ad causam* do Ministério Público para atuar como autor em ação civil pública que visava a cessar a poluição sonora causada por um bar na cidade de Belo Horizonte. Naquele aresto, aduziu, a Corte Estadual, estar ausente a relevância social do fato, apta a justificar a atuação da instituição ministerial.

Em seu recurso, o Ministério Público de Minas Gerais sustentou sua legitimidade ativa, fundamentada na ocorrência de poluição ambiental causada pelo funcionamento do bar, mediante utilização de música alta, palmas, gritos e lançamentos de fogos de artifícios, o que prejudicaria a saúde, os estudos e o descanso dos moradores vizinhos.

---

<sup>1</sup> Procuradora de Justiça MP/RS, Coordenadora Executiva da Rede Latino- Americana de Ministério Público Ambiental, Professora de Direito Ambiental, Presidente do Comitê Brasileiro da IUCN.

A Corte Superior, por maioria, deu provimento ao recurso, reconhecendo a legitimidade do Ministério Público para atuar no caso. O Exmo. Ministro Herman Benjamin, relator do acórdão, entendeu que a questão primordial, que legitima a atuação do Ministério Público na tutela de interesses difusos e coletivos, é a verificação da existência ou não de poluição, o que se torna critério delimitador da atuação da instituição ministerial.

## 2. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO

A Constituição Federal reconhece a autonomia do bem jurídico ambiental ao afirmar que 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<sup>2</sup>. Reconhece, também, a independência entre as esferas de responsabilidade civil, administrativa e penal ao dizer que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados<sup>3</sup>.

De outro lado, sem prejudicar as ações por prejuízos individuais e a ação popular para a declaração de nulidade de ato administrativo lesivo ao meio ambiente, a legislação brasileira contempla legitimidade mista, coletiva e pública<sup>4</sup> para as ações civis públicas, admitindo, dessa feita, a transindividualidade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Dada a mencionada autonomia jurídica, é nítido o reconhecimento de danos que podem afetar, cumulativa ou isoladamente, às pessoas e seus bens, denominado de dano por intermédio do meio ambiente, dano por influência ambiental ou dano por contaminação; de danos aos bens ambientais e seus

<sup>2</sup> Art. 225, *caput*.

<sup>3</sup> Parágrafo 3º do mencionado artigo.

<sup>4</sup> Nesse sentido a redação do art. 5º, da Lei nº 7.347/85: “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I – o Ministério Público; II – A Defensoria Pública; III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”



serviços; e de danos ao meio ambiente, ou dano ecológico puro, que ferem o bem jurídico autônomo, de titularidade difusa<sup>5</sup>.

O dano por intermédio do meio ambiente é aquele que gera prejuízos à saúde, bem-estar ou patrimônio do indivíduo, tendo como requisitos a certeza e pessoalidade, uma vítima concreta e afetação às pessoas e seus bens. Nesses, os danos são sofridos por titulares de direito perfeitamente identificáveis e acarretam prejuízos à integridade física ou patrimonial do indivíduo.

Já o dano ecológico puro ou dano ambiental é causado ao interesse coletivo, carente de materialidade e de titularidade difusa, reconhecendo-se um valor intrínseco ao meio ambiente, distinto dos recursos naturais que o compõem e que acarreta um desequilíbrio ecossistêmico. Trata-se de um paradigma antropocêntrico alargado, que reconhece impactos difusos a vítimas indeterminadas e que tem, frequentemente, uma causalidade difusa.

Apesar da evolução legislativa na matéria, que coloca o Brasil em posição de vanguarda na América Latina ao reconhecer a autonomia do bem ambiental e conferir legitimação pública e coletiva para sua tutela, parte da jurisprudência costuma fazer ainda referência ao abuso de direito, ao uso nocivo da propriedade, à anormalidade e intolerabilidade, institutos e conceitos típicos do direito de vizinhança, como fundamento aos pleitos relativos à poluição sonora, ou a tampouco reconhecer a ocorrência de poluição sonora, reduzindo-a a meros incômodos causados por perturbações sonoras e ruídos. Não é raro encontrar-se os direitos de vizinhança como razão de decidir para casos de poluição sonora, mesmo em se tratando de ação civil pública por dano difuso. Há, assim, uma verdadeira confusão interpretativa com relação às dimensões do dano ao meio ambiente, tratando o dano ambiental como um dano por intermédio do meio ambiente, numa visão antropocêntrica que discrimina a poluição sonora em relação às outras espécies de degradação.

Em simetria com esse entendimento, alguns julgados não reconheciam a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública por não vislumbrar, nessa iniciativa, a tutela a um interesse difuso, senão que, no

---

<sup>5</sup> Conferir especialmente a doutrina de Annelise Monteiro Steigleder, *Responsabilidade Civil Ambiental*, as dimensões do dano ambiental no Direito Brasileiro, Porto Alegre, 2ª. Edição, 2011, Livraria do Advogado; Antonio Hermann Benjamin, *Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental*, Revista de Direito Ambiental nº 9, jan/mar, 1998; José de Sousa Cunhal Sendim, *Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos*, Editora Coimbra, 1998; e Rita Peixoto Ferreira Blum, *O direito de vizinhança e sua correlação com os interesses difusos e coletivos*, Revista de Direito Imobiliário, vol. 70, jan 2011, p. 225.

máximo, um interesse individual homogêneo. Isso em decorrência da eventual possibilidade de identificar os reclamantes da poluição sonora, o que afastaria a característica de indeterminabilidade das vítimas do dano ambiental.

A legitimidade do Ministério Público era contestada até mesmo quando reconhecido um dano à saúde dos moradores, eis que o critério para aferir a difusidade do direito se daria exclusivamente pela dimensão do dano e indeterminabilidade dos sujeitos e, não, pela qualidade do bem jurídico tutelado<sup>6</sup>.

Como bem apontou o eminente Ministro Relator, o critério delimitador para atuação do Ministério Público não deve ser a identificação do direito ou interesse lesado, mas sim a existência ou não da poluição, o que diz respeito, diretamente, com a qualidade do bem jurídico tutelado.

Etimologicamente poluição, do latim *polluere*, é a consequência do ato de sujar, macular, corromper, no sentido físico ou não<sup>7</sup>. A Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inc. III, define a poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. A mesma lei, no inc. IV do art. 3º, define poluidor como a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Verifica-se, assim, não se tratar de um conceito jurídico, revelando seu amplo espectro, o que demonstra a clara opção legislativa de evitar interpretações restritivas ao conceito. Depreende-se, também, que a definição legal de poluição visa à proteção do homem, na sua saúde, atividades sociais, econômicas, segurança e bem-estar; do meio ambiente e seus recursos naturais e da biota, numa visão antropocêntrica alargada ou ecocêntrica, que reconhece como destinatários legais da norma não só o homem, mas o próprio meio ambiente.

A poluição sonora, especificamente, é aquela degradação da qualidade ambiental, com as consequências especificadas nas alíneas “a” a “e” do inc. III

<sup>6</sup> Nesse sentido, Daniel Fink (coord.), Ana Paula Frontini, Juliana Andrade da Cunha e Márcio Silva Pereira in *A Poluição Sonora e o Ministério Público*, Revista de Direito Ambiental nº 13, 1999 p. 76.

<sup>7</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, Rio de Janeiro, 2001, Editora Objetiva.

do art. 3º da L. 6.938/81, fruto de som puro ou da conjugação de sons. Poluição sonora, então, pode ser definida como o ruído oriundo de atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população ou que esteja em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos quer pela legislação federal, estadual ou municipal e Resoluções do CONAMA, quer por outras fontes, como a da Organização Mundial da Saúde, de forma subsidiária. As atividades sonoras serão havidas como poluidoras por presunção legal, na medida em que se situarem fora dos padrões admitidos em lei, nas resoluções do CONAMA e nas normas técnicas recomendadas.

A legislação de meio ambiente, ao conceituar poluição, não faz distinção entre as fontes de emissão, de maneira que, como se viu anteriormente, não há diferença ontológica entre a poluição sonora e as demais formas de degradação ou contaminação.

Ademais, a Constituição brasileira albergou tutela ao meio ambiente, independentemente daquela alcançada aos recursos naturais que o compõe ou dos prejuízos patrimoniais ou à saúde dos indivíduos. Vale dizer, no Brasil se reconhece a existência do dano ecológico puro que poderá ou não estar conjugado a um dano pessoal, também chamado de dano por intermédio do meio ambiente. No primeiro caso, trata-se de tutela a interesses difusos, enquanto no segundo, a interesses individuais ou individuais homogêneos.

A legitimidade do Ministério Público para instaurar inquérito civil e propor ação civil pública por danos ao meio ambiente, dentre os quais se inclui aqueles advindos da poluição sonora, decorre de expressa previsão constitucional, nos termos do art. 129, *caput* e inciso III, utilizando-se para tanto, no mais das vezes, da ação civil pública<sup>8</sup>.

A poluição sonora é uma agressão ao meio ambiente urbano, não havendo distinção conceitual para o Direito Ambiental, entre o meio ambiente urbano (artificial), cultural ou natural. Todos merecem tutela, através de idênticos legitimados e instrumentos processuais. Ademais, como informa Paulo Affonso Leme Machado<sup>9</sup> “o ruído é caracterizado por atingir pontos de recepção ao acaso. Assim, vê-se que uma das características da poluição sonora é atingir pessoas várias que, na maioria das vezes, são indeterminadas.”

---

<sup>8</sup> O art. 5º, da Lei nº 7.347/85, acolhe uma legitimidade concorrente e disjuntiva, na expressão de Barbosa Moreira entre as pessoas jurídicas, Ministério Público e Associações ali referidas. Trata-se como se disse alhures, de legitimidade mista, público-coletiva. As pessoas físicas não possuem legitimidade a essa ação, podendo-se utilizar, entretanto, da ação popular constitucional ou das ações individuais.

<sup>9</sup> Direito Ambiental Brasileiro, 20ª edição, São Paulo, Malheiros, 2012, pp. 796.

A circunstância de ser possível a determinação dos atingidos pela poluição, na medida em que se afirme que os seus efeitos não ultrapassam os limites de um bairro ou outro, não é suficiente para subtrair a sua caracterização como interesse difuso, pois nas palavras de Mancuso: “essa indeterminação de sujeitos revela-se, também, quanto à natureza da lesão decorrente de afronta aos interesses difusos: essa lesão é disseminada por um número indefinido de pessoas, tanto podendo ser uma comunidade (por exemplo, uma vila de pescadores ameaçada pela emissão de dejetos urbanos no mar), como uma etnia (nos casos de discriminação racial) ou mesmo toda a humanidade (como na ameaça constante de guerra nuclear, ou na ‘exploração’ predatória e anárquica da Amazônia)”<sup>10</sup>.

Secundando Luciano Rocha Santana<sup>11</sup> “não se deve, ainda, confundir a extensão da titularidade relativa a estes interesses com o número de pessoas que, ostensivamente, saem em sua defesa. Pela indivisibilidade do objeto tutelado, outra característica marcante dos chamados direitos difusos – dentre os quais se situa o referente à poluição sonora, não há que se identificar, como numa relação de pertença, própria dos direitos subjetivos clássicos, o direito ou o interesse àquele que postula sua proteção. Este o faz em defesa própria, mas também atingindo uma dimensão plural, difundida no meio de todos os indivíduos que, atingidos pela prática poluidora, integram-se ao grupo de fato definido como titular de tal interesse”.

Portanto, considerando que o conceito de poluição é legal e não faz distinção entre as modalidades de degradação e contaminação e responsabilidade civil pelo dano ambiental é objetiva, podendo ser invocada tanto pelo particular ou terceiro lesado, quanto pela coletividade, não há razão para continuar-se a utilizar os critérios da anormalidade do uso, intolerabilidade ou excessividade dos prejuízos para aquilatar o direito ao sossego, à saúde, à segurança e ao bem-estar protegidos pela norma ambiental.

O fato de eventualmente poderem ser identificados os reclamantes da poluição sonora não retira, por si só, a característica difusa do interesse tutelado. O direito ao meio ambiente hígido, dentro do qual se insere aquele



<sup>10</sup> Rodolfo de Camargo Mancuso, *Interesses Difusos, Conceito e Legitimação para agir*, Revista dos Tribunais, 6ª. Edição, p. 68).

<sup>11</sup> Da Legitimação do Ministério Público para propor Ação Civil Pública nos casos de Poluição Sonora, Anais do 2º Congresso Brasileiro do Ministério Público de Meio Ambiente, 20 Anos da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, Canela, agosto de 2001.

livre de ruídos, é direito difuso por natureza, cuja titularidade é plúrima e supraindividual.

A exigência dos requisitos de intolerabilidade, excesso ou anormalidade poderão, todavia, estar associados aos direitos individuais ou individuais homogêneos, ou seja, em se tratando de dano por intermédio do meio ambiente, dano por contaminação ou por influência ambiental. Significa dizer, o dano perpetrado à saúde ou ao patrimônio dos indivíduos, além do extrapatrimonial.

Ao contrário, no dano ecológico puro, dado o reconhecimento do valor intrínseco do meio ambiente e de sua autonomia jurídica pela Constituição Federal, não há falar-se em anormalidade, uso nocivo da propriedade, costumes locais ou tolerabilidade dos ruídos. Deve-se exigir a demonstração da quebra do equilíbrio ecológico do ecossistema que poderá admitir, todavia, a demonstração da ultrapassagem dos padrões legalmente estabelecidos através da legislação federal, estadual, municipal ou daquelas fixadas nas Resoluções do CONAMA.

A legitimidade do Ministério Público para a tutela dos direitos difusos ambientais é decorrência de expressa previsão constitucional exigindo-se o critério da relevância social do interesse apenas para os casos de tutela de interesses individuais homogêneos. Nesses casos poderá cogitar-se da demonstração dos requisitos de normalidade ou tolerabilidade, desde que circunscritos ao pedido de indenização. Tais requisitos serão dispensáveis quando o pedido formulado disser respeito à condenação em obrigação de fazer ou não fazer, como v.g., a instalação de equipamento de contenção acústica ou a abstenção da atividade poluidora.

Quando se trata de interesse difuso ou de interesse público, a legislação dispensa os requisitos típicos do direito de vizinhança, especialmente o da proximidade da fonte, diferenciação quanto à normalidade dos ruídos produzidos à noite ou durante o dia, ou aos usos e costumes locais, como dá prova a redação do art. 42 da Lei de Contravenções Penais.

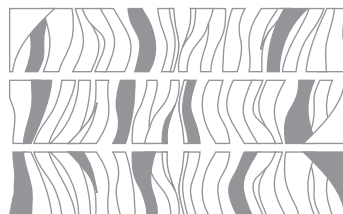
O critério da anormalidade está em dissonância com o Direito Ambiental que optou pela definição legal de poluição, sem distinguir a fonte, em detrimento dos usos e costumes locais. Assim, o critério de admissão legal da tolerância dos impactos ambientais advém da ultrapassagem de padrões fixados pela legislação, não variando de acordo com os usos e costumes locais.

Não há fundamento legal para a demonstração de requisitos típicos do direito de vizinhança em ação que tutele direitos difusos, ainda que, eventualmente, se possam identificar os queixosos. Como se sabe, a prova do

nexo causal nas ações coletivas é um dos maiores entraves do Direito Ambiental, sendo imprudente afirmar que a prova do dano decorrente da poluição sonora abarque todos os afetados. A prova produzida em sede de ação civil pública que tutele interesse difuso tem como finalidade precípua estabelecer o nexo causal entre a emissão do ruído e a ultrapassagem dos padrões medidos nas residências de alguns dos reclamantes. Essa prova, todavia, é feita por amostragem e não desfigura a natureza difusa do dano.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assim, acertada a decisão do STJ ao afirmar que havendo poluição inexistirá dúvida quanto à legitimidade do Ministério Público, pois a tutela é realizada ao meio ambiente, à saúde e à tranquilidade pública, bens de natureza difusa, ainda que seja possível identificar algumas das vítimas. Em outras palavras, o que importa é a natureza do bem protegido – meio ambiente – que é autônomo e de titularidade difusa.



---

## 4. Unidade de Conservação





## 4.1. Plano de Manejo e Gestão

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.163.524-SC (2009/0206603-4)

---

Relator: Ministro Humberto Martins

Recorrente: União

Recorrente: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Procurador: Roberto Rigon Weissheimer e outro(s)

Recorrido: Ministério Público Federal

Recorrido: Coalizão Internacional da Vida Silvestre - IWC Brasil

Advogado: Azor El Achkar

---

#### EMENTA

Direito Ambiental e Processual Civil. Ausência de violação do art. 535 do CPC. Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca. Elaboração do plano de manejo e gestão. Aspecto positivo do dever fundamental de proteção. Determinação para que a União tome providências no âmbito de sua competência. Legitimidade passiva. *Astreintes*. Possibilidade de cominação contra a Fazenda Pública. Valor fixado. Súmula n. 7-STJ.

1. Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido. O Tribunal de origem, inclusive, acolheu em parte os embargos de declaração para complementar o acórdão no que diz respeito ao exame da remessa necessária.

2. Nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas em um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo que impõe a todos - Poder Público e coletividade - a

prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente ecologicamente equilibrado.

3. Nesse sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, pois é nele que se estabelecem as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/2000).

4. Portanto, a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão da APA da Baleia Franca coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação, e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

5. Ademais, a instância ordinária determinou apenas que a União tome providência no âmbito de sua competência, mais precisamente, no repasse de verbas, para que o IBAMA/ICMBio realize todos os procedimentos administrativos necessários à elaboração do plano de gestão da APA da Baleia Franca, criada em área que integra o patrimônio público federal (art. 20, inciso VII, da CF). Portanto, não há que se falar em ilegitimidade da União para figurar no pólo passivo da presente demanda.

6. É pacífico na jurisprudência desta Corte Superior a possibilidade do cabimento de cominação de multa diária - *astreintes* - contra a Fazenda Pública, como meio coercitivo para cumprimento de obrigação de fazer.

7. No caso concreto, a fixação das *astreintes* não se mostra desarrazoada à primeira vista, motivo pelo qual, não há como rever o entendimento da instância ordinária, em razão do óbice imposto pela Súmula n. 7-STJ.

Recurso especial do IBAMA e o da UNIÃO improvidos.

## 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, negou provimento a ambos os recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque.” Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha e Castro Meira votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 5 de maio de 2011 (data do julgamento).

Ministro Humberto Martins, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro Humberto Martins: Cuida-se de recursos especiais interpostos pela *União* e pelo *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA* contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, assim ementado:

*Ação civil pública. Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca. Sentença condenatória para que a União Federal e o IBAMA, solidariamente, viabilizem grupo de trabalho e contratação de consultoria para elaboração do plano de gestão da APA de Baleia Franca.*

Apelações desprovidas. (fl. 505-e)

Embargos de declaração parcialmente providos. (fls. 523-535-e)

Alega o *Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA*, em seu recurso especial às fls. 538-545-e, que o acórdão violou o arts. 535 do CPC, por não ter julgado de forma efetiva a remessa necessária e por ter analisado apenas superficialmente as razões da apelação.

A *União*, por sua vez, apresentou recurso especial às fls. 546-550-e, onde alegou sua ilegitimidade passiva, e insurgiu-se contra a multa diária.

Foram apresentadas contrarrazões às fls. 560-566-e e 568-576-e. Em seguida, sobreveio o juízo de admissibilidade positivo da instância de origem (fls. 588 e 589-590-e).

O Ministério Público Federal ofereceu parecer às fls. 601-608-e, onde opinou pelo não provimento dos recursos especiais.

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro Humberto Martins (Relator):

RECURSO ESPECIAL DO IBAMA

- Da alegada violação do art. 535 do CPC.

Alega a autarquia que quando interpôs embargos declaratórios para que o Tribunal apreciasse a remessa necessária, a sua pretensão não era apenas a de que se incluísse no dispositivo o não provimento do reexame oficial, mas que ele fosse efetivamente analisado, especificamente para examinar a redução da verba honorária a que foram condenados os réus.

Aduz ainda que houve outra omissão; desta vez, em razão da análise apenas superficial das razões contidas no apelo do IBAMA.

Inexistente a alegada violação do art. 535 do CPC, pois a prestação jurisdicional foi dada na medida da pretensão deduzida, como se depreende da análise do acórdão recorrido.

O Tribunal de origem, inclusive, acolheu em parte os embargos de declaração para complementar o acórdão no que diz respeito ao exame da remessa necessária.

Quanto aos honorários advocatícios, a improcedência da apelação, *in totum*, revela a manutenção dos valores fixados pela sentença, motivo pelo qual, não há que se falar em omissão no acórdão recorrido.

Também não assiste razão sobre a alegação de que o acórdão analisou apenas superficialmente as razões do apelo do IBAMA.

Na verdade, o que se observa é que a questão não foi decidida conforme objetivava o recorrente, uma vez que foi aplicado entendimento diverso. É cediço, no STJ, que o juiz não fica obrigado a manifestar-se sobre todas as alegações das partes, nem a ater-se aos fundamentos indicados por elas ou a responder, um a um, a todos os seus argumentos, quando já encontrou motivo suficiente para fundamentar a decisão, o que de fato ocorreu.

Ressalte-se, ainda, que cabe ao magistrado decidir a questão de acordo com o seu livre convencimento, utilizando-se dos fatos, provas, jurisprudência, aspectos pertinentes ao tema e da legislação que entender aplicável ao caso concreto.

Nessa linha de raciocínio, o disposto no art. 131 do Código de Processo Civil:

Art. 131. O juiz apreciará livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos, ainda que não alegados pelas partes; mas deverá indicar, na sentença, os motivos que lhe formaram o convencimento.

Em suma, nos termos de jurisprudência pacífica do STJ, “o magistrado não é obrigado a responder todas as alegações das partes se já tiver encontrado motivo

*suficiente para fundamentar a decisão, nem é obrigado a ater-se aos fundamentos por elas indicados*” (REsp n. 684.311-RS, Rel. Min. Castro Meira, DJ 18.4.2006), como ocorreu na hipótese ora em apreço.

Nesse sentido, ainda, os precedentes:

Processual Civil e Tributário. Violação do art. 535 do CPC não caracterizada. Execução fiscal. Decretação da prescrição.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. É inviável a aplicação do art. 8º, § 2º, da Lei n. 6.830/1980, tendo em vista a prevalência do art. 174 do CTN, para os executivos fiscais ajuizados antes da LC n. 118/2005. Precedentes do STJ.

3. Recurso especial não provido.

(REsp n. 1.142.474-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23.2.2010, DJe 4.3.2010)

Processual Civil. Ofensa ao art. 535 do CPC não configurada. Multa administrativa. Prescrição. Aplicabilidade do Decreto n. 20.910/1932.

1. A solução integral da controvérsia, com fundamento suficiente, não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC.

2. Ausente previsão em lei específica, o prazo prescricional nas ações de cobrança de multa administrativa é de cinco anos, nos termos do art. 1º do Decreto n. 20.910/1932, à semelhança das ações pessoais contra a Fazenda Pública.

3. Orientação reafirmada pela Primeira Seção, no julgamento do REsp n. 1.105.442-RJ, submetido ao rito do art. 543-C do CPC.

4. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no Ag n. 1.000.319-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 23.2.2010, DJe 4.3.2010)

Por tudo isso, não merece provimento o recurso especial interposto pelo IBAMA.

## RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO PELA UNIÃO

- Da alegação de ilegitimidade passiva.

Alega a União que “no caso em tela, a responsabilidade pela execução de ações de política nacional de unidades de conservação e de recursos naturais é do Instituto Chico Mendes, conforme disposta na Lei n. 11.516/2007, no seu

artigo primeiro. E o instituto Chico Mendes é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. Neste particular, a própria sentença reconhece que o IBAMA/Instituto Chico Mendes é que deverá realizar todos os procedimentos relativos à elaboração do Plano de Manejo, cabendo à União o repasse de recursos (...)” (fl. 549-e)

Aduz que “se a responsabilidade é do IBAMA/Instituto Chico Mendes esta autarquia é que deverá arcar com os custos, pois detém autonomia administrativa e financeira, como antes referido. O orçamento, tanto da administração direta quanto da indireta é votado previamente pelo Congresso Nacional, não havendo porque a determinação ser dirigida a União, se não é ela a responsável pela execução do manejo.” (fl. 549-e)

Sustenta que o não acolhimento dessa preliminar de ilegitimidade passiva representa violação do art. 267, VI do CPC.

O Tribunal de origem, quando apreciou a questão, fundamentou nos seguintes termos:

Esta ação civil pública de origem tem como objetivo garantir a preservação da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, criada em área que integra o patrimônio público federal (art. 20, inciso VII, da CF), tendo como causa de pedir a omissão do Poder Público quanto à elaboração do Plano de Gestão daquela área, nos termos do art. 7º do Decreto de 14.9.2000 e à designação de equipe técnica para a sua fiscalização. Por outro lado, o aspecto de que IBAMA atua como ente administrador da área (art. 6º do Decreto de 14.9.2000) não acarreta a ilegitimidade da União Federal. (fl. 500-e)

O acórdão não merece reforma.

É sabido que, nos termos do art. 225 da CF, o Poder Público tem o dever de preservar o meio ambiente. Trata-se de um dever fundamental, que não se resume apenas a um mandamento de ordem negativa, consistente na não degradação, mas possui também uma disposição de cunho positivo, que impõe a todos - Poder Público e coletividade - a prática de atos tendentes a recuperar, restaurar e defender o ambiente ecologicamente equilibrado.

Tanto é assim, que o art. 225, § 1º, e incisos, da Carta Federal dispõem que:

25. 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.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

(...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Neste sentido, a elaboração do plano de manejo é essencial para a preservação da Unidade de Conservação, pois é nele que se estabelecem as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 2º, XVII, da Lei n. 9.985/2000).

Portanto, a omissão do Poder Público na elaboração do plano de manejo e gestão da APA da Baleia Franca coloca em risco a própria integridade da unidade de conservação e constitui-se em violação do dever fundamental de proteção do meio ambiente.

Ademais, ainda que diz respeito à legitimidade da União, faz-se necessário observar os termos postos no dispositivo da sentença:

Ante o exposto, *julgo procedente* o pedido para condenar a União e o IBAMA nas seguintes obrigações:

a) determinar que a União libere os valores suficientes para a elaboração completa do Plano de Gestão da APA da Baleia Franca, no prazo de 30 (trinta) dias do trânsito em julgado desta sentença, sob pena de multa diária de R\$ 50.000,00, quantia esta a ser investida na própria APA da Baleia Franca; (fl. 437-e)

Conforme se observa, a ordem determina apenas que a União tome providência no âmbito de sua competência, mais precisamente, o repasse de verbas, para que o IBAMA/ICMBio realize todos os procedimentos administrativos necessários à elaboração do plano de gestão da Área de Proteção Ambiental da Baleia Franca, criada em área que integra o patrimônio público federal (art. 20, inciso VII, da CF).

Portanto, não há que se falar em ilegitimidade da União para figurar no pólo passivo da presente demanda.

- Da fixação da multa.

Alega ainda a União que há de ser afastada a multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) que lhe fora aplicada.

Aduz que “o valor da multa, além de exagerado, não se afigura razoável na medida em que a própria sociedade será penalizada, tendo em vista que os recursos são públicos e não são dirigidos para quem tem a obrigação de adotar as providências para cumprir a determinação judicial. Neste sentido, os Tribunais pátrios têm entendido que a natureza das *astreintes* e a sua finalidade devem influir no ânimo do devedor, o que seria incompatível com as execuções contra a Fazenda Pública.” (fls. 550-e)

Aqui, também, o recurso especial não merece prosperar.

Em primeiro lugar, porque é pacífico na jurisprudência desta Corte Superior a possibilidade do cabimento de cominação de multa diária - *astreintes* - contra a Fazenda Pública, como meio coercitivo para cumprimento de obrigação de fazer.

Neste sentido:

Administrativo. Agravo regimental no agravo de instrumento. Obrigação de fazer. Fixação de multa. Possibilidade. Acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência deste Tribunal. Incidência da Súmula n. 83-STJ.

1. Cuida-se, originariamente, de agravo de instrumento contra decisão do juízo de primeira instância que estipulou multa diária no valor de R\$ 500,00, caso a União descumpra obrigação de fazer a que foi condenada.

2. É cabível, mesmo contra a Fazenda Pública, a cominação de multa diária - *astreintes* - como meio coercitivo para cumprimento de obrigação de fazer (fungível ou infungível) ou entrega de coisa. Precedentes do STJ.

3. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag n. 1.352.318-RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 17.2.2011, DJe 25.2.2011)

Não bastasse isso, no caso concreto, a fixação das *astreintes* não se mostra desarrazoada à primeira vista, motivo pelo qual, não há como rever o entendimento da instância ordinária, em razão do óbice imposto pela Súmula n. 7-STJ.



A propósito:

Agravo regimental. Agravo de instrumento. Antecipação de tutela. *Astreintes*. Execução. Fixação em patamar razoável. Decisão agravada mantida. Improvimento.

I - Quanto à fixação e ao valor da multa por descumprimento de ordem judicial, esta Corte já se manifestou no sentido de que sua intervenção ficaria limitada aos casos em que o valor fosse irrisório ou exagerado, no caso não há exagero, conforme as razões do acórdão. De outra parte, a revisão do montante fixado a título de multa diária demanda o revolvimento de material fático, o que esbarra no óbice da Súmula n. 7 deste Tribunal.

II - O Agravo não trouxe nenhum argumento novo capaz de modificar a conclusão alvitrada, a qual se mantém por seus próprios fundamentos.

Agravo Regimental improvido.

(AgRg no Ag n. 1.350.371-PR, Rel. Min. Sidnei Beneti, Terceira Turma, julgado em 15.2.2011, DJe 2.3.2011.)

Ante o exposto, nego provimento a ambos os recursos especiais interpostos pelo IBAMA e pela UNIÃO.

É como penso. É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Ana Maria Moreira Marchesan<sup>1</sup>*

### COMENTÁRIO ACÓRDÃO PLANO DE MANEJO DA APA DA BALEIA FRANCA

#### 1. O ACÓRDÃO COMENTADO: CONTEXTO FÁTICO E NORMATIVO DO CONFLITO

O acórdão tem origem em Recurso Especial, julgado em 05 de maio de 2011, interposto pela União Federal e pelo Instituto Brasileiro do Meio

---

<sup>1</sup> Promotora de Justiça no Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito pela UFSC. Doutoranda em Direito pela UFSC. Professora nos Cursos de Especialização em Direito Ambiental da UFRGS, Uniritter, IDC e FMP. Integrante da Diretoria da ABRAMPA – Associação Brasileira do Ministério Público do Meio Ambiente.

Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), contra decisão emanada do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que confirmou sentença do juízo determinando a adoção de providências, pela União Federal, no âmbito de sua competência, para garantir o repasse de verbas para que o IBAMA/ICMBio realize todos os procedimentos administrativos necessários à elaboração do plano de gestão da APA da Baleia Franca, criada em área que integra o patrimônio público federal (art. 20, inciso VII, da CF).

Trata-se de importante decisão no contexto das medidas concretas de densificação do previsto no inc. III do § 1º do art. 225 da Constituição Federal e que procura alterar o paradigma das chamadas unidades de conservação “de papel”, tradição lamentável que compõe a trajetória das políticas públicas ambientais no país, e que se caracteriza pela criação de uma unidade sem qualquer compromisso para com sua efetivação.

A APA da Baleia Franca, como tantas outras unidades de conservação com esta modelagem, enfrenta intensos conflitos relacionados aos usos (e abusos) de seus atributos naturais. Um deles diz com a exploração da carcinicultura nos seus limites territoriais, o que foi objeto de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em cujo acórdão foi afirmada a necessidade da atividade ser licenciada em procedimento integrado pelo estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório (EIA/RIMA)<sup>2</sup>.

Tal decisão fulcrou-se no fato de a atividade se desenvolver na zona costeira, nos limites da APA, em APP e, sobretudo, ser ela potencialmente causadora de significativo impacto ambiental (art. 225, § 1º, inc. IV, da CF).

O acórdão em exame trata justamente do documento basilar a nortear o zoneamento da APA. Verdadeiro “plano diretor” da UC, o plano de manejo é definido pela Lei do SNUC como “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade” (art. 2º, inc. XXVII, da Lei n. 9.985/00).

---

<sup>2</sup> “Em casos tais, é precípua a atribuição do órgão de fiscalização federal - IBAMA - para a expedição de licenças de exploração, observando-se, de resto o disposto na Resolução CONAMA nº 237/97, que requer o estudo prévio/relatório de impacto ambiental (EIA/RIMA) para os empreendimentos e as atividades considerados efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente” (Disponível em <http://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1260303/agravo-de-instrumento-ag-36955/inteiro-teor-14005389>. Acesso em 29.dez.2014).

Portanto, a ação que redundou nessa decisão do STJ buscava praticamente a estruturação jurídica da UC, cuja natureza, por envolver uso direto dos recursos naturais e convívio com a propriedade privada, dificilmente logra cumprir seu escopo preservacionista se desprovida do Plano de Manejo.

## 2. O DEVER FUNDAMENTAL DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. O PAPEL DA UNIÃO. A POSSIBILIDADE DE COMINAÇÃO DE *ASTREINTE* AO PODER PÚBLICO.

O veredito ora proposto comentar enfrenta basicamente três temas: o dever de o ente criador da APA dotá-la de plano de manejo; a legitimidade passiva da União para disponibilizar no orçamento os recursos financeiros à contratação de uma consultoria para elaboração do plano de manejo e a possibilidade jurídica de cominação de *astreinte* para forçar o ente público ao cumprimento da obrigação.

Quanto ao primeiro item, trata-se, sem dúvida alguma, do tema central do acórdão.

O “Tribunal da Cidadania” deixa claro na decisão que o dever fundamental de preservação ambiental gravado no art. 225 da CF não se concretiza somente pela via negativa – não poluir. Mas ostenta um viés positivo que impõe condutas ativas por parte do Poder Público.

Ao criar a APA da Baleia Franca através de Decreto de 14 de setembro de 2000, a União individualizou aquela porção do território nacional para merecer um olhar especial, um cuidado redobrado em função de ser um santuário da baleia franca austral *Eubalaena australis*.

Nessa trilha, acatou a um dos requisitos para criação/instituição de uma unidade de conservação: relevância natural.

Como ensina Herman Benjamin, “na configuração de unidade de conservação, exige-se que o objeto de proteção – território ou águas jurisdicionais – detenha característica naturais relevantes”.<sup>3</sup>

Essa relevância natural não é sinônimo de beleza cênica nem de raridade<sup>4</sup>, mas compreende um cipoal de valores que vão desde a singularidade estética

---

<sup>3</sup> BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. O regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 291 .

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*. p. 292.

até a proteção da biodiversidade, das espécies ameaçadas de extinção, passando por características genéticas, geológicas e valores culturais/naturais como por exemplo os arqueológicos, paleontológicos, espeleológicos, a par dos recursos hídricos e edáficos.

A APA da Baleia Franca foi reivindicada pelo Grupo de Especialistas de Cetáceos da União Mundial para a Conservação – IUCN – que, ao editar o seu Plano de Ação 1994-1998 para a Conservação dos Cetáceos, indicou a degradação da qualidade dos habitats (incluindo o emalramento em artefatos de pesca e a perturbação por embarcações) como um dos maiores empecilhos à conservação da espécie. O mesmo documentou sugeriu a criação de áreas protegidas entre as soluções plausíveis, recomendando a ampliação desses espaços.

Como está relatado no *website* do “Projeto Baleia Franca”<sup>5</sup>, em 1999 foi por seus integrantes proposta ao Ministério do Meio Ambiente a criação da Área de Proteção Ambiental (APA) da Baleia Franca, acolhida no ano seguinte.

No decreto de criação da APA, constam as preocupações com **ordenar** e garantir o uso racional dos recursos naturais da região, **ordenar** a ocupação e utilização do solo e das águas, **ordenar** o uso turístico e recreativo, as atividades de pesquisa e o tráfego local de embarcações e aeronaves.

Tratando-se de um espaço territorial protegido sob a modalidade estrita de unidade de conservação de uso sustentável, esse **ordenamento espacial** dá-se basicamente por meio do plano de manejo, que é o documento essencial a nortear os usos múltiplos que podem conviver na porção territorial gravada como APA.

De acordo com o § 3º do art. 27 da Lei do SNUC, o plano de manejo deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de criação da UC.

Em relação à APA da Baleia Franca, a mora por parte do órgão instituidor (União Federal através do IBAMA) é de clareza meridiana, pois a instituição da UC remonta ao ano 2000.

Machado, discorrendo sobre o conceito do plano de manejo, não se omite em asseverar que “passado esse prazo, os órgãos executores (art. 6º, III), como o IBAMA – e no caso dos órgãos que não tiverem personalidade jurídica, os

<sup>5</sup> Disponível em: <<http://www.baleiafranca.org.br/area/area.htm#apa>> Acesso em 06.jan.2015.

próprios governos estaduais e municipais poderão figurar como réus na ação civil pública”<sup>6</sup>.

Aliás, os ministérios públicos dos Estados e o Federal têm ajuizado inúmeras ações com o escopo de dotar determinada UC de plano de manejo, justamente pela relevância ordenatória que esse documento ostenta na estrutura das áreas protegidas.

São exemplos desse tipo de demanda de índole cominatória, a ação ajuizada em conjunto pelas promotorias de justiça de Defesa do Meio ambiente e de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística de Porto Alegre para total implementação da APA e do Parque Estadual Delta do Jacuí <sup>7</sup>, objetivando que ambas as UCs tenham seus planos de manejo e, mais ainda, atinjam a regularização fundiária de seus espaços, cada uma com suas peculiaridades: a APA convivendo com a propriedade privada, o Parque não; e a ação ajuizada pela Promotoria da Bacia Hidrográfica do Rio Gravataí objetivando a efetiva implementação da APA do Banhado Grande e do Refúgio da Vida Silvestre Banhado dos Pachecos, ambas desprovidas de Plano de Manejo à época do ajuizamento da ação. Nesse último caso, a falta do plano de manejo da APA vinha propiciando que atividades como extração de areia e carvão vegetal ocorressem sem planejamento algum e causando severos danos ambientais aos recursos naturais inseridos na UC. No acórdão prolatado em sede de Agravo de Instrumento, foi confirmada a tutela antecipada para determinar que

a SEMA/DEFAP/DUC proíba que o responsável pela administração/gestão da Unidade de Conservação de Uso Sustentável da Área de Proteção Ambiental

---

<sup>6</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/00. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**. O regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 254.

<sup>7</sup> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PARQUE ESTADUAL DELTA DO JACUÍ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. PLANO DE MANEJO. REMOÇÃO DO LIXO. COMPETÊNCIA. 1. É da competência do ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL a elaboração do Plano de Manejo Área de Proteção Ambiental - APA - Estadual Delta do Jacuí e o Parque Estadual Delta do Jacuí, impondo-se a suspensão da decisão que obrigou o Município de Porto Alegre a realizar o Plano de Manejo Emergencial. Lei Estadual nº 12.371/2005. 2. Em caso de descentralização por outorga legal do serviço público pelo ente político à autarquia criada para esse fim, que tem personalidade jurídica própria, falta àquele legitimidade para figurar no pólo passivo de ação civil pública na qual se pede sua execução. Hipótese em que (I) o Município de Porto Alegre outorgou por lei a execução do serviço de lixo à entidade autárquica (Lei Complementar nº 234, de 10 de outubro de 1990) e (II) a área alcança, ainda, outros Municípios. Recurso provido em parte (RIO GRANDE DO SUL. Agravo de Instrumento n. 70025800004. Relatora: Des. Maria Isabel de Azevedo e Souza. Acórdão de 12.nov.2008, Disponível em: <<http://www.tjrs.gov.br>> Acesso em: 7 jan. 2015).

do Banhado Grande conceda, a contar do ajuizamento da demanda, qualquer tipo de anuência/autorização para instalação de empreendimentos, obras ou atividades que causem potencial degradação ambiental no interior da APA e em sua Área de Entorno ou Área Circundante, até o limite de 10mil metros (10 Km, art. 55, Lei Estadual 11.520/00, CEMA), sem que seja, previamente ouvido o Conselho Deliberativo do Órgão Gestor e **sem que seja previamente confeccionado e executado o Plano de Manejo dessa Unidade de Conservação.**

No voto da revisora, constou ainda importante afirmação no sentido de dar densidade operacional à norma contida no art. 225, § 1º, III, da Constituição Federal, quando veda toda e qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem a proteção das Unidades de Conservação no Brasil.

Enfatizou ainda a importância do Plano de Manejo, *in literis*:

Assim, é inegável a importância e a vinculação constitucional do Plano de Manejo para o real cumprimento do dever de proteção estatal estabelecido no art. 225, § 1º, III, da CF. Como bem ressaltado no voto do Eminentíssimo Relator, “a concessão indiscriminada de licenças, sem a existência do plano de manejo ou da prévia delimitação do zoneamento ecológico-econômico (art. 2º, XVI e XVII, Lei n.º 9.985/2000), traz graves prejuízos ao meio ambiente”<sup>8</sup>.

Assim, não resta dúvida alguma quanto à possibilidade jurídica de se postular pela via da ação civil pública ou até da ação popular a elaboração e aprovação de plano de manejo para qualquer modalidade de unidade de conservação.

O segundo tema tratado no acórdão diz com a legitimidade passiva da União para incluir no orçamento a verba necessária à contratação de consultoria para elaboração do plano de manejo.

Sustentou a advocacia pública em prol da União Federal que o executor das políticas relativas às UCs federais é o Instituto Chico Mendes, conforme disposto na Lei n. 11.516/07, sendo ele uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira.

O STJ, no acórdão sob comentário, não se seduziu com esse argumento formal e manteve o julgado do TRF da 4ª Região porquanto fora decidido que a União tomaria as medidas no âmbito de sua competência – o repasse de

<sup>8</sup> RIO GRANDE DO SUL. Agravo de Instrumento n. 70058525056. Relator: Des. João Barcelos de Souza Júnior. Acórdão de 21.maio 2014. Disponível em: <<http://www.tjrs.gov.br>> Acesso em: 7 jan. 2015.

verbas – ao passo que o IBAMA/ICMBio deveria realizar os procedimentos necessários à elaboração do Plano de Manejo da APA da Baleia Franca, criada em área que integra o patrimônio público federal (terrenos de marinha e seus acrescidos - art. 20, inc. VII, da CF).

Aliás, define o art. 84, inc. XXIII, da CF como ato privativo da Presidência da República o envio ao Congresso Nacional do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas de orçamento previstos nesta Constituição. Portanto, nada mais natural que a União figure no polo passivo de demanda cujo escopo depende de dotação orçamentária federal.

Por fim, em relação ao terceiro e último ponto enfrentado no acórdão, razão alguma há para afastar a cominação de multa-diária (*astreinte*) contra o Poder Público.

Conquanto não se ignore respeitável posição doutrinária que não concebe a utilização das *astreintes* contra a Fazenda Pública, sob o argumento de serem distintos os meios executivos, além de não ser o administrador renitente que irá pagá-la, mas os cofres públicos, ou seja, o povo<sup>9</sup>, a posição adotada pelo colendo Pretório parece-nos mais correta, na medida em que se está diante de uma ação de índole cominatória.

Inclusive, pode-se ir além e imputar ao gestor público responsável pela prática do ato específico a cominação de uma multa baseada em omissão atentatória à dignidade da justiça, por força do previsto no art. 14, inc. V, combinado com o parágrafo único, ambos do Código de Processo Civil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antonio Herman V. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**. O regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 276-316.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Áreas protegidas: a Lei nº 9.985/00. . *In*: BENJAMIN, Antonio Herman V. (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas**. O regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 248- 275.

GRECO FILHO, Vicente. **Direito processual civil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 245.

---

<sup>9</sup> GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 2009, p.245.

## 4.2. Deveres do Estado

---

### RECURSO ESPECIAL N. 1.071.741-SP (2008/0146043-5)

---

Relator: Ministro Herman Benjamin  
Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo  
Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo  
Advogado: Iara Alves Cordeiro Pacheco e outro(s)  
Recorrido: Marilda de Fátima Stankievski e outro  
Advogado: Sem representação nos autos  
Recorrido: Aparecido Silveiro Garcia  
Advogado: Idaluci B C Sobreira

---

#### EMENTA

Ambiental. Unidade de Conservação de Proteção Integral (Lei n. 9.985/2000). 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 n. 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 n. 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.

1. Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a letra e o espírito das determinações legais, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos ou pessoais do Administrador. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou



indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

2. Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).

3. A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada à insustentável e veloz destruição de *habitat natural* –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de, sincera e eficazmente, zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento, a exploração predatória e a ocupação ilícita.

4. Qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, no Direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios do poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura*, e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à Justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental. Precedentes do STJ.

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 microssistema especial,

como na proteção do meio ambiente (Lei n. 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 n. 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente).

7. Nos termos do art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição.

8. Quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental *é obrigada* a promover a sua *apuração imediata*, mediante processo administrativo próprio, sob pena de *co-responsabilidade*” (art. 70, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, grifo acrescentado).

9. Diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público ou à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.

10. A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Estado, devem – ser combatidos pelo *desforço imediato*, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002 e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade

da Administração, da integridade do patrimônio estatal, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

11. O conceito de *poluidor*, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de *degradador da qualidade ambiental*, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, *direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981, grifo adicionado).

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 n. 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.

14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de *execução subsidiária* (ou com ordem de preferência).

15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade

solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados.

17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial.

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 (DF), 24 de março de 2009 (data do julgamento).

Ministro Herman Benjamin, Relator

### RELATÓRIO

O Sr. Ministro Herman Benjamin: Trata-se de Recurso Especial interposto, com fundamento no art. 105, III, **a**, da Constituição da República, contra acórdão assim ementado (fl. 225):

Ação Civil Pública. Meio Ambiente. Construção irregular no Parque Estadual de Jacupiranga. Demanda direcionada contra a proprietária do imóvel e também contra a Fazenda do Estado de São Paulo. Sentença de procedência parcial da ação, que condenou nos termos do pedido apenas a proprietária do imóvel, reconhecendo a responsabilidade exclusiva desta. Admissibilidade. Responsabilidade solidária do Poder Público que deve ser aferida com certos temperamentos ou com uma “margem de tolerabilidade”. Precedente desta Câmara. Desprovimento do recurso.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados (fls. 247-249).

Foi interposto Recurso Extraordinário (fls. 252-265).

Nas razões do Recurso Especial, o Ministério Público suscita contrariedade ao art. 535 do CPC e aos arts. 3º, IV, e 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, ao argumento de que o Estado de São Paulo deve ser responsabilizado solidariamente pelo dano ambiental causado. Alega que o fato de a Administração haver embargado a obra não afasta a sua omissão, pois lhe competia adotar as medidas possessórias cabíveis contra o esbulho. Conclui, em síntese (fl. 278):

(...) cabe ao Estado a preservação do Parque Estadual de Jacupiranga, todavia o Estado não se desincumbiu (e não se desincumbe) dessa tarefa, pois permitiu a invasão de área do Parque Estadual, permitiu a edificação de uma casa e a exploração de uma área interna, com o cultivo de feijão e mandioca, o que, é possível extrair, vem ocorrendo há muito tempo, o que dá mostras da omissão havida.

(...)

O fato de os agentes vistoros do Instituto Florestal terem embargado a obra não tem o condão de afastar a omissão estatal.

Sem contra-razões.

Os recursos foram inadmitidos na origem, subindo os autos por força do provimento do Agravo de Instrumento n. 823.847-SP.

O Ministério Público Federal opina pelo não-conhecimento do apelo quanto à alegada violação do art. 535 do CPC e, no mérito, pelo seu provimento (fls. 403-409).

É o *relatório*.

## VOTO

O Sr. Ministro Herman Benjamin (Relator): A matéria em análise diz respeito à co-responsabilização do Estado quando, em consequência de sua omissão no exercício do dever-poder de controle e fiscalização ambiental, danos ao meio ambiente são causados por particular que invadiu Unidade de Conservação de Proteção Integral (Parque Estadual), de propriedade pública, nela levantando construção e procedendo à exploração agrícola.

Estando prequestionada a matéria, passo à análise do mérito.

Uma questão inicial que se coloca no presente Recurso Especial é a de saber se, no Direito brasileiro, o controle e a fiscalização ambientais (e urbanísticos também) apresentam-se como faculdade da Administração, no âmbito de um frouxo sistema de discricionariedade, ou, se ao revés, integram a esfera da mais vinculada atividade administrativa. Se a conclusão for, como será, de que se está no terreno de um inequívoco, indisponível, irrenunciável e imprescritível dever-poder de controle e fiscalização urbanístico-ambiental, a questão seguinte é sobre o conteúdo deste dever-poder, nomeadamente sobre as medidas e providências de implementação que se esperam – *rectius*, se exigem – do Poder Público, bem como acerca das conseqüências jurídicas derivadas do seu descumprimento.

### **1. Existência do dever-poder estatal de controle e fiscalização urbanístico-ambiental**

Já não se duvida, sobretudo à luz da Constituição Federal de 1988, que ao Estado a ordem jurídica abona, mais na fórmula de dever do que de direito ou faculdade, a função de implementar a lei, inclusive contra si próprio ou interesses imediatos do Administrador de plantão. Seria mesmo um despropósito que o ordenamento constrangesse os particulares a cumprir ou observar a lei e atribuisse ao servidor a possibilidade, conforme a conveniência ou oportunidade do momento, de por ela zelar ou abandoná-la à própria sorte, de nela se inspirar ou, frontal ou indiretamente, contradizê-la, de buscar realizar as suas finalidades públicas ou ignorá-las em prol de interesses outros.

É nesse contexto que se deve fazer a releitura e atualização do *princípio da indisponibilidade do interesse público*. Nele e por ele, retira-se da órbita da representação estatal, fruto do voto popular e exercida pelo Administrador em nome e sob delegação da sociedade, a possibilidade de negociar com o interesse público, que não se presta ao papel de moeda de troca, nem de objeto de escambo. Nesse diapasão, a indisponibilidade tanto é dos bens jurídicos material e individualmente considerados, como, no plano formal, das amarras e garantias de natureza procedimental que balizam a atuação do Administrador, por meio de comportamentos de dar, não-fazer ou fazer.

Nessa linha de pensamento, natural que se vede “à autoridade administrativa deixar de tomar providências que são relevantes ao atendimento do interesse público, em virtude de qualquer outro motivo. Por exemplo: desatende ao princípio a autoridade que deixar de apurar a responsabilidade por irregularidade

de que tem ciência” (Odete Medauar, *Direito Administrativo Moderno*, 12ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, p. 129).

O *dever-poder de controle e fiscalização ambiental* (= dever-poder de implementação), além de inerente ao exercício do poder de polícia do Estado, jorra diretamente do marco constitucional (em especial dos arts. 23, VI e VII, 170, VI, e 225) e da legislação infraconstitucional, sobretudo da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, arts. 2º, I e V, e 6º) e da Lei n. 9.605/1998 (Lei dos Crimes e Ilícitos Administrativos contra o Meio Ambiente). Muito bem lembra, a esse respeito, José Renato Nalini, o jurista e literato, que “a natureza do direito ao meio ambiente é aquela de um patrimônio público a ser *obrigatoriamente garantido e tutelado* pelos organismos sociais e pelo *Estado*. Ônus imposto ao Poder Público e à coletividade, com vistas a permitir que as futuras gerações também usufruam desse valor” (*Direitos humanos e o ensino do Direito Ambiental*, in José Renato Nalini e Angélica Carlini [coord.], *Direitos Humanos e Formação Jurídica*, 1ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 305. Grifei).

Tal dever-poder imposto à Administração envolve dois núcleos principiológicos da organização estatal contemporânea. A um, o fundamento da probidade administrativa que se espera do agente público, tanto ao agir, como ao se omitir e ao reagir. A dois, o princípio da legalidade, em si mesmo um limite à atuação do Estado, mas igualmente um motor a combater sua passividade, quando dele se esperam comportamentos positivos. Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, em *Apresentação* de livro sobre a matéria, adverte, com a propriedade de sempre, que hoje a gestão pública “exige, de forma premente, um Estado não apenas probo, mas também diligente e eficiente”; por isso, dele se espera *ação*, atitude que, sem dúvida, mostra-se “incompatível com a omissão” (cf. Luís Roberto Gomes, *O Ministério Público e o Controle da Omissão Administrativa: O Controle da Omissão Estatal no Direito Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2003, p. X).

No plano constitucional, o fundamento maior do dever-poder de controle e fiscalização ambiental encontra-se no art. 225, *caput*, *in verbis* (grifei):

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.*

Por imposição constitucional, portanto, o Estado brasileiro, em todas suas facetas e níveis, figura como guardião-garantidor do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O *caput* e os parágrafos do art. 225 da Constituição elencam diversas incumbências concretas relacionadas a esse amplo poder de polícia, que, nos termos do art. 23, VI (“proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”) e VII (“preservar as florestas, a fauna e a flora”), insere-se no âmbito da competência comum da União, Estados e Distrito Federal e, naquilo que for interesse local, também dos Municípios (com especial relevo para o controle e fiscalização da regularidade urbanística). Nessa mesma linha de raciocínio, nos termos do art. 70, § 1º, da Lei n. 9.605/1998, são titulares do dever-poder de implementação “os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização”, além de outros a que se confira tal atribuição.

A Política Nacional do Meio Ambiente, na moldura que lhe imprime a Lei n. 6.938/1981, segue, à sua vez, entre outros princípios, a “ação *governamental* na manutenção do equilíbrio ecológico” e o “controle e zoneamento das atividades potencial e efetivamente poluidoras” (art. 2º, incisos I e V, respectivamente, grifei).

Mais direto e inequívoco é o art. 70, § 3º, da Lei n. 9.605/1998, segundo o qual quando a autoridade ambiental “tiver conhecimento de infração ambiental *é obrigada* a promover a sua *apuração imediata*, mediante processo administrativo próprio, sob pena de *co-responsabilidade*” (grifei). Por “apuração imediata” há que se entender muito mais do que a pura e simples identificação do degradador e a adoção de ações meramente formais ou protocolares, pois seriam tarefas inócuas se não destinadas a efetivamente conservar (turbação) ou recuperar (esbulho) a posse do bem ambiental, obrigar o infrator a reparar o dano causado e a ele aplicar eventual sanção administrativa e penal pelo seu repreensível comportamento.

Referência deve ser ainda feita à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação ou Lei do SNUC (Lei n. 9.985/2000), já que a degradação de que trata a presente demanda ocorreu no então Parque Estadual de Jacupiranga, criado pelo governo do Estado de São Paulo, em 1969, com aproximadamente 150.000 hectares, em razão da sua notável importância ecológica (por abrigar um dos maiores remanescentes intactos de Mata Atlântica) e geológica (decorrência de seu grande patrimônio espeleológico), uma área tão grande que, em 2008,



foi subdividida em três Parques (Parques Caverna do Diabo, do Rio Turvo e do Lagamar de Cananéia, nos termos do art. 5º, da Lei Estadual n. 12.810/2008).

Na sua missão de proteger o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, como patrono que é da preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, incumbe ao Estado “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (Constituição Federal, art. 225, § 1º, III).

A própria Lei do SNUC se encarrega de deixar claro que as Unidades de Conservação de Proteção Integral, entre as quais se incluem os Parques (art. 8º, III), visam à “manutenção dos ecossistemas *livres de alterações causadas por interferência humana*, admitido apenas o *uso indireto* dos seus atributos naturais” (art. 2º, VI, grifei). Além disso, define Parque como a Unidade de Conservação que “tem como objetivo básico a *preservação* de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico” (art.11, *caput*, grifei). Acrescenta ainda que se trata de área de “posse e domínio público” (art. 11, § 1º), na qual tanto a visitação pública e a pesquisa científica são rigidamente controladas (art. 11, §§ 2º e 3º). O legislador foi cuidadoso ao ponto de afirmar o óbvio: que “são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos” (art. 28).

Cabe, como regra, ao Poder Público a gestão e a administração das Unidades que cria (ele é chamado aí de “órgão executor”, art. 6º, III), exceto quando forem atribuídas, por instrumento próprio, a “organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos afins aos da unidade” (art. 30), situação em que o Estado, ainda assim, mantém intacto seu poder de polícia e os deveres-direitos a ele inerentes. Finalmente, “a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, *dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento*, conforme disposto em regulamento” (art. 33, grifei).

A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada, no Brasil, à insustentável e veloz destruição de *habitat natural* –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de sincera e eficazmente zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um “sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada” existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento e a ocupação ilícita.

Esse drama ambiental foi, de modo preciso, identificado por Álvaro Valery Mirra, ao advertir que “quando o Estado finalmente cria essas Unidades de Conservação – Parques, Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental –, como medida para a preservação e conservação da Natureza, o que se vê, no decorrer do tempo é que os anos passam sem que os sucessivos governos cuidem de implantar definitivamente essas áreas naturais protegidas, pela demarcação dos seus limites e perímetros, pela realização de zoneamento ecológico-econômico no seu interior, pela instalação dos equipamentos necessários, pela *fiscalização das atividades que possam comprometer a preservação dos atributos ecológicos que justificaram a sua proteção*” (Álvaro Luiz Valery Mirra, *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004, p. 396, grifei).

Em síntese, no Direito brasileiro existe, a cargo dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, um inequívoco *dever-poder de controle e fiscalização ambiental* (= dever-poder de implementação), de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível.

## **2. Conteúdo do dever-poder estatal de controle e fiscalização urbanístico-ambiental**

Compõe o poder de polícia urbanístico-ambiental um vasto e multifacetário leque de medidas administrativas de caráter preventivo, precautório, mitigatório, reparatório e sancionatório, passíveis, inclusive, de imposição cautelar e liminar, que incluem, entre outros, embargo da obra ou atividade irregular, demolição de construções, multa diária, apreensão de instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração (art. 72 da Lei n. 9.605/1998), sem falar do *desforço imediato*, referido no art. 1.210, § 1º, do Código Civil.

Assim, diante de ocupação ou utilização ilegal de espaços ou bens públicos, não se desincumbe do dever-poder de fiscalização ambiental (e também urbanística) o Administrador que se limita a embargar obra ou atividade irregular e a denunciá-la ao Ministério Público e à Polícia, ignorando ou desprezando outras medidas, inclusive possessórias, que a lei põe à sua disposição para eficazmente fazer valer a ordem administrativa e, assim, impedir, no local, a turbação ou o esbulho do patrimônio estatal e dos bens de uso comum do povo, resultante de desmatamento, construção, exploração ou presença humana ilícitos.

Em demanda no essencial assemelhada à presente, embora se cuidasse de loteamento irregular, o Desembargador Torres de Carvalho, um dos expoentes da magistratura brasileira e conhecido pelo equilíbrio que imprime às suas manifestações, bem expressou o sentimento que, amiúde, assola o Poder Judiciário, em situações como a dos autos: “a conduta administrativa limitou-se à lavratura de autuações que não foram pagas contra loteador já sumido, descurando a autoridade dos procedimentos que lhe deviam ter sucedido – embargo, demolição, desfazimento, responsabilização dos funcionários omissos, responsabilização dos loteadores, etc., em conduta administrativa de todo inócua e que não atinge o ponto principal: a correção da ilegalidade” (Apelação n. 85.594.5/0, 8ª Câmara de Direito Público, Tribunal de Justiça de São Paulo).

### **3. Turbação, esbulho e desforço imediato no Direito Ambiental**

A turbação e o esbulho ambiental-urbanístico podem – e no caso do Poder Público, devem – ser combatidos pelo *desforço imediato*, medida prevista atualmente no art. 1.210, § 1º, do Código Civil de 2002, e imprescindível à manutenção da autoridade e da credibilidade da Administração, da integridade do patrimônio público, da legalidade, da ordem pública e da conservação de bens intangíveis e indisponíveis associados à qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

Numa palavra, no desforço o Estado encontra uma providência por excelência de garantia da aptidão dissuasória da lei e da Administração, que funciona, simultaneamente, como ferramenta de *prevenção geral* (em relação a todos os outros sujeitos potencialmente em posição de futura transgressão) e *prevenção especial* (no que se refere ao próprio infrator, ao educá-lo sobre não compensar a infração urbanístico-ambiental). Nada estimula mais a degradação ambiental do que a sensação coletiva de impunidade, mormente quando se

constata à vista de todos a ocupação ilegal de espaços públicos. É o sentimento, altamente nefasto ao interesse público, de que “se os outros podem violar impunemente a lei, eu também posso”.

Por desforço entende-se o ato do possuidor que, *sponte propria* e sem a mediação do Poder Judiciário, procura reaver, de quem dele se apropriou ilegal e recentemente, algo (um bem ou poderes sobre um bem) que lhe pertence, visando a reincorporá-lo, por inteiro, ao seu patrimônio ou a reaver as qualidades (entre elas a ambiental) que lhe dão valor jurídico, econômico ou não.

No mundo todo, lembra Michel Prieur, a Política Ambiental esmerase ao buscar uma postura preventiva e educativa, daí sua relutância “em usar medidas extremas, salvo necessidade absoluta” (*Droit de l’Environnement*, 5<sup>e</sup> édition, Paris, Dalloz, 2004, p. 871). Também entre nós, o Direito Ambiental, consciente de sua missão de proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é de todos, herdou muito do espírito dos movimentos pacifistas, que estão na sua origem nos anos 60 e 70 do Século XX.

A norma jurídica ambiental, no entanto, como em todos os campos do Direito, existe para a exceção – os infratores – e, infelizmente, exatamente por se destinar a enfrentar situações de patologia social, vê-se compelida a incorporar mecanismos jurídicos tradicionais de coação e defesa dos bens que tutela, como as sanções administrativas e penais, sem falar da própria ação civil pública e a ação popular. Entre essas medidas, sobressai o desforço imediato.

Convenhamos, “necessidade absoluta” maior fica difícil imaginar quando uma área, de *propriedade pública*, que integra uma Unidade de Conservação de Proteção Integral (Parque Estadual), assim qualificada por conta de seu mérito ecológico, é invadida e desmatada, nela se estabelecendo construção e exploração econômica de caráter permanente. A ofensa é quádrupla: ao patrimônio público imobiliário, ao meio ambiente, à credibilidade da legislação ambiental e à legitimidade do Estado como administrador e defensor da *res publica*.

Ninguém contesta, nem haverá de contestar, portanto, que a turbação e o esbulho do patrimônio do Estado são, no plano social, práticas das mais nocivas e que, se não combatidas pronta e firmemente, desequilibram as relações entre administrados e Administração, corroem a credibilidade do Estado e das suas instituições, e enfraquecem a força dissuasória da lei na sua nobre função de zelar por aquilo que pertence a todos, e às gerações futuras.

Especificamente no que se refere ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”

(art. 225, *caput*, da Constituição Federal), nota-se que, amiúde, sua realidade física é representada por coisas do domínio do Estado, em áreas pertencentes ao Estado, como sucede com as *Unidades de Conservação de Proteção Integral*. Ora isso quer dizer que o dever do Poder Público de defendê-las coloca-se à raiz quadrada, na sua faceta de bem que integra a dominialidade estatal e de bem de uso comum do povo, de titularidade difusa e intergeracional. Nesse diapasão, dúvida não há de que desrespeita a lei o agente público que se omite na utilização dos instrumentos legítimos que a ordem jurídica lhe atribui para a defesa do interesse público e da coisa pública, em nada diferente daquele que age sem lei ou além da lei.

Na previsão do desforço, é claro o art. 1.210, § 1º, do Código Civil (art. 502, do Código Civil revogado):

O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

Vem de longe tal poder legal conferido ao possuidor, instituto que Teixeira de Freitas, em seu *Esboço* de Código Civil, incluiu entre os “remédios possessórios extrajudiciais”, realçando, na denominação a sua extrajudicialidade, reservando-o para o caso de esbulho e definindo-o como “a recuperação da posse por autoridade própria” (art. 4.013, § 1º); para a turbação, previu a “resistência”, ou seja, “a defesa da posse, mesmo repelindo-se a força pela força” (art. 4.013, § 2º), com o intuito de “retê-la” (art. 4.012, *in fine*). Para Clóvis Beviláqua, “o desforço imediato é um ato de legítima defesa da posse” (*Código Civil dos Estados Unidos do Brasil: Do Direito das Coisas*, edição histórica, 1976, p. 984).

Em época de valorização do Estado de Direito, do respeito à lei e à *res publica*, em que os princípios da moralidade e da boa-fé objetiva permeiam e norteiam todo o sistema normativo, avulta o mérito do combate à cultura da ocupação individual dos espaços públicos e de apropriação privada dos bens coletivos. Se o quadro legal hoje existente já se encarregou de não deixar qualquer dúvida a esse respeito, é hora de o Judiciário dar um basta à *síndrome do Velho Oeste*, que, infelizmente, persegue e prejudica o Brasil até hoje e ameaça seu futuro.

É nessa visão de comunidade que respeita o pacto republicano – radicado e radicalizado pela Constituição de 1988, mas também expresso em uma série de leis recentes, a ela posteriores e outras até anteriores, com ênfase para as de

cnho urbanístico e ambiental –, que se insere, envolto num profundo conteúdo de justiça social e de proteção das gerações futuras, o desforço imediato a cargo da Administração Pública e as providências de auto-executoriedade a ele inerentes.

Não é à toa, conseqüentemente, que se observa um acordar crescente e recente para a centralidade do desforço imediato, tanto pelo lado da Administração, que o redescobre, algumas vezes a contra-gosto, como pelo Judiciário, de quem se espera tenha pelo instituto a mais alta consideração e valorização, conquanto prestigiá-lo é simultaneamente contribuir para a autoridade da lei e daqueles que zelam por ela, sem prejuízo, claro, da possibilidade, também assegurada constitucionalmente, de se reclamarem em juízo prejuízos causados por eventuais abusos praticados.

### 3.1 Crítica ao desforço como mecanismo de proteção da posse privada

No passado, mormente diante dos abusos associados à propriedade privada, críticos se voltaram contra o desforço imediato, tanto mais porque se punha na mão de latifundiários, já em si considerados donos do Estado, um poder extrajudicial de vida ou morte sobre uma multidão de destituídos de terra e de dignidade, muitos em estado de completa miséria e penúria e outros tantos milhares ainda sob o jugo do regime escravocrata. À crítica ao latifúndio, ao individualismo e ao poderio das elites rurais, juntava-se, por natural, a rejeição aos instrumentos de defesa da propriedade imobiliária organizada em torno do mito da sua intocabilidade.

Não foi sem razão, então, que, na sessão de 1º de Julho de 1843, na Câmara, José Thomaz Nabuco de Araújo (o terceiro Senador Nabuco), em um dos seus primeiros Projetos de Lei, propôs a revogação, pura e simples, do § 2º, do Título 58, do Livro 4º, das Ordenações, que permitia ao esbulhado o desforço *in continenti*: “Eu não posso compreender como na sociedade civil onde há um poder constituído para julgar as contendas entre os cidadãos, se lhes deixa livre o recurso das armas e se legitimam assim as consequências funestas de uma luta que muitas vezes o capricho trava por amor de quatro ou cinco palmos de terreno, e o mais é que a autoridade policial há de respeitar essa guerra civil, há de ser impassível às suas consequências, para não privá-los do tal desforço incontinenti. Quanto a mim bastam os interditos possessórios para que o cidadão possa manter a sua posse e evitar a turbação dela” (Joaquim Nabuco, *Um Estadista do Império*, vol. 1, 5ª edição, Rio de Janeiro, Topbooks, 1997, p. 82).

Vista na sua moldura tradicional, isto é, de defesa por mãos próprias da posse e da propriedade individual, o desforço seria mesmo um “ato de justiça *privada*”, em que o “justicador substitui-se ao Estado” (Pontes de Miranda, *Tratado de Direito Privado*, Tomo X, *Direito das Coisas: Posse*, atualizado por Wilson Rodrigues Alves, Campinas, Bookseller, 2000, p. 317, grifei). Atente-se para o realce que se fazia ao caráter “privado” da medida e ao indivíduo substituindo-se “ao Estado”. Algo bem diferente do desforço imediato urbanístico-ambiental, em que “privado” é o infrator e não o Estado, que dele se utiliza, e não há indivíduo algum a tomar o lugar do Estado, já que a Administração é o próprio Estado, na sua feição executiva. Lá, era desforço imediato incidente sobre relações *inter privatos*; aqui, diversamente, são os sujeitos privados que atacam os bens da coletividade e, ao final das contas, o próprio Estado, a quem cabe por eles zelar.

Acrescente-se, finalmente, que na crítica, mais do que merecida, ao instituto, no seu perfil privatista, certamente pesou o fato de as Ordenações, no rastro do Direito Romano, fazerem a odiosa distinção entre pessoas de pequena condição, de um lado, e fidalgos e cavalheiros, de outro, para dar a estes maior amplitude no exercício do desforço (cf. Lafayette Rodrigues Pereira, *Direito das Cousas*, adaptado ao Código Civil por José Bonifácio de Andrada e Silva, Rio de Janeiro, Typ. Baptista de Souza, 1922, p. 53).

### **3.2 O desforço na defesa, pelo Estado, da propriedade pública e dos bens de uso comum do povo**

Bem diferente a situação atual em que se espera ação pronta e eficaz do Estado na defesa do seu patrimônio e dos bens que são de uso comum do povo, sob pena de improbidade administrativa. Aqui, o Administrador, que defende a dominialidade pública, é o próprio Estado, e não um particular no exercício de posse privada e individualística. Como acima indicamos, o tom individual e privado, ao revés da equação do Direito clássico, não se manifesta no sujeito que utiliza o desforço imediato, mas apresenta-se no lado oposto, ou seja, o infrator da lei, aquele que ataca o bem público e dele quer se apropriar, com exclusão *erga omnes*, isto é, privando a coletividade de seus benefícios.

Não é outra a opinião de Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem “pode a Administração Pública promover, por si mesma, independentemente de remeter-se ao Poder Judiciário, a conformação do comportamento do particular às injunções dela emanadas, sem necessidade de um prévio juízo de cognição



e ulterior juízo de execução processado perante as autoridades judiciárias”, posto que “os interesses defendidos freqüentemente não poderiam, para eficaz proteção, depender das demoras resultantes do procedimento judicial, sob pena de perecimento dos valores sociais resguardados através das medidas de polícia” (*Curso de Direito Administrativo*, 26ª ed., São Paulo, Malheiros, 2009, pp. 834-835). Também Odete Medauar aponta que, consoante, o princípio da auto-executoriedade, os atos e medidas da Administração são colocados em prática ou aplicados por ela própria “mediante coação, conforme o caso, sem necessidade de consentimento de qualquer outro poder”, sob justificativa variada, que inclui tanto a necessidade de não retardar o atendimento dos interesses da coletividade representados pelo Administrador, como a presunção de legalidade, marca dos atos administrativos (*Ob. Cit.*, p. 130).

Também no Direito Comparado, é pacífico que a Administração “não é um sujeito qualquer; sua posição difere essencialmente daquela dos demais sujeitos”, o que a põe em uma posição privilegiada (privilégio em favor da coletividade), daí a autorização para exercer por si mesma juízos declarativos e executivos, cabendo-lhe fazer uso até da força, pois “a coação administrativa é, por ser pública e não privada, uma coação legítima”. Tudo isso à luz do *princípio da autotutela*, que significa que “a Administração está capacitada como sujeito de direito para tutelar por si mesma suas próprias situações jurídicas, inclusive suas pretensões inovadoras do *statu quo*, eximindo-se deste modo da necessidade, comum aos demais sujeitos, de buscar uma tutela judicial” (Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, Thompson Civitas, 2004, pp. 497-539).

E quando estão em jogo bens de dominialidade compartilhada entre as gerações presentes e as gerações futuras, maiores as medidas de controle e de vigilância que se esperam do Estado. Nessas circunstâncias, de bens de uso comum do povo apoiados sobre pilares intergeracionais, ao Poder Público nada mais sobra do que exercer, como se fora um depositário fiel por designação constitucional e legal, a função de bem cuidar daquilo que administra em nome de outrem. Aí, então, mais justificável, ainda, o exercício, pela Administração, do seu dever-poder de *autotutela conservativa*, na fórmula do *interdictum proprium*, isto é, a possibilidade de reivindicar, por si mesma, seus bens patrimoniais ou de domínio público.

Entende-se, pois, que na concepção moderna e *welfarista* do desforço, nele não mais se deve enxergar a simples atribuição ao particular – numa perspectiva



individualista e representativa da aura de absolutismo do domínio privado – do poder de fazer valer, sem a mediação do Judiciário, o direito de propriedade assegurado pela Constituição e Código Civil. Ao contrário, cuida-se da defesa, pelo Estado, dos bens públicos, muitos de valor intergeracional, de grande fragilidade e carência de tutela de urgência; mais do que tudo, está em jogo a autoridade da ordem urbanístico-ambiental, como já referido.

Assim, ao integrar a pauta do controle da legalidade, de que não pode dispor a Administração, o desforço imediato há de ser visto como *obrigação inafastável e de índole vinculada*, porquanto inadmissível que se confira ao Administrador optar por defender, ou não, o patrimônio público, o meio ambiente e a regularidade urbanística. Importa ainda enfatizar que, diante do reposicionamento dos valores e bens que levou a cabo a Constituição de 1988 e a recente legislação urbanístico-ambiental, o desforço imediato não se esgota nas infrações que ponham em risco a segurança ou a saúde pública.

Na sua prática tradicional, era tratado como “defesa privada”, afim à legítima defesa penal, daí a antipatia que despertava em muitos. No campo dos bens públicos, do meio ambiente e do urbanismo é “defesa pública”, pela Administração, daquilo que a todos pertence. É *autodefesa pública*, autodefesa essa que dispensa a intermediação *ex ante* do Poder Judiciário, embora não impeça nem limite a intervenção judicial *ex post*.

Especificamente no Estado de São Paulo, o Decreto n. 42.079/1997 não deixa dúvida a respeito do uso obrigatório do desforço (grifei):

Artigo 18 - Os órgãos da Administração Direta destinatários de imóveis pertencentes, cedidos ou locados ao Estado, são responsáveis pelos mesmos, cabendo-lhes guardá-los e conservá-los, observando as regras de ocupação baixadas pelo Conselho do Patrimônio Imobiliário.

Parágrafo único - Ocorrendo turbação ou esbulho na posse dos imóveis pertencentes ou ocupados pelo Estado, os órgãos destinatários deverão valer-se do desforço imediato permitido no artigo 502 do Código Civil, comunicando imediatamente o fato à unidade competente da Procuradoria Geral do Estado.

### 3.3 Requisitos do desforço

O Código Civil refere-se a “possuidor” turbado ou esbulhado e à manutenção ou restituição da “posse” (art. 1.210, § 1º). A letra de lei não cria nenhuma dificuldade quando, como ocorre nos presentes autos, o Estado for, ele próprio, o proprietário do imóvel. Entretanto, situações mais corriqueiras

existem em que a ameaça (turbação) ou apropriação (esbulho) ilícitas incidem sobre bens imateriais e coletivos, como o meio ambiente ou a regularidade urbanística *in abstracto*, vistos em si mesmos no formato de *macrobem*. Nesses casos, é privado o bem imóvel em que a atividade ilegal ocorre, mas é público, intangível, indivisível, extracomércio e intergeracional o meio ambiente ecologicamente equilibrado que daquele depende.

Se o meio ambiente, abstratamente considerado, é um macrobem jurídico, passível de usurpação ou apropriação ilegal, seja na sua totalidade, seja em partes de suas qualidades e expressão ecológica, admitir-se-ia, nesse plano, defendê-lo por meio do desforço imediato? Vem à mente, aqui, a sua definição legal, como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I, da Lei n. 6.938/1981). Exemplo dessa hipótese é o loteamento clandestino. Poderá o Poder Público fazer uso do desforço, a pretexto de que estaria sendo esbulhado o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o macrobem que lhe incumbe zelar e defender?

Essa uma situação que, certamente, não se colocava antes da Lei n. 6.938/1981 e da Constituição de 1988, quando o meio ambiente, além de reconhecido expressamente, passou a ser considerado “bem de uso comum do povo”. Ora, o próprio Código Civil de 2002, na linha seguida por outros países e pelo Código Civil revogado, se encarrega de tratar dos bens públicos, isto é, os de “domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno” (art. 98), entre os quais inclui “os de uso comum do povo” (art. 99, I).

A conclusão que se tira é que a expressão “possuidor”, referida pelo Código Civil, deve ser lida à luz das novas e complexas formas de bens e titularidades – de patrimonialidade, numa palavra – apresentadas pela legislação de proteção dos interesses difusos e coletivos. Se o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como macrobem, é bem de uso comum do povo, essa sua natureza jurídica de bem *sui generis* não lhe retira ou restringe a qualidade de bem, com os consectários que dessa proposição advêm. Trata-se de conclusão que se harmoniza perfeitamente com a letra do art. 1.196, do Código Civil, que considera “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Ora, bem de uso comum do povo é uma das modalidades de propriedade, pública é verdade, mas nem por isso menos propriedade.

A extracomercialidade do meio ambiente, como macrobem jurídico de uso comum do povo, não barra, nem dificulta a sua proteção no âmbito possessório. Aliás, seria até um desatino atribuir a bem qualificado, pela própria Constituição Federal, como “essencial à sadia qualidade de vida” (art. 225, *caput*) um nível de proteção jurídica inferior àquele prestado às coisas comuns ou ordinárias. Entre os muitos argumentos em favor dessa tese, destaca-se a lembrança de que o conceito de posse não é imutável, nem imune às transformações do quadro legislativo, tanto mais quando o legislador o diz expressamente, como o fez em 1988, ao reconhecer uma grande variedade de novos bens jurídicos (entre eles o meio ambiente). Nesses casos, nos termos da mais abalizada doutrina, deve-se admitir “a posse *ad interdicta* à medida que seja necessária para proteger a *pública destinação* dos bens” (Maria Sylvia Zanella di Pietro, *Direito Administrativo*, 22ª edição, São Paulo, Atlas, 2009, p. 702, grifei).

O desforço vem condicionado pelo Código Civil, ao dispor que o possuidor poderá usá-lo “contanto que o faça logo”. Quão *logo* é o “logo” referido pelo legislador? No caso de bens pertencentes ao Estado (um imóvel público) ou sob sua administração ou guarda (o meio ambiente e a regularidade urbanística, p. ex., como bens intangíveis), deve-se afastar, de cara, a noção de que o *dies a quo* do “logo” levaria em conta a data da violação. Em verdade, o que importa é a) a data em que o Poder Público toma inequívoco conhecimento da degradação ilegal e b) encontra os meios necessários para reagir, sobretudo em regiões remotas e de difícil acesso.

No seu *Esboço*, Teixeira de Freitas aduz que “o faça logo”, próprio do desforço exige que “o possuidor o empregasse em continente, o que se deixa ao arbítrio do Juiz, segundo as circunstâncias” (art. 4.016, 1º). Para Tito Fulgêncio, tanto a defesa (na turbação), como o desforço (no esbulho) “deve dar-se tanto que conheça o possuidor a moléstia” (*Da Posse e das Ações Possessórias*, Rio de Janeiro, Forense, 1980, p. 146, grifei).

No que tange à duração do “logo” – isto é, o espaço temporal entre a data do conhecimento e a ação efetiva de desforço –, atuará “logo” a Administração quando imediatamente der início às providências, formais (procedimentais) e materiais (requisição de apoio policial, p. ex.), necessárias à consecução do desforço. Clóvis Beviláqua, por sua vez, ao comentar o art. 502 do Código Civil de 1916, aduz que “o desforço para ser legítimo deve ser imediato. *In ipso congresso*, dizia a lei romana (...) Se é um prédio o objeto da espoliação, a ação

particular do espoliado deve ser iniciada sem demora (...) logo que lhe conste o esbulho, no caso de clandestinidade” (*Código Civil dos Estados Unidos do Brasil*, Edição Histórica, Rio de Janeiro, Editora Rio, 1984, p. 984).

O fundamental é que o Administrador não passe a imagem de inação, pois tal impediria o uso posterior do desforço. Claro, o controle final da legalidade do “logo” ficará a cargo do Judiciário. Já era assim nas Ordenações Filipinas, em que se deixava ao “arbitrio do Julgador, que sempre considerará a qualidade da coisa e o lugar onde está” (Ord., IV, 58, § 2).

Tudo isso para dizer que responde pelo dano ambiental a Administração (e o Administrador) que, ao se comportar como Pôncio Pilatos, lava as mãos atua apenas cosmeticamente, para salvar aparências, diante de degradação em via de acontecer, que está acontecendo ou que já aconteceu. Responsável, sim, o Estado. Mas de que tipo de responsabilidade estaríamos aqui cuidando, derivada da omissão do dever-poder estatal de controle e fiscalização urbanístico-ambiental?

#### **4. Responsabilidade do Estado por omissão no exercício do dever-poder de controle e fiscalização urbanístico-ambiental**

No Direito brasileiro e de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação *in integrum*, da prioridade da reparação *in natura* e do *favor debilis*, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental.

Também é entendimento do STJ que o princípio da prioridade da reparação *in natura* convive com a possibilidade de simultânea exigibilidade de indenização pecuniária, sobretudo quanto aos danos extrapatrimoniais ou naqueles casos em que a recuperação do meio ambiente degradado é incompleta ou faz-se de maneira lenta, no decorrer dos anos (cf., neste ponto, a excelente Annelise Monteiro Steigleder, *Responsabilidade Civil Ambiental: As Dimensões do Dano Ambiental no Direito Brasileiro*, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2004, p. 237). Ademais, como veremos abaixo, atribui-se ao *macrobem ambiental* uma constituição indivisível e intangível, e, por outro lado, vê-se a recuperação *in natura* como *obrigação de fazer*, daí surgem repercussões outras no conteúdo da responsabilidade civil, que vão além da simples solidariedade.

#### 4.1 Solidariedade passiva no dano ambiental

Como se sabe, o dano, qualquer que ele seja, inclusive o ambiental, “pode derivar da atuação individual de um agente ou da concorrência de atividades de vários sujeitos enlaçados, de diferentes maneiras, na sua produção” (Atilio Aníbal Alterini e Roberto López Cabana, *Responsabilidad Civil*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1995, p. 321). No caso de obrigações complexas, com pluralidade de sujeitos, vigora no Direito das Obrigações o princípio *concurso partes funt*, a significar que a multiplicidade de agentes não obsta a repartição do liame obrigacional em tantas relações jurídicas autônomas quanto forem os devedores. Essa regra sofre duas exceções mais salientes, uma de *ordem objetiva*, outra, de *ordem subjetiva*: a indivisibilidade do objeto e a solidariedade entre os sujeitos (cf. Sílvio Rodrigues, *Direito Civil: Parte Geral das Obrigações*, vol. 2, 14ª ed., São Paulo, Saraiva, 1984, p. 65).

Esses dois desvios do modelo convencional dominam o dano ambiental. De um lado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como realidade intangível e bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, é de natureza indivisível, não obstante as manifestações concretas multifacetadas associadas aos seus elementos físicos (solo, ar, água, florestas, fauna, etc). Em tese e *in abstracto*, não se pode fragmentar tal macrobem jurídico, que consiste, não custa repetir, no “conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (art. 3º, I, da Lei n. 6.938/1981). Por outro, a solidariedade passiva é uma das marcas mais tradicionais e indiscutíveis do regime brasileiro de responsabilidade civil ambiental.

Técnica que visa a viabilizar a reparação da vítima, a solidariedade passiva funciona, de maneira simultânea, como garantia de solvabilidade dos devedores em favor do credor e como ferramenta de facilitação de acesso à justiça. Excepciona a regra de que ao devedor não incumbe pagar nada mais do que deve em razão de sua ação ou omissão individual (= padrão do rateio entre os co-responsáveis, na medida de sua contribuição ao dano), abrindo caminho para a comunicabilidade plena entre os débitos de todos os co-devedores, que direta ou indiretamente tenham contribuído para o dano.

A técnica do rateamento é amiúde excepcionado, seja no próprio Código Civil, seja em microssistemas especiais (o ambiental, p. ex.), mormente em decorrência do grau e tipo de risco de certas atividades ou da necessidade, lastreada no princípio do *favor debilis*, de assegurar maior proteção a sujeitos ou bens tidos como particularmente vulneráveis.

A solidariedade passiva *legal* convoca três ordens de justificativas, todas de aplicação no Direito Ambiental: um compartilhamento de *situação jurídica* entre os devedores, que acaba por criar entre eles um vínculo de comunhão; a necessidade ou conveniência de mais firmemente repreender o comportamento dos infratores; a preocupação com o fortalecimento das garantias do crédito (cf. Alex Will et François Terré, *Droit Civil: Les Obligations*, 4e édition, Paris, Dalloz, 1986, pp. 925-926). Daí, então, sua dupla função, já indicada: aumento da segurança do crédito e facilitação do acesso à justiça.

Ampliação da segurança do crédito, em decorrência da conformação jurídica que é própria da solidariedade, ao fazer com que cada devedor responda *in totum et totaliter*, ou seja, a disponibilização, a serviço do esforço reparatório, da totalidade de vários patrimônios, cabendo ao credor escolher, conforme sua conveniência, um, alguns ou todos eles, afastando, dessa forma, o benefício da divisão (*beneficium divisionis*).

Acesso à justiça facilitado, por dispensar, e aí a comodidade processual, a presença de todos os co-responsáveis no processo, convocação essa que nem sempre se mostra fácil, nem viável, tanto na identificação ou localização dos devedores, como na atribuição, no campo probatório, de nexos de causalidade a cada um deles, individualmente. Nesse diapasão, costuma-se afirmar que um dos objetivos da solidariedade é exatamente evitar o jogo de empurra-empurra entre degradadores que, não fosse o remédio jurídico, insultaria a ordem jurídica com a “absoluta impunidade dos responsáveis, cada qual negando tivesse sua atividade causado ou contribuído para a efetivação do dano” (Nelson Nery Junior e Rosa Maria Andrade Nery, *Responsabilidade civil, meio-ambiente e ação coletiva ambiental*, in Antonio Herman Benjamin, *Dano Ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão*, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1993, p. 284).

Nos vários países e sistemas jurídicos do mundo, tanto a pura conveniência processual, como a dificuldade de determinação, no processo, de certas questões de fato, como a individualização da parcela de cada devedor na causação do dano, transformaram a solidariedade em algo “necessário” (W. Page Keeton, general editor, *Prosser and Keeton on the Law of Torts*, 5th ed., St. Paul, West Publishing, 1984, p. 327). Necessário no Direito das Obrigações comum; absolutamente imprescindível no Direito Ambiental.

O Código Civil de 2002, ao dispor sobre a solidariedade passiva, estabelece que o “credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos

os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto” e que não importa “renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores” (art. 275).

A rigor, na responsabilidade civil ambiental, mais do que assento no Código Civil, a solidariedade deriva precipuamente do art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981, dispositivo legal cuja redação impõe a conclusão de que “todos aqueles que contribuam de qualquer forma para a ocorrência de um dano ambiental devem responder pela integralidade do dano”, sem prejuízo do direito de regresso. Se o dano ambiental conta com vários degradadores, “o demandado não pode invocar como eximente o fato de não ser apenas ele o poluidor, de serem vários e não se poder identificar aquele que, com seu obrar, desencadeou – como gota d’água – o dano” (Jorge Mosset Iturraspe, *Responsabilidad por Daños*, Tomo VI, *Responsabilidad Colectiva*, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 1999, p. 161).

Esse conjuntar obrigacional advém tanto da letra expressa da lei como da natureza dos bens tutelados, porquanto, indivisível *in abstracto* e caracterizado como *res communis omnium*, o macrobem ambiental se apresenta como “uma unidade infragmentável”, característica essa que confere, igualmente às relações associadas à sua proteção, “a marca da indivisibilidade” (Délton Winter de Carvalho, *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 2008, pp. 109-110).

É certo que, juridicamente falando, não se confundem obrigação solidária e obrigação indivisível, embora no plano prático os institutos possam se sobrepor e apresentar resultados assemelhados. Naquela, o objeto é, em geral, divisível, mas por força da representação recíproca entre devedores, as várias dívidas deixam de ser reduzíveis a frações pessoais específicas e individuais. Nesta, as dívidas também são múltiplas, cada qual representada por sua fração; entretanto, como o objeto da obrigação (um fazer, p. ex.) é indivisível, se torna impossível, como na solidariedade, fragmentá-las, o que implica que o pagamento apenas pode ser realizado na sua totalidade, porém não por representação recíproca entre os vários co-devedores ou por cada um ser responsável pela totalidade da dívida. Na verdade, conforme adverte Mário Júlio de Almeida Costa, a noção de obrigação indivisível, por óbvio, “só manifesta verdadeiro interesse prático a propósito das obrigações plurais não solidárias”, pois “se a obrigação é solidária, deste regime resultam já as consequências a que se chegaria por força da indivisibilidade” (*Noções de Direito Civil*, Coimbra, Almedina, 1991, p. 151)



O dano ao meio ambiente é um daqueles territórios em que aparecem, simultaneamente, a solidariedade passiva e a indivisibilidade do bem tutelado. Como já afirmado, o campo fértil por excelência das obrigações indivisíveis é precisamente o das obrigações de fazer e não fazer, corriqueiras no Direito Ambiental. Por isso, não é um exagero aqui afirmar que, em decorrência da lei e da natureza das coisas, e não da vontade das partes ou de concerto prévio entre elas, a obrigação de reparar o dano ambiental é solidária, sempre, e indivisível, freqüentemente. A solidariedade e a indivisibilidade são, por assim dizer, a essência inafastável do dano ambiental.

Se o *objeto da obrigação*, segundo a boa doutrina, é a prestação prometida ou aquela que do devedor se espera (cf. Mazeaud & Mazeaud et François Chabas, *Obligations: Théorie Générale*, 8e édition, Paris, Montchrestien, 1991, p. 225), e na obrigação ambiental derivada de degradação é o dever de reparar o dano, sob a diretriz do princípio da reparação *in integrum* e do princípio da prioridade da reparação *in natura* (obrigações de fazer, portanto), aflora imediatamente a natureza indivisível da reparação ambiental, pela própria infragmentabilidade do objeto da obrigação na hipótese.

Nem sempre, contudo, a solidariedade passiva desponta de forma cristalina. Há situações mais discretas, em que a solidariedade (jurídica) surge de circunstâncias tênues de um certa solidariedade (material) no seu sentido vulgar ou coloquial. É o que se dá com o *silêncio de conveniência*, tema da maior relevância no Direito Ambiental. Não é raro que o dano seja causado por combinações multifacetárias de atividades e substâncias, que se cobrirão de impossível complexidade para o leigo ou mesmo para o técnico ou especialista, que esbarram em segredos industriais ou se descobrem alheios e são vistos como intrusos na cadeia de relações profissionais e pessoais que une o grupo ao qual se imputa o dano. Em tais situações, parafraseando Aguiar Dias, com sua clássica autoridade, o silêncio do verdadeiro agente e de seus companheiros cria a solidariedade entre todos (José de Aguiar Dias, *Da Responsabilidade Civil*, 7ª ed., vol. 2, Rio de Janeiro, Forense, 1983, p. 901).

A jurisprudência do STJ não discrepa no que concerne à solidariedade passiva na responsabilidade ambiental:

Processo Civil. Ação civil pública. Legitimidade passiva: solidariedade.

1. A solidariedade entre empresas que se situam em área poluída, na ação que visa preservar o meio ambiente, deriva da própria natureza da ação.



2. Para correção do meio ambiente, as empresas são responsáveis solidárias e, no plano interno, entre si, responsabiliza-se cada qual pela participação na conduta danosa.

3. Recurso especial não conhecido.

(REsp n. 18.567-SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 16.6.2000, DJ 2.10.2000, p. 154, grifei).

#### **4.2 Solidariedade passiva e a co-responsabilização ambiental do Estado por omissão do dever-poder de controle e fiscalização**

O conceito de *poluidor*, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de *degradador da qualidade ambiental*, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, *direta ou indiretamente*, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981, grifei).

Por outro lado, para o fim de apuração do nexos 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 (cf. REsp n. 650.728-SC). Cuida-se, ninguém disputa, de responsabilidade civil objetiva, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981. São inúmeros e unânimes, nesse sentido, os precedentes do Superior Tribunal de Justiça.

Logo, o ente público é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei n. 6.938/1981, por danos ambientais e urbanísticos que venha, “direta ou indiretamente”, a causar. A situação é mais singela quando o próprio Poder Público, por atuação comissiva, causa materialmente a degradação, p. ex., ao desmatar ilegalmente Área de Preservação Permanente. É imputação por ato próprio.

Embora menos comum, não difere muito, no essencial, a co-responsabilidade do Estado decorrente da *omissão* do seu dever de controlar e fiscalizar a integridade do meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme demonstram vários precedentes abaixo citados, 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, inclusive no que se refere à improbidade administrativa.

A solidariedade passiva ambiental, como de resto em outros campos da danosidade, “não depende de concerto prévio entre os responsáveis” (José de Aguiar Dias, *Ob. Cit.*, p. 903), nem exige que o comportamento causal de cada um dos responsáveis seja da mesma natureza, grau ou nocividade. Assim, tal qual podem ser co-responsabilizados dois motoristas pela morte de um pedestre ou passageiro, o primeiro por avançar o sinal vermelho e o outro por excesso de velocidade, também aqui é irrelevante que a responsabilidade do particular se impute por degradação material comissiva do meio ambiente (desmatamento) e a do Estado por omissão em controlar e fiscalizar o bem ambiental. Lembra, novamente, Aguiar Dias que “a diversa natureza dos atos ilícitos perpetrados pelos diferentes responsáveis não poderia ser invocada como motivo capaz de afastar a solidariedade: tanto faz que sejam de omissão ou de comissão” (José de Aguiar Dias, *Ob. Cit.*, p. 904).

Não custa enfatizar que na responsabilidade civil ambiental, regime totalmente especial, a culpa não entra pela porta da frente, tampouco pela dos fundos, ou mesmo a título de temperamento dos deveres do Estado. Eventual mitigação da responsabilidade estatal repudia o aproveitamento ou contrabando eufemístico, nem por isso menos indevido, da culpa. Tratamento diferenciado receberá o Estado, como analisaremos abaixo, somente pela via da preservação de um benefício peculiar, na execução, na qual a ele se reserva uma posição de *posterius* em relação a do *prius*, que é o agente causador primário ou direto do dano ambiental.

Numa palavra, seja a contribuição do Estado ao dano ambiental direta ou indireta, sua responsabilização sempre observará, na linha de fator de atribuição, o critério objetivo. Não se pretende trazer aqui o regime (geral ou comum) de responsabilidade civil objetiva do Estado, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição Federal, pois o sentido jurídico desse dispositivo não veda a existência de regimes especiais, em que a objetividade cubre também os comportamentos omissivos.

Vale dizer, se é certo que a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é, ordinariamente, subjetiva ou por culpa, esse regime, tirado da leitura do texto constitucional, enfrenta pelo menos duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva para a omissão do ente público decorrer de expressa determinação legal, em microssistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 3º, IV, c.c. o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um dever de ação estatal – direto

e mais rígido – que aquele que jorra, segundo a interpretação doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional.

Nota Rodolfo de Camargo Mancuso que com maior razão se justifica a responsabilidade civil do Estado, “quando falha ou se omite no poder-dever de fiscalizar, coibir e reprimir as atividades *ilícitas* dos particulares, que põem em risco ou degradam o meio ambiente, como sói acontecer em grandes metrópoles brasileiras, com os contínuos avanços dos loteamentos clandestinos em áreas de preservação permanente, como são as florestas protetoras das regiões de mananciais” (*Ação Civil Pública*, 11ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2009, pp. 382-383).

Duas ordens de observações aqui se impõem. Primeiro, acima indicamos, o dano ambiental tende a se caracterizar pela indivisibilidade, o que contagia, com a mesma qualidade, a prestação de reparar. Um só fato ou evento gerador (mesmo que com múltiplos atores) e um só e único o dano ambiental, em razão da forma de *rede* em que se organizam os processos ecológicos. Tal significa que, por força da sua indivisibilidade (= unidade do objeto), o dever de reparar de um corresponde ao dever de reparar de todos. Daí a fundição do comportamento do particular, normalmente comissivo, com o comportamento omissivo do Estado. Segundo, a omissão estatal, logicamente, se refere a comportamento em que o degradador real ou primeiro é um terceiro, o que traz à baila a problemática das obrigações complexas (= multiplicidade de vínculos obrigacionais) e, a partir delas, da solidariedade entre as várias condutas, comissivas e omissivas, envolvidas. No pólo das vítimas, inequívoca a pluralidade de sujeitos afetados que são tutelados em qualquer Ação Civil Pública por danos ambientais, pois malferidos pela conduta do infrator, para usar a fórmula do art. 225, *caput*. Não se trata de uma pessoa, mas de um vasto universo de pessoas, na verdade, “todos”.

Nesse contexto, forçoso reconhecer a responsabilidade solidária do Estado quando, *devendo agir para evitar o dano ambiental*, mantém-se inerte ou age de forma deficiente ou tardia. Ocorre aí *inexecução de uma obrigação de agir* por quem tinha o dever de atuar. Agir no sentido de prevenir (e, cada vez mais, se fala em precaução), mitigar o dano, cobrar sua restauração e punir exemplarmente os infratores. A responsabilização estatal decorre de omissão que desrespeita estipulação *ex vi legis*, expressa ou implícita, fazendo tábula rasa do dever legal de controle e fiscalização da degradação ambiental, prerrogativa essa em que o Estado detém quase um monopólio. Ao omitir-se contribui, mesmo que indiretamente, para a ocorrência, consolidação ou agravamento

do dano. Importa ressaltar, mais uma vez, que não há porque investigar culpa ou dolo do Estado (exceto para fins de responsabilização pessoal do agente público), pois não se sai do domínio da responsabilidade civil objetiva, prevista no art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, que afasta o regime comum, baseado no elemento subjetivo, de responsabilização da Administração por comportamento omissivo.

Para Vera Lúcia Jucovsky, “o Estado pode ser responsabilizado por danos ao ambiente, por comportamento comissivo ou omissivo”, razão pela qual também cabe sua responsabilização quando, por omissão, falhar no seu dever de “fiscalização, vigilância e controle” (*Responsabilidade Civil do Estado por Danos Ambientais*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2000, p. 55). Acerca do tema, confira-se ainda Édis Milaré (*Direito do Meio Ambiente*, 3ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004, pp. 766-767):

Segundo entendemos, o Estado também pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público o dever de defender o meio ambiente e de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na mesma linha, Paulo Affonso Leme Machado (*Direito Ambiental Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 2007, p. 352):

Para compelir, contudo, o Poder Público a ser prudente e cuidadoso no vigiar, orientar e ordenar a saúde ambiental nos casos em que haja prejuízo para as pessoas, para a propriedade ou para os recursos naturais mesmo com a observância dos padrões oficiais, o Poder Público deve responder solidariamente com o particular.

O Superior Tribunal de Justiça, à sua vez, vem admitindo, reiteradamente, a responsabilidade do Estado, em matéria ambiental, por omissão no seu dever de controle e fiscalização. Cito precedentes:

Ação civil pública. Dano causado ao meio ambiente. Legitimidade passiva do ente estatal. Responsabilidade objetiva. Responsável direto e indireto. Solidariedade. Litisconsórcio facultativo. Art. 267, IV do CPC. Prequestionamento. Ausência. Súmulas n. 282 e 356 do STF.

(...)

3. O Estado recorrente tem o dever de preservar e *fiscalizar* a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter

requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental.

4. O repasse das verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz de Iguaçu (ação), a *ausência das cautelas fiscalizatórias* no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento, e assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente.

5. Assim, independentemente da existência de culpa, o poluidor, ainda que *indireto* (Estado-recorrente) (art. 3º da Lei n. 6.938/1981), é obrigado a indenizar e reparar o dano causado ao meio ambiente (responsabilidade objetiva).

6. Fixada a legitimidade passiva do ente recorrente, eis que preenchidos os requisitos para a configuração da responsabilidade civil (ação ou omissão, nexo de causalidade e dano), ressalta-se, também, que tal responsabilidade (objetiva) é solidária, o que legitima a inclusão das três esferas de poder no pólo passivo na demanda, conforme realizado pelo Ministério Público (litisconsórcio facultativo).

7. Recurso especial conhecido em parte e improvido.

(REsp n. 604.725-PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 21.6.2005, DJ 22.8.2005 p. 202, grifei).

Processual Civil. Agravo regimental. Agravo de instrumento. Ambiental. Legitimidade do Estado de Minas Gerais. Omissão do dever de fiscalizar. Precedentes.

(...)

3. A conclusão do acórdão exarado pelo Tribunal de origem está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça que se orienta no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua *conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar*. Aplicável, portanto, a Súmula n. 83-STJ.

4. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no Ag n. 822.764-MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, julgado em 5.6.2007, DJ 2.8.2007 p. 364, grifei).

Processual Civil. Ambiental. Agravo de instrumento em ação civil pública. Legitimidade do Estado de São Paulo figurar no pólo passivo. Acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência do STJ. Súmula n. 83-STJ. Ofensa ao art. 535 do CPC repelida.

(...)

2. A decisão de primeiro grau, que foi objeto de agravo de instrumento, afastou a preliminar de ilegitimidade passiva porque entendeu que as entidades de direito público (*in casu*, Município de Jujutiba e Estado de São Paulo) podem ser arrostadas ao pólo passivo de ação civil pública, quando da instituição de loteamentos irregulares em áreas ambientalmente protegidas ou de proteção aos mananciais, seja por ação, quando a Prefeitura expede alvará de autorização do loteamento sem antes obter autorização dos órgãos competentes de proteção ambiental, ou, como na espécie, por *omissão na fiscalização e vigilância quanto à implantação dos loteamentos*.

3. A conclusão exarada pelo Tribunal *a quo* alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua *conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar*. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, *caput*, também da CF, que prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

4. A competência do Município em matéria ambiental, como em tudo mais, fica limitada às atividades e obras de “interesse local” e cujos impactos na biota sejam também estritamente locais. A autoridade municipal que avoca a si o poder de licenciar, com exclusividade, aquilo que, pelo texto constitucional, é obrigação também do Estado e até da União, atrai contra si a responsabilidade civil, penal, bem como por improbidade administrativa pelos excessos que pratica.

5. Incidência da Súmula n. 83-STJ.

6. Agravo regimental não-provido.

(AgRg no Ag n. 973.577-SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 16.9.2008, DJe 19.12.2008, grifei).

## 5. Responsabilidade estatal solidária, mas de execução subsidiária

Como vimos, é objetiva, solidária e ilimitada a responsabilidade ambiental do Estado, em caso de omissão do dever-poder de controle e fiscalização; mas a sua execução é de *natureza subsidiária* (com ordem ou benefício de preferência, o que não é o mesmo que “benefício-divisão”, precisamente o resultado afastado pela solidariedade passiva).

A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como *devedor-reserva*,

só ser chamado quando o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não quitar a dívida, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934, do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica, conforme preceitua o art. 50 do Código Civil.

A subsidiariedade, evidentemente, deixa de fazer sentido jurídico ou prático se o devedor principal não mais existir ou não for facilmente identificável ou encontrável. Por outro lado, como seu fundamento é estabelecer uma *ordem de preferência* na cobrança do crédito ambiental judicialmente executado, de nada adiantaria e só a transformaria em formalidade a dificultar o *favor debilis* – que inspira a legislação ambiental e a solidariedade – pretender levá-la às últimas conseqüências, se notória a impossibilidade ou incapacidade do degradador material de cumprir a obrigação.

Na subsidiariedade urbanístico-ambiental, por omissão do dever-poder de controle e fiscalização, não se encontram os mesmos fundamentos que legitimam em outros campos do ordenamento, como no Direito do Trabalho. A um, porque não decorre de *culpa in vigilando* ou *in eligendo* do Estado, na medida em que, à exceção do caso em que há conluio entre o agente público e o degradador original, descabe atribuir relação de confiança entre este e o Poder Público; a dois, porque tampouco deflui de uma relação especial de subordinação, dependência ou de parentesco entre os co-devedores. Diferentemente, a inspirá-la estão razões de ordem social, política e econômica, mas também de justiça, já que seria desaconselhável chamar o Estado – que, fruto de sua posição anômala, ao final das contas, como representante da sociedade-vítima do dano urbanístico-ambiental, também é prejudicado –, a responder, na linha de frente, pela degradação materialmente causada por terceiro e que só a este beneficia ou aproveita.

Se por um lado é certo que, na sua origem, a responsabilidade estatal por omissão de dever-poder de implementação ambiental deriva da elevação do Estado, no âmbito constitucional, à posição de guardião-maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado, também inequívoco que aos cofres públicos não se impinge a função de garante ou de segurador universal dos poluidores – seria um disparate. O compromisso do legislador é com as vítimas, não com os degradadores. Tão injusta e inadmissível quanto a regra, do Direito



inglês medieval, de que o Rei nunca erra ou comete ilícito civil (“the king can do no wrong” ou princípio da irresponsabilidade civil do Estado), será o seu oposto, no extremo antagônico, ou seja, querer atribuir todos os erros do mundo à conta do Rei (= o Estado moderno e os contribuintes).

Não destoaria desse entendimento a melhor doutrina. Se é certo que “todas as atividades de risco ao meio ambiente estão sob controle do Estado e, assim sendo, em tese, o mesmo responde solidariamente pelo dano ambiental provocado por terceiros”, cautela deve existir para não se “adotar irrestritamente a regra da solidariedade do Estado pelo dano ambiental, pois responsabilizando irrestritamente o Estado quem está arcando com o ônus, na prática, é a própria sociedade” (José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala, *Dano Ambiental: Do Individual ao Coletivo Extrapatrimonial*, 2ª edição, São Paulo, 2003, p. 197).

Daí ser necessário deixar bem claro que, tendo por objetivo resguardar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não é desiderato da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas, com a socialização da reparação ambiental, embora resguardada a privatização do lucro decorrente da degradação – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material e principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e indenização pelos prejuízos causados.

Como conseqüência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial. Realmente, a solidariedade passiva não impõe o litisconsórcio necessário, o que corresponderia a uma negação das suas funções originais. Bem acentua Washington de Barros Monteiro que uma de suas características é exatamente a “faculdade que tem o credor de exigir e receber a prestação do coobrigado que escolhe. A autoridade judiciária não tem direito de sobrepor-se a essa eleição, impondo ao autor a presença no feito de outros litigantes” (*Curso de Direito Civil: Direito das Obrigações – 1ª Parte*, São Paulo, Saraiva, 1984, p. 178).

Dois equívocos devem, contudo, ser afastados na análise desse tema. Primeiro, o de achar que a subsidiariedade da responsabilidade do Estado por omissão do dever-poder de controle e fiscalização – por atribuir ao Estado um lugar de reserva no comboio dos coobrigados ambientais, pela porta dos fundos



fracionando o título – enfraquece a posição das vítimas e do meio ambiente degradado, diluindo o *favor debilis*, que é uma de suas marcas. Segundo, o de imaginar, como amiúde se verifica em certas Ações Cíveis Públicas, que o Estado deve, pelo simples fato de ser o guardião *ex lege* do meio ambiente e das gerações futuras, constar, necessária e automaticamente, no pólo passivo de qualquer demanda por degradação ambiental e urbanística.

Naquele caso, o engano reside em esquecer que, na responsabilidade solidária de execução subsidiária, o Estado continua responsável e, eventualmente, será chamado a cumprir a decisão judicial, porém não na linha de frente, pois, se é verdade que foi omissor, a pecha de degradador material não lhe é imputável.

Quanto ao segundo equívoco, por força da Constituição Federal e da legislação, é indubitável que compete à Administração Pública, sem possibilidade de escape ou de renúncia – por mais insensível e avesso à proteção ambiental que o comportamento de seus agentes possa, momentaneamente, indicar –, zelar pela harmonia ambiental e urbanística. Por isso, com freqüência o melhor caminho, na perspectiva do pragmatismo judicial e da implementação em geral, é trazer a Administração para o campo da solução do problema, em vez de transformá-la em parte (no sentido vulgar, como no processual) do problema, o que ocorre de maneira inafastável quando, na esteira da sua presença no pólo passivo da Ação Civil Pública ou Ação Popular, a ela se atribui identidade formal com o degradador direto, transformando-os em *sócios processuais*. Identidade essa que não deriva, nem pode derivar, da realidade dos fatos ou da realidade jurídica, pois, como vimos, ao contrário do particular, a essência da responsabilidade da Administração em caso de omissão, por óbvio, não se assenta em termos de *ubi emolumentum, ibi onus; ubi commoda, ibi incommoda*. Daí o direito de regresso a que faz jus o Estado, quando, como devedor solidário, vier a pagar por todo o dano.

Esse entendimento foi asseverado, *mutatis mutandis*, pela Segunda Turma desta Corte no julgamento do Recurso Especial n. 647.493-SC (Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 22.10.2007), em que se discutiu a responsabilidade do Estado e das empresas mineradoras de carvão de Santa Catarina por danos ambientais. Consta do magnífico Voto-Condutor, da lavra do eminente Ministro João Otávio de Noronha:

Nada obstante a solidariedade do Poder Público, o certo é que as sociedades mineradoras, responsáveis diretas pela degradação ambiental, devem, até por

questão de justiça, arcar integralmente com os custos da recuperação ambiental. E o fazendo o Estado, em razão da cláusula de solidariedade, a ele há de ser permitido o ressarcimento total das quantias despendidas, uma vez que, embora tenha sido omissivo, não logrou nenhum proveito com o evento danoso, este apenas beneficiou as empresas mineradoras.

Em face do dispositivo acima, entendo que a União não tem a faculdade de exigir dos outros devedores que solvem as quantias eventualmente despendidas, mas sim, o dever, pois há interesse público reclamando que o prejuízo ambiental seja ressarcido primeiro por aqueles que, exercendo atividade poluidora, devem responder pelo risco de sua ação, mormente quando auferiram lucro no negócio explorado.

## 6. Caso concreto

A bem elaborada e minuciosa petição inicial da Ação Civil Pública, movida pelo Promotor de Justiça Eurico Ferraresi, relata (fl. 8, grifei):

Pode-se observar que o Instituto Florestal, na vistoria realizada em 24 de julho de 1997, constatou a construção irregular no interior do Parque Estadual de Jacupiranga, elaborando um laudo e encaminhando-o à Promotoria de Justiça. Curiosamente, nesse próprio laudo os técnicos subscritores concluíram: “Para fins da defesa do Patrimônio Imobiliário do Estado, alvo de esbulho possessório/turbação de posse por parte do infrator citado, há a necessidade da remoção das construções e desocupação, de acordo com o art. 18 do Decreto n. 42.079, de 13.8.1997, e art. 502 do Código Civil”. Ora, ao que consta, nada disso foi feito pela Administração. Simplesmente elaborou um termo de embargo, quando *seria seu dever legal não apenas embargar como, por meios próprios, providenciar a demolição da obra.*

A área afetada é de densa floresta de Mata Atlântica, no meio da qual foi aberta uma grande clareira, construída uma casa de madeira e instaladas plantações e pocilga. O órgão ambiental informou que, quando da operação de fiscalização que levou ao embargo que se discute nos autos, “algumas construções irregulares, em andamento, foram imediatamente demolidas, usando-se do desforço” previsto na legislação (fl. 79). O Tribunal de origem condenou exclusivamente o particular a demolir e reparar o dano ambiental, com base no seguinte fundamento (fl. 228):

O Estado exerceu o seu poder de polícia, embargando a obra irregular e, posteriormente, comunicando o fato em epígrafe ao Ministério Público [...] A não comunicação do fato à unidade competente da Procuradoria Geral do Estado, em princípio, está suprida pelo encaminhamento do auto de infração e termo de

embargo ao Ministério Público estadual [...] Portanto, tal omissão, pura e simples, não tem o condão de gerar a responsabilização solidária do Estado em relação ao dano ambiental discutido em juízo [...] Assim, vislumbro a responsabilidade exclusiva da co-ré Marilda de Fátima Stankievski, a qual construiu uma obra irregular no Parque Estadual de Jacupiranga e desenvolveu sua atividade no local, auferindo proveito econômico e social.

A premissa fática do acórdão recorrido evidencia que o Estado limitou-se a embargar a obra irregular realizada no Parque Estadual de Jacupiranga, de domínio público e proteção integral, deixando de adotar, contudo, medida efetiva a impedir a continuidade da degradação ambiental verificada à época e de exercer os remédios possessórios cabíveis, judiciais e extrajudiciais.

O poder de polícia ambiental, acima observamos, não se exaure com o embargo à obra, pois conhecidas são outras medidas administrativas das quais o Poder Público deve se valer para repreender e, antes, evitar o dano ambiental. Com efeito, sem prejuízo dos instrumentos previstos na legislação estadual pertinente e no Código Civil, o art. 72 da Lei n. 9.605/1998 enuncia sanções administrativas como advertência, multa diária e até mesmo a demolição da obra realizada sem observância às prescrições legais.

O Dr. Rogério Rocco Magalhães, Promotor de Justiça que também funcionou na demanda, resume corretamente o alcance da gravidade da omissão do Estado: “A responsabilidade estatal já decorria da ineficaz fiscalização da área. Consolidou-se quando, a despeito do atributo da auto-executoriedade, não promoveu a necessária demolição da obra e tampouco ajuizou ação de reintegração de posse em face do degradador” (fls. 183-184). Nem se alegue, como pretende a Fazenda do Estado de São Paulo, que “não pode ser penalizada porque prestigiou o Poder Judiciário, substituindo a ação física pela ação judicial” (fl. 72). O Judiciário não se sente lisonjeado quando a Administração o usa como biombo para omitir-se nas providências, judiciais e extrajudiciais, que a lei dela espera. A tolerância administrativa com o ilícito, ambiental ou não, ofende a lei e, por via de conseqüência, cobre de descrédito o legislador e aflige o Judiciário, ao transferir para ele demandas que deveriam ter sido resolvidas fora dele.

Nesse diapasão, conclui-se que o embargo à obra, sendo infrutífero, não desonera o Estado de prosseguir no exercício do seu dever de prevenir o dano ambiental sinalizado e restaurar o espaço degradado ao seu *status quo ante*. No caso concreto, o impacto da inércia estatal sobressai evidente do fato reconhecido pelo Tribunal *a quo*, embora por ele subestimado, de que o responsável direto pelo dano construiu irregularmente e desenvolvia atividade econômica no local.

Constata-se, portanto, que a conduta omissiva do Estado foi ilícita e colaborou para a degradação ambiental constatada pelo Tribunal *a quo*, revelando o nexo causal suficiente à sua responsabilização solidário-subsidiária, ressalvado o seu poder-dever de regresso contra o causador direto do dano.

Impende registrar que, conforme noticiam os autos, a área degradada já está ocupada por outro particular, e não mais pelo causador direto do dano. Essa situação concreta reforça a necessidade de que o Estado proceda à recuperação ambiental, em prol do interesse público.

Diante do exposto, *dou provimento ao Recurso Especial*.

É como *voto*.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Germana Parente Neiva Belchior*<sup>1</sup>

*João Luis Nogueira Matias*<sup>2</sup>

### 1. BREVE DESCRIÇÃO DOS FATOS E DAS QUESTÕES JURÍDICAS ABORDADAS NO ACÓRDÃO

Trata-se de ação que objetiva reparar dano ambiental decorrente de construção irregular e exploração de atividade agropecuária no então Parque Estadual de Jacupiranga, de grande relevo ecológico e geológico, criado pelo Estado de São Paulo em 1969 e subdividido, em 2008, nos Parques Caverna do Diabo, do Rio Turvo e do Lagamar de Cananéia, por meio da Lei Estadual nº 12.810/08, interposta contra a proprietária e contra o Estado de São Paulo. Em primeiro grau, a demanda foi julgada procedente apenas contra a proprietária.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Direito Ambiental pela Universidade Federal de Santa Catarina. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professora universitária. Diretora do Instituto O Direito Por um Planeta Verde. Pesquisadora do GPDA/UFSC. E-mail: germana\_belchior@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Pós-Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Doutor em Direito Comercial pela Universidade Estadual de São Paulo. Doutor em Direito Público pela Universidade Federal do Estado de Pernambuco. Coordenador do Projeto de Pesquisa CNPq/CAPES “Os impactos da proteção ao meio ambiente no direito: Novos paradigmas para o direito privado”. Professor dos cursos de graduação e do Programa de pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Juiz Federal na Seção Judiciária do Ceará. E-mail: joaoluism@uol.com.br.

A apelação, que tinha por finalidade responsabilizar o Estado de São Paulo, foi rejeitada, sob o argumento de que a responsabilidade estatal deve ser aferida com temperamento e margem de tolerabilidade.

O Ministério Público Estadual, em sede de Recurso Especial, insiste no argumento de que embora tenha ocorrido o embargo da obra, a ação estatal não foi suficiente e bastante para evitar o dano.

A questão jurídica central do acórdão consiste na caracterização e amplitude da responsabilidade por omissão estatal na prevenção e controle do dano ambiental.

## **2. SOLUÇÃO APRESENTADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

O STJ, por meio de sua 2ª Turma, deu provimento ao Recurso Especial, cuja relatoria foi do Ministro Herman Benjamin. Publicação do Acórdão em 16 de outubro de 2010. Atribuiu-se responsabilidade solidária à Fazenda Estadual de São Paulo por omissão do dever de reparação do dano ambiental, reconhecendo que não é bastante a mera autuação pelos agentes fiscais, mas é necessário exercer o desforço incontinenter, nos termos do art. 1.210, parágrafo primeiro, do Código Civil, para afastar o esbulho/turbação em unidade de conservação de proteção integral (bem de uso comum do povo).

O acórdão supera a teoria do *faute do service*, até então padrão para o reconhecimento da responsabilidade civil do Estado por omissão na prevenção e controle do dano ao meio ambiente.

## **3. ANÁLISE TEÓRICA E DOGMÁTICA DOS FUNDAMENTOS DO ACÓRDÃO COM BASE NO DIREITO BRASILEIRO E ESTRANGEIRO**

A Constituição Federal, por meio de seus art. 225, caput, e art. 5º, § 2º, atribui ao direito ao ambiente sadio o status de direito fundamental do indivíduo e da coletividade, bem como consagrou a proteção ambiental como um dos objetivos ou tarefas fundamentais do Estado. Há o reconhecimento da dupla funcionalidade da proteção ambiental no ordenamento jurídico brasileiro, a qual toma a forma, simultaneamente, de um objetivo e tarefa do Estado e de um direito (e dever) fundamental do indivíduo e da coletividade, implicando

todo um complexo de direitos e deveres fundamentais de cunho ecológico.<sup>3</sup> Dessa forma, qualquer obstáculo que interfira na sua concretização deve ser afastado pelo Estado, por meio do exercício de qualquer de suas funções.

No que concerne à responsabilidade por dano causado ao meio ambiente, o § 3º, art. 225, CF, assegura que 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.

Não resta dúvida sobre a possibilidade de responsabilização do Poder Público por danos causados ao meio ambiente, cuja aplicação decorre da interpretação conjunta das normas constitucionais e infraconstitucionais de proteção ambiental e de Direito Administrativo, ou seja, aplicam-se os arts. 3º, inciso IV, e 14, §1º, da PNMA; art. 43 do CC; combinados com os arts. 37, § 6º, e 225, § 3º, CF.

Entretanto, a responsabilidade dos entes públicos por omissão tem suscitado grandes discussões. No Acórdão proferido no REsp. 647493/SC<sup>4</sup>, que versava sobre as responsabilidades pelos danos ambientais na bacia carbonífera de Santa Catarina, foi reconhecido que a responsabilidade dos entes públicos pela omissão no dever de fiscalizar não é objetiva, pressupondo ou a atuação culposa (negligência, imprudência, imperícia) ou a intenção de omitirem-se quando era obrigatório para o Estado intervir e fazê-lo de acordo com um padrão mínimo de eficiência, capaz de obstar o evento lesivo. Decidiu-se que “a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente, uma vez que a ilicitude no comportamento omissivo é aferida sob a perspectiva de que deveria o Estado ter agido conforme estabelece a lei”.

Trata-se da aplicação da teoria do *faute du service*<sup>5</sup>, no Brasil conhecida como teoria da culpa do serviço público, em que a responsabilidade estatal

<sup>3</sup> BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 120-130.

<sup>4</sup> DJU de 22 de outubro de 2007.

<sup>5</sup> VEDEL George et DELVOLVÉ Pierre. **Droit administratif**. Paris: Presses Universitaires, 1984; MAZEAUD, Henry et MAZEAUD, Leon. **Traité théorique et pratique de La responsabilité civile, délictuelle et contractuelle**. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1947; JOURDAIN, Patrice. **Les principes de La responsabilité civile**. Paris, Dalloz, 2000.

decorre de falha na prestação do serviço público, quando o serviço não é prestado, é prestado em atraso ou prestado com deficiências.<sup>6</sup> A teoria da culpa do serviço público, por seus contornos, atenua a responsabilidade estatal, que deixa de ser objetiva, uma vez que somente pode-se atribuir responsabilidade ao Estado quando a atuação estatal ocorrer fora dos padrões firmados estipulados em lei.<sup>7</sup>

A discussão está se o Estado responderia em todas as circunstâncias de forma objetiva; ou se esta modalidade incidiria apenas quando se tratasse de dano perpetrado mediante a ação de seus agentes estatais, quando, então, teria plena aplicabilidade o art. 37, §6º, da Constituição, em conjunto com o seu art. 225, §3º. Em outras palavras: há tratamento diferenciado entre ação e omissão estatal?

Aponta Annelise Stegleider<sup>8</sup> a existência de três situações em que o Poder Público seria responsável pela reparação de danos ambientais. A primeira seria no caso de dano provocado diretamente pelo Estado, mediante ação de agentes estatais, ou por meio de concessionárias de serviço público. A responsabilização pode decorrer, por exemplo, de atos comissivos, como a concessão de licenças concedidas em desconformidade com as regras de proteção ambiental, como reconhecido pelo STJ no REsp. 997538/RN<sup>9</sup> e no REsp. 771619/RR<sup>10</sup>. Em tais situações, é consolidada a ideia de que a responsabilidade do Estado é objetiva.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> RIVERO, Jean. **Direito Administrativo**. Coimbra: Livraria Almedina, 1981, p. 320. O autor caracteriza a teoria por atribuir responsabilidade a administração, não aos agentes públicos, por não depender da ilegalidade do ato ou de sua ilicitude e por abranger o fato positivo, o atraso e a omissão.

<sup>7</sup> O conceito legal de poluidor é amplo, equiparando-se, segundo o Ministro Herman Benjamin, “quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem faz mal feito, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem”. **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. REsp 650728 / SC. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Publicado em 02 dez. 2009.

<sup>8</sup> STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade Civil Ambiental**: as dimensões do dano ambiental no direito ambiental. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011, p. 192-200.

<sup>9</sup> DJU de 23 de junho de 2008.

<sup>10</sup> DJU de 11 de fevereiro de 2009.

<sup>11</sup> MATIAS, João Luis Nogueira. A efetivação do direito ao meio ambiente sadio: uma perspectiva jurisprudencial. In MORAES, Germana; MARQUES, William e MELO, Álisson José Maia (Coords.). **As águas da UNASUL na RIO + 20**: Direito fundamental à água e ao saneamento básico, sustentabilidade, integração da América do Sul, novo constitucionalismo latino-americano e sistema brasileiro. Curitiba: Editora CRV, 2013.

Neste caso, aplicam-se os arts. 3º, inciso IV, e 14, §1º, da PNMA, combinados com os arts. 37, § 6º, e 225, § 3º, CF. Há o nexo de causalidade direto entre a ação do agente estatal ou da concessionária e o resultado lesivo, aplicando-se a responsabilidade objetiva, fundada no risco administrativo (**teoria do risco administrativo**).

Importa destacar que a teoria do risco administrativo não se confunde com a teoria do risco integral, na medida em que a primeira, embora dispense a prova da culpa da administração (pois é objetiva), permite ao Estado afastar a sua responsabilidade nos casos de excludente de nexo causal (caso fortuito, força maior, fato de terceiro e fato exclusivo da vítima). Já a teoria do risco integral é espécie de responsabilidade objetiva que não admite excludente do liame causal, sendo o entendimento minoritário em relação à responsabilidade do Estado, apesar de estar havendo um aumento considerável de adeptos.

A polêmica maior se encontra no caso de omissão do Poder Público quanto ao funcionamento de serviço público que, na hipótese da degradação ambiental, consubstancia em deficiência do exercício do poder de polícia na fiscalização das atividades poluidora e na concessão de autorizações administrativas e licenças ambientais. Em relação ao tema, existem duas correntes.

A primeira sustenta que, em se tratando de atividades clandestinas, embora se parta de uma presunção relativa (*juris tantum*) de responsabilidade, a responsabilidade do Poder Público é subjetiva, incidindo apenas nas situações de falta do serviço público (**teoria da culpa do serviço**): o serviço não funciona, funciona mal ou funciona tardiamente, devendo, ainda, existir uma obrigação legal de o Poder Público impedir certo evento danoso.<sup>12</sup>

Segundo essa vertente, não existe nexo causal direto entre o dano ambiental e a atividade estatal, uma vez que o dano resultou de uma atividade clandestina do particular ou de uma atividade formalmente lícita do particular empreendida em virtude uma autorização administrativa ou licenciamento ambiental irregular ou deficiente. Trata-se de uma responsabilidade indireta, decorrente de omissão, devendo-se demonstrar que o Estado omitiu-se ilicitamente. A mesma lógica é aplicada aos fatos da natureza, rompendo, assim, o nexo causal.

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 11. Ed. São Paulo: Malheiros, 1999.



Por outro lado, há aqueles que entendem que a responsabilidade advinda de omissão estatal será sempre objetiva, haja vista que o art. 3º, inciso IV, da PNMA, refere-se à “responsabilidade indireta”, não sendo exigido nexo causal direto entre a ação e o dano. Referido entendimento é fortalecido pelo art. 225, caput, CF, ao intitular o Estado como devedor da proteção ambiental. O Poder Público, portanto, concorre indiretamente para a produção do dano, sendo sua responsabilidade objetiva entre os copoluidores. São defensores desta teoria: Leme Machado<sup>13</sup>, Edis Milaré<sup>14</sup> e Herman Benjamin<sup>15</sup>, que se dividem entre as vertentes da culpa administrativa e do risco integral, sendo, no último caso, o Estado o salvador universal. Não se justifica o estabelecimento de um regime diferenciado para o dano ambiental quando o causador do dano, ainda que indireto, é o Poder Público.<sup>16</sup>

O Acórdão afastou a teoria do *faute du service*, explicitando com maior detalhe posição anteriormente já refletida em outras decisões proferidas no Superior Tribunal de Justiça – STJ e reconheceu a responsabilidade do Estado pela omissão por dano ambiental. É o exemplo o REsp. 604725/PR, em que foi destacado que “... o Estado recorrente tem o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental”, concluindo que “o repasse de verbas pelo Estado do Paraná ao Município de Foz do Iguaçu (ação), a ausência das cautelas fiscalizatórias no que se refere às licenças concedidas e as que deveriam ter sido confeccionadas pelo ente estatal (omissão), concorreram para a produção do dano ambiental. Tais circunstâncias, pois, são aptas a caracterizar o nexo de causalidade do evento e, assim, legitimar a responsabilização objetiva do recorrente”.<sup>17</sup> A responsabilidade objetiva do

<sup>13</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 8. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

<sup>14</sup> MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. São Paulo: RT, 2000.

<sup>15</sup> **SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA**. REsp 650728 / SC. Rel. Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Publicado em 02 dez. 2009.

<sup>16</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER. **Direito Ambiental: introdução, fundamentos e teoria geral**. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 381.

<sup>17</sup> DJU de 22 de outubro de 2005.

ente público é firmada, independente da constatação da atuação estatal em padrão inferior aos legalmente exigidos.<sup>18</sup>

O Acórdão desenvolve o argumento de que decorre da Constituição Federal, especialmente do artigo 225, o poder-dever de preservar o meio ambiente. Como corolário do dever constitucional, impõe-se ao Estado o dever de atuar, com todos os meios disponíveis na ordem jurídica, para a preservação do meio ambiente.

Em caso de constituição de Unidade de Conservação de Proteção Integral, como no caso do Parque Estadual de Jacupiranga, em São Paulo, estar-se diante de bem de uso comum do povo, propriedade coletiva. A coletivização da propriedade é um dos modos mais eficazes de proteção ao meio ambiente.<sup>19</sup> Entretanto, de nada adianta a coletivização da propriedade, sem a efetiva atuação do Estado em prol de sua proteção. Assim, insere-se no poder-dever atribuído ao Estado para a proteção ao meio ambiente, a utilização de todos os meios jurídicos disponíveis na ordem jurídica, inclusive o desforço incontinente, previsto no artigo 1.210, parágrafo 1º, do Código Civil.

Definido o dever do Estado de proteger ao meio ambiente, assim como o seu exato conteúdo, não se pode exigir menos do que a utilização de todos os meios jurídicos disponíveis para o bom cumprimento de sua missão constitucional. A atuação em padrões inferiores caracteriza omissão, que enseja a responsabilização.

<sup>18</sup> No mesmo sentido: STJ, REsp. 28.222-SP, 2ª Turma, Rel. Ministra Eliana Calmon, julgado em 15 de fevereiro de 2000: DIREITO ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. “Artigos 23, inciso VI, e 225, ambos da CF/88. Concessão de serviço público. Responsabilidade objetiva do município. Solidariedade do Poder Concedente. Dano decorrente da execução do objeto do contrato de concessão firmado entre a recorrente e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP. Ação Civil Pública. Dano ambiental. Impossibilidade de exclusão de responsabilidade do Município por ato de concessionário, do qual é fiador da regularidade do serviço concedido. Omissão no dever de fiscalização da boa execução do contrato perante o povo. Recurso especial provido para reconhecer a legitimidade passiva do Município. (...) 8. Nas ações coletivas de proteção a direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a responsabilidade do poder concedente não é subsidiária, na forma da novel lei das concessões (Lei 8.987/95), mas objetiva e, portanto, solidária com o concessionário do serviço público, contra quem possui direito de regresso, com espeque no artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6938/81. Não se discute, portanto, a liceidade das atividades exercidas pelo concessionário, ou a legalidade do contrato administrativo que concedeu a exploração do serviço público; o que importa é a potencialidade do dano ambiental e sua pronta reparação”. Ainda no mesmo sentido: STJ, 1ª Turma, Ag.AgRg 822764, relator Ministro José Delgado, DJE de 02.08.2007 e STJ, 2ª Turma, REsp. 529027, relator Ministro Humberto Martins, DJE de 04.05.2009.

<sup>19</sup> BARNES, Peter. **Capitalisme 3.0**: a guide to reclaiming the commons. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 2006.

#### 4. CONCLUSÕES

No Acórdão sustenta-se que, ordinariamente, a responsabilidade estatal por omissão é baseada em parâmetros subjetivos, nos termos do artigo 37, da Constituição Federal, a não ser que haja previsão específica em lei ou quando as circunstâncias exigirem um padrão de ação mais rigoroso do que o constitucional. É o que ocorre na área ambiental. A proteção ao meio ambiente exige uma atuação do Estado direcionada à sua eficácia, impedindo a atuação, comissiva ou omissiva, que comprometa a sua missão constitucional. Impõe-se que o Poder Judiciário dê efetividade ao disposto no artigo 14, parágrafo 1º, da Lei 6.938/81.

Defende-se que a responsabilidade do Estado seja objetiva, mediante a demonstração do nexu causal entre o ato (omissivo) e o dano. O ato omissivo é caracterizado não apenas pelo descumprimento da obrigação de fiscalizar e embargar a ofensa ao meio ambiente, mas também pela omissão na adoção de todas as medidas juridicamente adequadas para a sua proteção, como o desforço incontinente.

A atuação estatal deve ser equilibrada, mas direcionada a afastar a omissão permissiva que compromete a proteção ambiental. Os instrumentos hermenêuticos, como os princípios ambientais, o princípio da razoabilidade e a ponderação devem orientar o intérprete na captação de sentidos da norma ambiental.

### 4.3. Área de Proteção Integral

---

#### **RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA N. 20.281-MT (2005/0105652-0)**

---

Relator: Ministro José Delgado  
Recorrente: Hermes Wilmar Storch e outro  
Advogado: José Carlos de Souza Pires  
T. Origem: Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso  
Impetrado: Governador do Estado de Mato Grosso  
Recorrido: Estado de Mato Grosso  
Procurador: Adérzio Ramires de Mesquita e outro(s)

---

#### **EMENTA**

Direito Ambiental. Recurso ordinário em mandado de segurança. Decreto Estadual n. 5.438/2002 que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena no Estado do Mato-Grosso. Área de proteção integral. Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. Art. 225 da CF/1988 regulamentado pela Lei n. 9.985/2000 e pelo Decreto-Lei n. 4.340/2002. Criação de unidades de conservação precedidas de prévio estudo técnico-científico e consulta pública. Competência concorrente do Estado do Mato Grosso, nos termos do art. 24, § 1º, da CF/1988. Decreto Estadual n. 1.795/1997. Prescindibilidade de prévia consulta à população. Não-provimento do recurso ordinário.

1. Trata-se de mandado de segurança, com pedido liminar, impetrado por Hermes Wilmar Storch e outro contra ato do Sr. Governador do Estado do Mato Grosso, consubstanciado na edição do Decreto n. 5.438, de 12.11.2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, nos municípios de Colniza e Cotriguaçu, bem como determinou, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias sitas nos limites do mencionado Parque são de utilidade pública para

fins de desapropriação. O Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso, por maioria, denegou a ação mandamental, concluindo pela legalidade do citado decreto estadual, primeiro, porque precedido de estudo técnico e científico justificador da implantação da reserva ambiental, segundo, pelo fato de a legislação estadual não exigir prévia consulta à população como requisito para criação de unidades de conservação ambiental. Apresentados embargos declaratórios pelo impetrante, foram estes rejeitados, à consideração de que inexistem no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser suprida. Em sede de recurso ordinário, alega-se que: a) o acórdão recorrido se baseou em premissa equivocada ao entender que, em se tratando de matéria ambiental, estaria o estado-membro autorizado a legislar no âmbito da sua competência territorial de forma distinta e contrária à norma de caráter geral editada pela União; b) nos casos de competência legislativa concorrente, há de prevalecer a competência da União para a criação de normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), haja vista legislação federal preponderar sobre a estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da CF/1988; c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e sócio-econômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso; d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a conceituação de “parque nacional”; e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental, nos termos da legislação estadual (MT) e federal.

2. O Decreto Estadual n. 5.438/2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, no Estado do Mato Grosso, reveste-se de todas as formalidades legais exigíveis para a implementação de unidade de conservação ambiental. No que diz respeito à necessidade de prévio estudo técnico, prevista no art. 22, § 1º, da Lei n. 9.985/2002, a criação do Parque vem lastreada em justificativa técnica elaborada pela Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMA, a qual, embora sucinta, alcança o objetivo perseguido pelo art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, qual seja, possibilitar seja identificada a “localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade”.

3. O Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que regulamentou a Lei n. 9.985/2000, esclarece que o requisito pertinente

à consulta pública não se faz imprescindível em todas as hipóteses indistintamente, ao prescrever, em seu art. 4º, que “compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, *quando for o caso*, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade”. Aliás, os §§ 1º e 2º do art. 5º do citado decreto indicam que o desiderato da consulta pública é definir a localização mais adequada da unidade de conservação a ser criada, tendo em conta as necessidades da população local. No caso dos autos, reputa-se despcienda a exigência de prévia consulta, quer pela falta de previsão na legislação estadual, quer pelo fato de a legislação federal não considerá-la pressuposto essencial a todas as hipóteses de criação de unidades de preservação ambiental.

4. A implantação de áreas de preservação ambiental é dever de todos os entes da federação brasileira (art. 170, VI, da CFRB). A União, os Estados-membros e o Distrito Federal, na esteira do art. 24, VI, da Carta Maior, detém competência legislativa concorrente para legislar sobre “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição”. O § 2º da referida norma constitucional estabelece que “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Assim sendo, tratando-se o Parque Estadual Igarapés do Juruena de área de peculiar interesse do Estado do Mato Grosso, não prevalece disposição de lei federal, qual seja, a regra do art. 22, § 2º, da Lei n. 9.985/2000, que exige a realização de prévia consulta pública. À norma de caráter geral compete precipuamente traçar diretrizes para todas as unidades da federação, sendo-lhe, no entanto, vedado invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais, tampouco dispor sobre assunto de interesse exclusivamente local, sob pena de incorrer em flagrante inconstitucionalidade.

5. O ato governamental (Decreto n. 5.438/2002) satisfaz rigorosamente todas as exigências estabelecidas pela legislação estadual, mormente as presentes nos arts. 263 Constituição Estadual do Mato Grosso e 6º, incisos V e VII, do Código Ambiental (Lei Complementar n. 38/1995), motivo por que não subsiste direito líquido e certo a ser amparado pelo presente *writ*.

6. Recurso ordinário não-provido.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso ordinário em mandado de segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Francisco Falcão, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Denise Arruda votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 12 de junho de 2007 (data do julgamento).

Ministro José Delgado, Relator

## RELATÓRIO

O Sr. Ministro José Delgado: Cuida-se de recurso ordinário (fls. 394-433) com fulcro no art. 105, inc. II, alínea **b**, da Constituição Federal, interposto por Hermes Wilmar Storch e Flagt S/A - Agropecuária em face de acórdãos proferidos pelo TJMT, assim ementados (fls. 331-332 e 385):

Mandado de segurança. Parque Estadual Igarapés do Juruena. Área de proteção integral. Criação em conformidade com a CRFB, CEMT e legislação infraconstitucional pertinente. Suposta ilegalidade inexistente. Ampla justificativa técnica embasada em estudos pelo órgão ambiental competente com apoio em múltiplas pesquisas. Região de extrema importância biológica e de baixa densidade populacional. Área avaliada e identificada como prioritária para a utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade da Amazônia brasileira. Região de transição entre o Bioma do Cerrado e a Amazônia. Hipótese em que não se faz imprescindível a prévia consulta à população. Competência legiferante do Estado de Mato Grosso à luz do art. 24, § 1º, da CRFB. Peculiaridade da norma estadual prevista no art. 24, § 3º, da Carta Magna da República. Autor que exerce atividade predatória incompatível na área e coloca em risco projeto de incomparável magnitude e benefícios para a população matogrossense. Ilegitimidade para representar a população tradicional (índios, ribeirinhos e caboclos) e falta de interesse processual por estar negociando com o Estado de Mato Grosso a regularização fundiária no processo de compensação. Interesses sociais coletivos das presentes e futuras gerações prioritários. Legalidade e constitucionalidade do decreto invectivado. Segurança denegada.

Para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a CRFB impõe deveres ao Poder Público, dentre os quais o de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus correspondentes a serem

especialmente protegidos. Tais espaços têm previsão no SEUC, exercendo os Estados competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades (art. 225, § 1º, III, da CRFB).

*Embargos de declaração opostos nos autos de mandado de segurança. Criação de unidade de conservação estadual mediante decreto. Matérias devidamente apreciadas no âmbito do mandamus. Error in judicando inexistente. Ausência de contradição, omissão ou obscuridade a serem sanados. Prequestionamento para recurso aos tribunais superiores. Recurso que não comporta a modificação do julgado. Embargos rejeitados.*

Os embargos declaratórios possuem a finalidade de completar a decisão quando omissa, obscura ou contraditória. Sendo o recurso interposto tão-somente para fins de prequestionamento impõe-se a sua rejeição, mesmo porque não possui ele caráter modificativo ou infringente do julgado.

Na ação mandamental, com pedido liminar, os ora recorrentes insurgem-se contra ato do Exmo. Sr. Governador do Estado de Mato Grosso que, por meio do Decreto Estadual n. 5.438, de 12.11.2002, criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, localizado nas áreas dos Municípios de Colniza e Cotriguaçu, determinando, em seu art. 3º, que as terras e benfeitorias situadas nos limites determinados pelo retrocitado decreto são de utilidade pública para fins de desapropriação.

Os recorrentes, na qualidade de proprietários de áreas abrangidas pelo Parque Estadual Igarapés do Juruena, apontam a nulidade do decreto criador da área de proteção ambiental em razão de a Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEMA não ter observado o disposto na Lei n. 9.985, de 18.7.2000, norma regulamentadora do art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII, da CF/1988, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, no que concerne à necessidade de prévio estudo técnico e científico do local. Olvidou-se, também, de proceder à análise da situação fundiária da área em questão, com o levantamento de informações junto aos órgãos responsáveis (INCRA, ITERMAT, dentre outros), além de não ter realizado a obrigatória consulta pública antes da criação da unidade de conservação. E, ainda, não foi realizada previsão de recursos para fins de proceder à justa e prévia indenização em dinheiro.

A liminar pleiteada foi indeferida (fls. 235-236).

O Tribunal de origem acolheu a ação mandamental declarando a nulidade do Decreto Estadual n. 5.438/2002, criador da reserva de proteção ambiental, sob o entendimento de que “o ato normativo impugnado não se revestiu das



formalidades legais indispensáveis para a criação do Parque Estadual Igarapés do Juruena, quer pela ausência de estudos técnicos condizentes com a importância da unidade de conservação e inexistência de consulta pública obrigatória, quer pela inobservância dos requisitos substanciais do ato”.

O TJMT, por maioria, denegou a ação mandamental, reconhecendo a legalidade do decreto estadual criador da reserva ambiental, sob o argumento de que houve ampla justificativa técnica para sua implementação. Acrescentou que, no tocante à consulta pública, a legislação estadual não impõe tal requisito, entendendo que (fls. 347-349):

No caso em testilha, houve estudos técnicos ambientais, pelo órgão competente, FEMA, os quais apontaram a importância impar da criação da reserva. Com efeito, a FEMA, em estrito cumprimento do dever constitucional e legal, identificou por critérios técnicos o espaço a ser especialmente protegido, objeto do ato investido.

Fácil é, pois, constatar-se que o ato governamental hostilizado satisfaz rigorosamente as exigências constitucionais e legais aplicáveis, posto que de Parque Nacional não se cogita, mas de área de peculiar interesse ambiental para o Estado de Mato Grosso.

Em suma, o ato governamental hostilizado não saiu da cartola mágica do Chefe do Poder Executivo, então ocupante do cargo, mas da própria sociedade organizada através de seus agentes legalmente investidos no poder-dever de proteção aos recursos ambientais do Estado com vistas à qualidade de vida de seu povo. Nesse sentido, o Decreto Estadual n. 1.795, de 4.11.1997, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, disciplina a matéria por inteiro, regulamentando o Sistema Estadual de Unidades de Conservação. O Decreto define o que se entende por Unidades de Conservação, especificando os objetivos do sistema estadual que, diga-se de passagem, coincidem *ipses litteris* com os do nacional. E, no art. 10, identificando as categorias das Unidades de Proteção Integral, menciona, dentre elas, no inciso III, o Parque Estadual e Municipal como área de proteção integral. Nessa espécie insere-se a área em questão, pela necessidade impostergável de:

Art. 3º, II - proteger as espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção no âmbito estadual.

Uma vez comprovada à sociedade a constitucionalidade e legalidade do Decreto n. 5.438/2002, de 12.11.2002, emerge com clareza a fragilidade do *writ* até mesmo pela falta de legítimo interesse do autor para postular em nome da população local, a qual este não representa, podendo-se dizer que o tipo de atividade que desenvolve a prejudica, uma vez que o impetrante é exportador

de madeira em tora e responde por grave infração ambiental perante a FEMA; pelo desmatamento de áreas marginais (matas ciliares) noticiado nos autos, com violação da norma expressa no art. 290 da Carta Política Estadual. Por outro lado, o impetrante não faz parte da população tradicional da Amazônia Legal, inclusive da mata-grossense, constituída por índios, caboclos e ribeirinhos, os quais jamais colocaram em risco o meio ambiente e muito menos a vida do planeta. Com o presente *mandamus*, pretende o autor impedir a implementação de relevante projeto ambiental com benefícios sócio-econômicos e culturais para todo o povo mata-grossense.

[...]

Sob outro prisma, falece ao impetrante legítimo interesse para propor a ação mandamental, até por estar incluído no processo de compensação para a regularização fundiária do Parque Estadual Igarapés do Juruena, a seu requerimento. Realmente, consta dos arquivos da Secretaria Especial do Meio Ambiente - FEMA/MT, que o requerente está negociando com o Estado de Mato Grosso, com base na Lei n. 7.868, de 20.12.2002, que altera e complementa o sistema de compensação de reserva legal previsto na Lei n. 7.330 de 27.9.2000. É pois especioso que pretenda impedir, via do presente *mandamus*, projeto de incomparável magnitude ambiental e social para o povo mata-grossense.

Acresce ponderar que o Decreto invecivado incide sobre a zona 6, mencionada no art. 21, parágrafos e incisos, da Lei Estadual n. 5.993, de 3 de junho de 1992 o qual:

Define a política de ordenamento Territorial e ações para a sua consolidação, objetivando o uso racional dos recursos naturais da área rural do Estado de Mato Grosso, segundo o zoneamento Antrópico Ambiental, tecnicamente denominado zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico.

Não seria, portanto razoável que se colocassem a perder os interesses sociais e coletivos das presentes e futuras gerações, visados pelas Cartas Políticas da Nação e do Estado e pela legislação infraconstitucional, para privilegiar interesse individual de um único empresário que, ao que tudo indica, porque assim o Estado o noticia nos autos, tem condutas lesivas ao meio ambiente.

Dessa decisão, Hermes Wilmar Storch e Flagt S/A - Agropecuária opuseram embargos de declaração que foram rejeitados pelo tribunal de origem por entender não existir no aresto embargado omissão, obscuridade ou contradição a ser sanada, e que os aclaratórios tencionavam apenas prequestionar a matéria encartada no *mandamus*.

Irresignados, os impetrantes apresentam recurso ordinário alegando que:

a) a decisão recorrida partiu de premissa equivocada ao entender que em matéria ambiental o Estado “pode legislar no âmbito de sua competência territorial de forma diversa e até contrária à norma geral federal”, “mesmo que a competência legislativa seja concorrente”;

b) nos casos de legislação concorrente - entre União e entes federativos - prevalece a competência da união para estabelecer normas gerais (art. 24, § 4º, da CF/1988), pois “a norma federal prevalece sobre a Estadual, respeitando, evidentemente, o estatuído no § 1º, do art. 24, da Constituição Federal”;

c) é obrigatória a realização de prévio estudo técnico-científico e sócio-econômico para a criação de área de preservação ambiental, não sendo suficiente a simples justificativa técnica, como ocorreu no caso;

d) a justificativa contida no decreto estadual é incompatível com a conceituação de “parque nacional”;

e) é obrigatória a realização de consulta pública para criação de unidade de conservação ambiental conforme legislação estadual (MT) e federal.

O Estado de Mato Grosso apresentou contraminuta (fls. 487-492) pugnano pela negativa de seguimento do presente recurso.

Decisão de admissibilidade (fls. 501-504).

A Douta Subprocuradoria-Geral da República opinou pelo provimento do recurso, conforme ementa assim posta (fl. 510):

Criação de Parque Estadual. Alegações de que a criação da referida unidade de conservação deveria ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, a teor de que determina os artigos 3º e 22 da Lei n. 9.985/2000 e 5º do Decreto n. 4.340/2002. Reforma da decisão. Necessidade de consulta prévia à população local. Precedente. Parecer pelo provimento do recurso.

É o relatório.

## VOTO

O Sr. Ministro José Delgado (Relator): O recurso ordinário interposto pelo impetrante, parte vencida, por apresentar-se revestido dos pressupostos genéricos e específicos para sua admissibilidade, merece ser conhecido, o que faço.

O Parecer do Ministério Público Federal, da lavra do Subprocurador-Geral Dr. Flávio Giron, opina pelo provimento do recurso.

As razões do mencionado parecer (fls. 510-514) são as que passo a transcrever:

Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança contra acórdão que denegou a segurança postulada na ação originária impetrada com o escopo de obter declaração de nulidade do Decreto n. 5.438/2002 do Estado de Mato Grosso que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena – consolidado pelo *decisum* que rejeitou recurso de embargos declaratórios (fls. 385-389), assim ementado:

Mandado de segurança. Parque Estadual Igarapés do Juruena. Área de proteção integral. Criação em conformidade com a CRFB, CEMT e legislação infraconstitucional pertinente. Suposta ilegalidade inexistente. Ampla justificativa técnica embasada em estudos pelo órgão ambiental competente com apoio em múltiplas pesquisas. Região de extrema importância biológica e de baixa densidade populacional. Área avaliada e identificada como prioritária para a utilização sustentável e repartição dos benefícios da biodiversidade da Amazônia brasileira. Região de transição entre o Bioma do Cerrado e a Amazônia. Hipótese em que não se faz imprescindível a prévia consulta à população. Competência legiferante do Estado de Mato Grosso à luz do art. 24, § 1º, da CRFB. Peculiaridade da norma estadual prevista no art. 24, § 3º, da Carta Magna da República. Autor que exerce atividade predatória incompatível na área e coloca em risco projeto de incomparável magnitude e benefícios para a população mato-grossense. Ilegitimidade para representar a população tradicional (índios, ribeirinhos e caboclos) e falta de interesse processual por estar negociando com o Estado de Mato Grosso a regularização fundiária no processo de compensação. Interesses sociais e coletivos das presentes e futuras gerações prioritários. Legalidade e constitucionalidade do decreto inquestionado. Segurança denegada.

Para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, a CRFB impõe deveres ao Poder Público, dentre os quais o de definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus correspondentes a serem especialmente protegidos. Tais espaços têm previsão no SEUC, exercendo os Estados competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades (art. 225, § 1º, III, da CRFB)." (fls. 331-332)

Alega-se, em suma, que a criação da referida unidade de conservação deveria ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública, a teor de que determina os artigos 3º e 22 da Lei n. 9.985/2000 e 5º do Decreto n. 4.340/2002. Aduz que,

mesmo que a legislação local não previsse a consulta prévia, a legislação federal se impõe na medida em que é norma geral que não pode ser olvidada pelo Ente federativo.

O recorrido apresentou as contra-razões (fls. 487-492), pugnando, em resumo, pela manutenção da decisão vergastada.

Após, vieram os autos para manifestação.

Merece guarida o presente recurso pois a criação da aludida unidade de conservação (modalidade Parque) dever ser precedida de consulta prévia à população local, a teor do preceito dos artigos 3º e 22 da Lei n. 9.985/2000 e 5º do Decreto n. 4.340/2002 (normas gerais que vinculam os entes federativos – artigo 24/CF 1988 e seus parágrafos), com exceção (não há previsão da referida sondagem) quando da instituição de Estação Ecológica e Reserva Biológica (§ 4º do artigo 22 da Lei n. 9.985/2000), como bem ficou demonstrado nas razões constantes do voto-vencido:

Quanto ao mérito, pretendem os impetrantes a declaração da nulidade do Decreto n. 5.438/2002, que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, localizado nos Municípios de Colniza e Cotriguaçu, pois não teria observado os ditames da Lei n. 9.985, de 18.7.2000, que regulamentou o artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e o Decreto n. 4.340, de 22.8.2002, que a regulamentou.

Então, a criação, implantação e gestão das unidades de conservação, sejam elas federais, estaduais ou municipais, estão subordinadas aos critérios e normas traçados pela Lei n. 9.985/2000, a teor do seu art. 3º, que diz, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza SNUC é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e municipais, de acordo com o disposto nesta Lei.

De igual modo, o art. 22 do aludido Diploma, estabelece que, *in verbis*:

Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.

§ 1º (*vetado*)

§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.

§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.

§ 4º Na criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica não é obrigatória a consulta de que trata o § 2º deste artigo.

***Vislumbra-se, pois, que a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e, com exceção da Estação Ecológica e da Reserva Biológica, obrigatoriamente de consulta pública, nos moldes estabelecidos pela norma do art. 5º, do Decreto n. 4.340/2002, que diz, in verbis:***

Art. 5º A consulta pública para a criação de unidade de conservação tem a finalidade de subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a unidade.

§ 1º A consulta consiste em reuniões públicas ou, a critério do órgão ambiental competente, outras formas de oitiva da população local e de outras partes interessadas.

§ 2º No processo de consulta pública, o órgão executor competente deve indicar, de modo claro e em linguagem acessível, as implicações para a população residente no interior e no entorno da unidade proposta.

***Nesse aspecto, as informações prestadas pela autoridade coatora não comprovam o atendimento da exigência de prévia consulta pública.*** (fls. 335-336, grifou-se)

Ademais, a consulta pública no caso de criação de unidades de conservação constitui-se em um procedimento eminentemente democrático já que abre espaços à comunidade local e à outras partes interessadas para participar das decisões administrativas que lhe pertinem.

A propósito, colaciona-se precedente do Pretório Excelso no sentido da necessidade da consulta pública, *verbis*:

Quando da edição do Decreto de 27.2.2001, a Lei n. 9.985/2000 não havia sido regulamentada. A sua regulamentação só foi implementada em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto n. 4.340/2002. *O processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido da regulamentação da lei, de estudos técnicos e de consulta pública.* O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque não pode substituir a consulta exigida na lei. O Conselho não tem poderes para representar a população local. Concedida a segurança, ressalvada a possibilidade da edição de novo decreto. (MS n. 24.184-DF, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 27.2.2004, p. 22, grifou-se)

Isto exposto, opina o *Ministério Público Federal*, por seu órgão, pelo provimento do recurso.

A conclusão apresentada pelo parecer está influenciada pelo que o Supremo Tribunal Federal decidiu no Mandado de Segurança n. 24.184-5-DF, relatado pela Ministra Ellen Gracie, cujo acórdão, integralmente, passo a registrar (fls. 516-530):

Mandado de Segurança n. 24.184-5 Distrito Federal

Relatora: Min. Ellen Gracie

Impetrantes: Aluisio Enéas Xavier de Albuquerque e outros

Advogados: Aluisio Xavier de Albuquerque e outro

Impetrado: Presidente da República

Litisc. Pass.: Ministério do Meio Ambiente

Litisc. Pass.: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

*Relatório*

A Senhora Ministra Ellen Gracie: Trata-se de mandado de segurança impetrado por Aluisio Enéas de Albuquerque e outros com o objetivo de anular o Decreto de 27.9.2001, editado pelo Exmo. Sr. Presidente da República, que ampliou os limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros e atingiu glebas de propriedade dos impetrantes.

Sustenta, a inicial, que o decreto em questão padece de dois vícios. Primeiro, não atendeu a Lei n. 9.985/2000 que, em seu artigo 22, §§ 2º e 6º, exige que a ampliação dos limites de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e procedimentos de consulta pública. Segundo, referida lei carece de exequibilidade, pois, exceto quanto ao art. 55, ainda não foi regulamentada.

A autoridade apontada como coatora, em suas informações (fls. 196-259), esclarece que foram plenamente atendidas as determinações relativas aos estudos técnicos e consulta às comunidades situadas na área ampliada do parque em questão, *verbis*:

Conforme consta no artigo 22 da Lei do SNUC, a criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos e de consulta pública que "que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade". É importante salientar, nesse momento, que várias consultas já haviam sido realizadas relativamente ao aumento da proteção da biodiversidade local. Uma das primeiras consultadas refere-se a um abaixo-assinado, datado de 1992 conforme salientado no parecer

da Advocacia Xavier de Albuquerque, no qual consta à manifestação de apoio à criação de uma unidade de conservação na região do Pouso Alto. Uma segunda consulta foi realizada em 1998 e cerca de 210 especialistas de diversas áreas indicaram que na região do Pouso Alto deveria ser criada uma unidade de conservação. Por fim, o Conselho Consultivo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros foi ouvido, por duas vezes, sobre a proposta de ampliação do referido Parque.

Vale salientar que a consulta pública prevista no referenciado Decreto, tem caráter consultivo e não determinante para a criação de unidade de conservação. Os estudos técnicos são que categórica e definitivamente demonstram os elementos que predizem a criação de tais unidades, o que ocorreu *in casu*. (fls. 212)

Mais adiante, ressalta:

A consulta pública, conforme definida na Lei n. 9.985/2000, objetiva apenas subsidiar a decisão do Poder Público e, independentemente de regulamentação, não tem nenhum caráter deliberativo. Assim, seguindo este princípio, e tendo em vista o que dispõe o art. 225 da Constituição, que exige do Poder Público, sem qualquer ressalva ou exceção, a proteção das áreas importantes para garantir um ambiente ecologicamente equilibrado, o IBAMA considerou o Conselho Consultivo do Parque o foro mais adequado e abrangente para realizar a consulta prevista na Lei, o que foi feito. A reunião do conselho, que é pública, foi realizada nos dias 12 e 13 de setembro de 2001, com prévia convocação por escrito de todos os representantes. Os resultados da discussão do tema “ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros” constam da Ata da reunião, que vai assinada por 12 dos 18 Conselheiros. Já havia ocorrido uma manifestação de apoio de membros do Conselho em data anterior mas o IBAMA preferiu retomar a discussão do tema em uma reunião formal, já com um mapa preliminar da área abrangida disponível para consulta. Somente após esta reunião a proposta de ampliação do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros foi finalizada. (fls. 256)

O Min. Néri da Silveira deferiu a medida liminar “tão só para que o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, do Ministério do Meio Ambiente não crie aos impetrantes dificuldades, ou lhes façam exigências, ou lhes impeçam a ação, que não pudessem ser criadas, impostas ou recusadas se as suas glebas não tivessem sido alcançadas pelos limites do Parque.” (fls. 261).

A Procuradoria Geral da República, em parecer da lavra da eminente Dra. Maria Caetana Cintra Santos, Subprocuradora Geral da República, manifestou-se pela procedência da ação mandamental e concessão da segurança.



É o relatório.

A Senhora Ministra Ellen Gracie - (Relatora) Quando da edição do Decreto de 27.2.2001 impugnado no presente *mandamus*, a Lei n. 9.985/2000 - que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza SNUC - ainda não havia sido regulamentada. A necessidade de sua regulamentação só foi implementada, em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto n. 4.340/2002.

Por outro lado, a Lei n. 9.985/2000, em seu art. 22, §§ 2º, 3º e 6º, exige que o processo de criação e ampliação das unidades de conservação deve ser precedido de estudos técnicos e de consulta pública. As informações prestadas não comprovam o atendimento da exigência quanto ao adequado procedimento de consulta pública. O parecer emitido pelo Conselho Consultivo do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros instituído pela Portaria IBAMA n. 82/01, não pode substituir a consulta exigida na lei pois aquele Conselho *não tem poderes para representar a população local*.

Dessa forma, quer em razão do decreto impugnado ter sido editado antes da regulamentação da lei, quer pela ausência da consulta popular na forma do art. 22, § 2º da Lei n. 9.995/2000, concedo a segurança para declarar nulo o Decreto de 27.9.2001 que ampliou os limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, ressalvada a possibilidade da edição de novo decreto.

Voto

O Sr. Ministro Joaquim Barbosa - Sr. Presidente, trata-se, manifestamente, no caso, de invalidade do ato administrativo por vício de forma. Evidentemente, falta um dos seus elementos indispensáveis.

Por essa razão, acompanho o voto da Ministra Relatora.

O Sr. Ministro Carlos Britto - Sr. Presidente, impressionou-me, também, positivamente, o verdadeiro fundamento da Relatora, de que não há confundir consulta à população com a manifestação de um órgão simplesmente administrativo, ainda que colegiado.

É verdade que a Constituição de 1988 não trata de consulta pública, por si mesma, em matéria de meio-ambiente. No entanto, é claro que a lei pode instituir esse procedimento eminentemente democrático, abrir espaços de participação popular para decisões administrativas, e homenagear, em última análise, a própria democracia, significando, exatamente, prestígio das bases e, não, das cúpulas. A democracia é cada vez mais compreendida como movimento que o poder político assume, não de cima para baixo, mas de baixo para cima. Metaforicamente falando, quer dizer "tirando o povo da platéia e o colocando no palco das decisões que lhe digam respeito."

O fundamento do voto proferido pela eminente Ministra Relatora homenageia, sobretudo, o princípio da democracia.

Vou além. A lei de criação, implantação e gestão das unidades de conservação de espaços ambientais, mesmo quando se refere à ampliação dos limites de uma unidade de conservação, sem modificação dos seus limites originais - e, no caso, houve uma grande modificação -, exige o procedimento instituído pelo § 2º do art. 22, ou seja, consulta prévia à população. A lei insiste nisso, e, claro, consultar a população seria matéria de competência do regulamento. Como ele não existia, à época do decreto do Sr. Presidente da República, com mais razão, a lei restou descumprida.

Voto pelo deferimento da segurança, acompanhando, irrestritamente, o voto da Ministra-Relatora.

*O Sr. Ministro Cezar Peluso* - Sr. Presidente, peço vênia à eminente Ministra-Relatora e aos Ministros que me antecederam, para dissentir.

O art. 5º do Decreto, embora posterior, permite que a Administração Pública adote outras formas de consulta à população local e a outros eventuais interessados, sem se fixar na fórmula de reuniões públicas. Não vejo, pois, com o devido respeito, diante dessa faculdade; ofensa a direito líquido e certo dos impetrantes.

Denego a segurança.

*Mandado de Segurança n. 24.184*

*Voto*

*O Sr. Ministro Nelson Jobim* - Sr. Presidente, observo, com relação à regulamentação posterior, que o fato do órgão ambiental competente estabelecer outras formas de oitiva da população não significa que ele seja a "voz" da população.

No caso, aconteceu uma manifestação exclusiva da população e algumas manifestações individuais.

Acompanho o voto da Ministra-Relatora.

*Voto*

*O Sr. Ministro Marco Aurélio* - Senhor Presidente, a Lei n. 9.985/2000 acabou por emprestar eficácia ao artigo 225, § 1º, incisos I, II, III e IV, da Constituição Federal. Essa lei foi editada postergando-se, quanto a diversos dispositivos, a concretude para um espaço posterior, alusivo à regulamentação. E, antes mesmo que tal regulamentação viesse à balha, houve a edição do decreto, que resultou na incorporação de áreas aos limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, aumentando em muito - 176.570 hectares - a área existente, que era de 60.000 hectares, passando-se a ter uma área total de 236.570 hectares.

A questão que se coloca: é possível ter-se decreto com essa envergadura, a alcançar a propriedade a partir de uma lei que não se apresenta, de imediato, com concretude maior? A resposta, para mim, é desenganadamente negativa, porque

a regulamentação é tida pelo próprio diploma como essencial à valia do seu conteúdo, para se ter os parâmetros de regência do que nele previsto.

Com a devida vênia do ministro Cezar Peluso, acompanho o voto da relatora, deferindo a ordem.

*Voto*

*O Sr. Ministro Carlos Velloso* - Sr. Presidente, também peço vênia ao Sr. Ministro Cezar Peluso para acompanhar o voto da eminente Ministra-Relatora.

Simplemente, quero dizer - as palavras são absolutamente desnecessárias ante a precisão do voto da eminente Relatora - que o ato administrativo, objeto da causa, foi editado precocemente, quando não poderia sê-lo, quando ainda não regulamentada a norma primária, quando ainda não editado o ato normativo secundário. Da leitura do ato regulamentar pelo eminente Ministro Nelson Jobim, ficou esclarecido que somente esse ato regulamentar é que descreve como deve ser feita a consulta pública. Esse é o primeiro fundamento embasador do deferimento da segurança.

O segundo, o fato de inexistir o que a lei exige e o que o ato regulamentar disciplina, a consulta pública.

Com essas breves considerações, acompanho o voto da eminente Ministra-Relatora.

*Voto*

*O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence* - Esse Conselho é composto de entidades civis?

*A Sra. Ministra Ellen Gracie (Relatora)* - Não tenho o exato conhecimento da composição do Conselho, mas ele decorre de uma indicação do IBAMA; é formado por portaria do próprio órgão encarregado da delimitação do Parque.

*O Sr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa (Advogado-Geral da União)* - Dentre esses, existem algumas pessoas que são da administração, por exemplo, chefe do Parque Nacional. Há também pessoas da comunidade: representante da Associação Multiplicadora de Oportunidade de Redenção, representante da Associação de Condutores de Ecoturismo, representante de conselhos municipais de desenvolvimento, representante de associações civis, representantes de prefeituras. Há, portanto, pessoas das mais diversas entidades, prestadoras de serviços de ecoturismo, associação comunitária de municípios, etc. É, então, um organismo misto, mas designado pelo próprio IBAMA.

*O Sr. Ministro Sepúlveda Pertence* - Sr. Presidente, não tenho como deixar de acompanhar o voto da eminente Ministra-Relatora.

*O Sr. Ministro Carlos Britto* - Sr. Presidente, só queria acrescentar que a própria Lei prestigiou tanto a participação popular que chegou a exigir essa participação, mesmo no âmbito das diretrizes instituídas pela própria Lei n. 9.985, art. 5º, dizendo que:

Art. 5º. O SNUC será regido por diretrizes que:

I -

II -

III - assegurem a participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação; (...)"

Portanto, ainda uma vez, a Lei insiste na participação popular para definir essas áreas de preservação ambiental.

Extrato de Ata

Mandado de Segurança n. 24.184-5

Proced.: Distrito Federal

Relatora: Min. Ellen Gracie

Impetes.: Aluisio Enéas Xavier de Albuquerque e outro

Advdos.: Aluisio Xavier de Albuquerque e outro

Impdo.: Presidente da República

Lit.Pas.: Ministério do Meio Ambiente

Lit.Pas.: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA

Decisão: O Tribunal, por maioria, concedeu a segurança para o fim de determinar a desconstituição do Decreto do Presidente da República, de 27 de setembro de 2001, ampliando os limites do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros, ressalvada a possibilidade de edição de um novo decreto, nos termos do voto da Relatora, vencido o Senhor Ministro Cezar Peluso, que indeferia a segurança. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Falaram, pelos impetrantes, o Dr. Aluisio Xavier de Albuquerque, e, pela Advocacia-Geral da União, o Dr. Álvaro Augusto Ribeiro Costa, Advogado-Geral da União. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 13.8.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Nelson Jobim, Ellen Gracie, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Fonteles.

Luiz Tomimatsu

Coordenador

Não estou convencido dos posicionamentos acima adotados e registrados.

O voto-vencedor do acórdão ora impugnado, a meu juízo, está em harmonia com o tratamento que o nosso ordenamento jurídico empresta ao tema. Confira-se o que ele contém (fls. 341-349):

Segundo consta dos autos, o impetrante *Hermes Wilmar Storch* e a empresa FLAGT S/A, de que faz parte, na qualidade de proprietários em conjunto de 48.000 ha de terras encravadas na área do Parque Estadual Igarapés do Juruena, acima de inconstitucional e ilegal a criação do referido *Parque*.

Abrigam sua pretensão em dois fundamentos: por não ter sido precedido de estudo técnico e científico para discriminar a área em função do objetivo ambiental; pela falta de previsão de recursos para a justa e prévia indenização em dinheiro. O d. relator concedeu a segurança por ausência de estudos técnicos e por inexistência de consulta pública, no caso não-obrigatória.

Quanto à suposta inexistência de estudos técnicos, ao contrário do que assevera o requerente, a criação do Parque vem amplamente embasada em justificativa técnica, como se depreende do doc. de fls. 273-274, que assinala:

***Justificativa Técnica de Criação do Parque Estadual dos Igarapés do Juruena***

- Região de baixa vulnerabilidade, baixa densidade populacional, e fora do raio de ação da exploração madeireira, levando em consideração que a área do parque está localizada no denominado arco do desmatamento da Amazônia.

- Região com alto potencial para a conectividade (ligação entre áreas protegidas), permitindo a ligação do futuro Parque Nacional de Juruena com três terras indígenas contíguas e a Reserva Ecológica de Apiacás, formando um bloco florestal com mais de 5 milhões de hectares.

- O Zoneamento Sócio-econômico-ecológico do estado de Mato Grosso indica a área como sendo uma das prioritárias para implantação de Unidades de Conservação de proteção integral (Zona 5.2), e a criação dessa unidade servirá de estímulo para a adoção conjunta de ações visando a proteção, conservação e conectividade dos ecossistemas significativos pelos estados de Mato Grosso, Amazonas e Pará;

- A área está inserida numa região mapeada como de importância biológica extrema no Seminário de Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade da Amazônia Brasileira, realizado sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente em setembro de 1999;

- Localizada no eco-região das Florestas Secas de Mato Grosso, uma região de transição entre o bioma Cerrado e a Amazônia, apresentando pouquíssima representação no atual SEUC, no que se refere às unidades de proteção integral estadual;

- Inclusão de tipos raros de vegetações, como Florestas decíduas e semidecíduas, caracterizadas pela ação dos impactos humanos, sendo, a

exploração madeireira e a expansão da fronteira agrícola, com a substituição da floresta por pastagens ou cultivos de larga escala de produtos comerciais;

**Quanto à suposta falta de consulta popular**, impende considerar - aspectos legal e sócio-econômicos:

*Primeiramente, a legislação estadual não impõe tal requisito, por certo muito relevante em algumas hipóteses de reservas ambientais em áreas da União com graves problemas fundiários, exigindo aprofundado exame de questões dominiais e possessórias, como benfeitorias de boa-fé existentes na área, litígios e pendências. Não é essa a hipótese dos autos. Como salientado na justificativa técnica apresentada, cuida-se de região de baixa vulnerabilidade, baixa densidade populacional. A área do Parque está localizada no denominado arco de desmatamento da Amazônia. O chamado arco do desmatamento, segundo especificado na consulta pública para a criação do Parque Nacional do Juruena (congêneres) é uma faixa de terras que se estende ao sul da bacia Amazônica e vai do Maranhão ao Nordeste do Pará, passando pelo sul do Pará, Tocantins, Mato Grosso e chega até Rondônia. De comum nessa região é a intensa exploração madeireira que se concentra e o avanço da fronteira agrícola, com substituição das florestas por pastagens e a degradação ambiental decorrente da exploração predatória dos recursos naturais.*

Ademais, o § 2º do art. 22 da Lei Federal n. 9.985/2000, de 18.7.2000, invocada pelo impetrante, remete ao Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002 (no qual se embasou o voto da ministra Ellen Gracie no MS mencionado pelo d. Relator), que a regulamentou, o qual em seu art. 4º deixa claríssimo que a *consulta pública* nem sempre é necessária. Diz referido dispositivo legal:

“Art. 4º- Compete ao órgão executor proponente de nova unidade de conservação elaborar os estudos técnicos preliminares e realizar, *quando for o caso*, a consulta pública e os demais procedimentos administrativos necessários à criação da unidade (grifei).

Já o art. 5º e seus parágrafos 1º e 2º do mesmo Decreto identificam a finalidade da consulta pública, cujo objetivo é definir a melhor localização da unidade a ser criada, em face da população local. As formas de ouvir a população é questão a ser definida a critério do órgão ambiental competente.

*A hipótese versanda, todavia, efetivamente não é ensejadora de prévia consulta pública. Não o é em face da legislação federal e muito menos no âmbito da legislação estadual pertinente. Com efeito, como se demonstrará, cuida-se de proteção ambiental afeta à peculiaridade regional inserida nas atribuições legais do Estado de Mato Grosso. Realmente, a criação do Parque Estadual Igarapés do Juruena identifica-se com a importância da conservação da biodiversidade existente na área de território mato-grossense com vistas aos relevantíssimos objetivos econômicos, ambientais e paisagísticos, ameaçados de destruição, ou seja, para evitar a tendência predatória dos recursos naturais, instalada na região (já devastada pelas madeiras e assolada pelas incontáveis queimadas), com*

suas malélicas conseqüências econômicas e sociais. Essa preocupação é mundial. No plano internacional, o Brasil assinou a *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, sendo 170 as nações signatárias do mesmo acordo. O art. 8º da CDB convoca os países a estabelecerem a manterem um Sistema de Áreas Protegidas. Daí o Banco Mundial e o BID - instituições financeiras voltadas para o desenvolvimento sustentado econômico e social terem programas visando tais objetivos.

No mundo inteiro, aproximadamente 750 milhões de hectares de ecossistemas terrestres e marinhos são objetos de alguma forma de proteção, o que totaliza 1,5 da superfície da terra. A par com o benefício de impedir a destruição, o impacto econômico global das áreas protegidas resulta comprovado porque pode aumentar frentes de trabalho e de renda. Estudos nos EEUU indicam o impacto de 35 bilhões de dólares anuais da indústria "out door", para suprir as necessidades relacionadas com a recreação em ambientes naturais no país. Em contraposição várias etnias africanas foram vítimas de genocídio por tornarem-se nômades em razão da exploração colonialista de seus recursos naturais e conseqüentes pobreza decorrente da desertificação do solo, que levou o povo a fome e à miséria extrema.

Existe, por sua vez, um grande número de áreas de conservação administradas pelos estados brasileiros.

Estabelecer e implantar áreas de preservação permanente é postura cívica adotada por todos os estados brasileiros, com ou sem expropriação, uma vez que tais espaços podem estar no domínio público ou privado dada a função ambiental da propriedade (art. 170, VI da CFRB).

Sobre o tema: Áreas de Preservação Permanente nas Constituições Estaduais - 1989, Paulo Affonso Leme Machado, a pág. (539) preleciona: "Os estados brasileiros, na sua expressiva maioria, optaram por apontar claramente espaços territoriais e seus componentes que denominam "áreas de preservação permanente" (*Op. Cit.* 540-541). Manguezais, dunas, estuários, restingas e cavernas, paisagens notáveis e áreas que abrigam exemplares raros da fauna e da flora, bem como aquelas que sirvam como local de pouso e reprodução de espécie migratória vêm elencados expressamente nas Constituições dos Estados. Por que Mato Grosso não poderá fazê-lo?

O art. 249 da Carta Política do Estado do Maranhão reza:

Nas áreas de preservação permanente serão vedadas às atividades econômicas e permitida a pesquisa, o lazer controlado e a educação ambiental, não podendo serem elas transferidas a particulares, a qualquer título.

Já o Estado de Pernambuco classifica como área de interesse ambiental os "arrecifes, os mananciais de interesse público e suas bacias, os locais de pouso, alimentação e/ou reprodução da fauna, bem como áreas de ocorrência de

endemismos e raros bancos genéticos e as habitadas por organismos raros, vulneráveis, ameaçados ou em via de extinção” (art. 202).

Uma vez protegidos tais espaços, somente poderão ser alterados ou suprimidos mediante lei (art. 225, 1º, III, CF).

### **Competência Legiferante do Estado de Mato Grosso**

Dispõe o art. 24 § 1º da CRFB:

No âmbito da legislação concorrente a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Sob o tema observa Paulo Affonso:

Normas gerais são aquelas que pela sua natureza podem ser aplicadas a todo o território brasileiro (...) A norma geral, observa, é aquela que diz respeito a um interesse geral.

A doutrina constitucional de um país federal como o Canadá assinala que “se entende que o caráter simplesmente desejável de uma lei federal uniforme em uma certa matéria, não a torna de interesse ou de importância nacional”.

O art. 24 § 1º da CF prevê a norma federal, o art. 24 § 3º, prevê a *peculiaridade da norma estadual* e o art. 30, I, prevê o interesse local da norma municipal.

E arremata o incomparável cultor do Direito Ambiental, com sua vasta cultura e notável experiência internacional nessa área especializada do Direito:

A norma federal não ficará em posição de superioridade sobre as normas estaduais e municipais simplesmente porque é federal. A superioridade da norma federal - no campo da competência concorrente existe porque a norma federal é geral.

A norma geral que, ao traçar diretrizes para todo o país, invadir o campo das peculiaridades regionais ou estaduais ou entrar no campo do interesse exclusivamente local, passa a ser inconstitucional. E arremata: “A aplicação desses princípios não será isenta de dificuldade, mas a prudência do legislador e do juiz deverá levar a estabelecer os limites que consagrem o bem estar de todos, levando-se em conta o “caput” do art. 225 da CF, buscando a norma que melhor proteja o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Como vimos, referido artigo prevê a generalidade da norma federal e o art. 24 § 3º, prevê a peculiaridade da norma estadual.

Resta, pois, demonstrada tecnicamente a peculiaridade ambiental da área protegida, mesmo porque Brasília não tem área de floresta amazônica, nem São



Paulo ou Rio de Janeiro possuem ecossistemas idênticos. A existência de espécies raras e diferenciadas (espécies antrópicas) que se fazem presentes na área em questão, sob ameaça de extinção pela ação predatória das madeiras, torna de fácil identificação o *peculiar interesse do Estado de Mato Grosso*. Por conseguinte, a pretensão do impetrante passa necessariamente pelo crivo da legislação mato-grossense, a seguir analisada.

Dispõe a Constituição Estadual de Mato Grosso - Capítulo III - Dos Recursos Naturais - Seção I: Do Meio Ambiente.

Art. 263 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Repetindo o comando da Carta Magna da República, a Constituição Estadual não só reafirma direitos ambientais como impõe deveres ao ente político estadual para assegurar a efetividade desses direitos. No rol dessas imposições, ao todo XVII, estão assinaladas:

IX - proteger a fauna e a flora, assegurando a diversidade das espécies e dos ecossistemas, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica e provoquem extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

XIV - definir espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente projetados (leia-se protegidos) pela criação de unidades de conservação ambiental e tombamento de bens de valor cultural.

Por disposição do *Código Ambiental - Lei Complementar n. 38 de 21 de novembro de 1995* compete a FEMA - Fundação Estadual do Meio Ambiente:

Art. 6º (...)

V - Desenvolver pesquisas e estudos técnicos que subsidiem o planejamento das atividades que envolvam a conservação e a preservação dos recursos ambientais e o estabelecimento de critérios de exploração e manejo dos mesmos;

VII - Implantar, administrar e fiscalizar as Unidades de Conservação Estaduais.

No caso em testilha, houve estudos técnicos ambientais, pelo órgão competente, FEMA, os quais apontaram a importância impar da criação da reserva. Com efeito, a FEMA, em estrito cumprimento do dever constitucional e legal, identificou por critérios técnicos o espaço a ser especialmente protegido, objeto do ato investido.

Fácil é, pois, constatar-se que o ato governamental hostilizado satisfaz rigorosamente as exigências constitucionais e legais aplicáveis, posto que de Parque Nacional não se cogita, mas de área de peculiar interesse ambiental para o Estado de Mato Grosso.

Em suma, o ato governamental hostilizado não saiu da cartola mágica do Chefe do Poder Executivo, então ocupante do cargo, mas da própria sociedade organizada através de seus agentes legalmente investidos no poder-dever de proteção aos recursos ambientais do Estado com vistas à qualidade de vida de seu povo. Nesse sentido, o Decreto Estadual n. 1.795, de 4.11.1997, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação, disciplina a matéria por inteiro, regulamentando o Sistema Estadual de Unidades de Conservação. O Decreto define o que se entende por Unidades de Conservação; especificando os objetivos do sistema estadual que, diga-se de passagem, coincidem *ipses litteris* com os do nacional. E, no art. 10, identificando as categorias das Unidades de Proteção Integral, menciona, dentre elas, no inciso III, o Parque Estadual e Municipal como área de proteção integral. Nessa espécie insere-se a área em questão, pela necessidade impostergável de:

Art. 3º, II - proteger as espécies raras, endêmicas e ameaçadas de extinção no âmbito estadual.

Uma vez comprovada à saciedade a constitucionalidade e legalidade do Decreto n. 5.438/2002, de 12.11.2002, emerge com clareza a fragilidade do *writ* até mesmo pela falta de legítimo interesse do autor para postular em nome da população local, a qual este não representa, podendo-se dizer que o tipo de atividade que desenvolve a prejudica, uma vez que o impetrante é exportador de madeira em tora e responde por grave infração ambiental perante a FEMA; pelo desmatamento de áreas marginais (matas ciliares) noticiado nos autos, com violação da norma expressa no art. 290 da Carta Política Estadual. Por outro lado, o impetrante não faz parte da população tradicional da Amazônia Legal, inclusive da mato-grossense, constituída por índios, caboclos e ribeirinhos, os quais jamais colocaram em risco o meio ambiente e muito menos a vida do planeta. Com o presente *mandamus*, pretende o autor impedir a implementação de relevante projeto ambiental com benefícios sócio-econômicos e culturais para todo o povo matogrossense.

Segundo o magistério de Ibraim José das Mercês Rocha, Mestre em Direito pela UFPA, Professor da Universidade da Amazônia (UNAMA), Procurador do Estado do Pará, em artigo sobre "Posse e Domínio na Regularização de Unidades de Conservação": "A Constituição de 1988 sufragou uma Democracia Econômica e Social, por isso os princípios da livre concorrência e livre iniciativa não são mais hierarquicamente superiores, como no Estado liberal, aos demais princípios da função social da propriedade, proteção do meio ambiente e outros, podendo ser restringidas as liberdades em conformidade com o interesse social, inclusive a tutela ambiental.

O artigo 225 da CRFB considera o meio ambiente como bem de uso comum do povo. Não se cuida assim de bem do Estado, nem de bem privado. A criação de áreas de proteção é uma das formas de cooperação ambiental tendo em vista ao desenvolvimento sustentável. Nesse contexto só se admite o direito de propriedade ou posse que se apresentarem compatíveis com a finalidade do interesse público da tutela ambiental. *In caso* a atividade econômica exercida pelo impetrante é incompatível com a unidade de conservação em fase de implementação por ser altamente predatória, além do que se cuida de área de proteção integral.

Sob outro prisma, falece ao impetrante legítimo interesse para propor a ação mandamental, *até por estar incluído no processo de compensação para a regularização fundiária do Parque Estadual Igarapés do Juruena*, a seu requerimento. Realmente, consta dos arquivos da Secretaria Especial do Meio Ambiente - FEMA-MT, que o requerente está negociando com o Estado de Mato Grosso, com base na Lei n. 7.868, de 20.12.2002, que altera e complementa o sistema de compensação de reserva legal previsto na Lei n. 7.330 de 27.9.2000. É pois especioso que pretenda impedir, via do presente *mandamus*, projeto de incomparável magnitude ambiental e social para o povo mato-grossense.

Acresce ponderar que o Decreto invectivado incide sobre a zona 6, mencionada no art. 21, parágrafos e incisos, da Lei Estadual n. 5.993, de 3 de junho de 1992 o qual:

Define a política de ordenamento Territorial e ações para a sua consolidação, objetivando o uso racional dos recursos naturais da área rural do Estado de Mato Grosso, segundo o Zoneamento Antrópico Ambiental, tecnicamente denominado Zoneamento Sócio-Econômico-Ecológico.

Não seria, portanto razoável que se colocassem a perder os interesses sociais e coletivos das presentes e futuras gerações, visados pelas Cartas Políticas da Nação e do Estado e pela legislação infraconstitucional, para privilegiar interesse individual de um único empresário que, ao que tudo indica, porque assim o Estado noticia nos autos, tem condutas lesivas ao meio ambiente.

Por todo o exposto, e pedindo a máxima vênias ao d. Relator e aos Eminentíssimos Pares que o acompanharam, denego a segurança impetrada.

É como voto.

Os autos atestam que a criação do Parque, por Decreto, foi antecedida de regular justificação técnica (fls. 273-286), bem como que, conforme indicado no voto-vencido, a consulta pública não é obrigatória.

Isso posto, nego provimento ao recurso.

É como voto.

---

## COMENTÁRIO DOUTRINÁRIO

---

*Elton M. C. Leme<sup>1</sup>*

### 1. DESCRIÇÃO DO CASO

O acórdão em questão apreciou, em sede de recurso ordinário constitucional, demanda deflagrada por meio da impetração de mandado de segurança, em face do Governador do Estado do Mato Grosso, que foi originalmente julgado pelo órgão Especial do Tribunal de Justiça daquela unidade da Federação. A sociedade empresária impetrante, exploradora de recursos madeireiros, insurgiu-se contra o Decreto Estadual nº 5.438/2002 que criou o Parque Estadual Igarapés do Juruena, abrangendo os municípios de Colniza e Cotriguaçu, na divisa com os Estados de Rondônia e Amazonas, onde se localiza a propriedade da impetrante. O decreto ainda declarou serem de utilidade pública para fins de desapropriação as terras e benfeitorias situadas na área do parque.

Alegou a impetrante que o ato de criação da unidade de conservação é ilegal porque não observou a necessidade de prévios estudos técnicos e científicos em relação à área escolhida, bem como de consulta pública. Houve, assim, inobservância da Lei nº 9.985/2000, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, bem como do decreto regulamentador da referida lei (Decreto nº 4.320/2002) e da Instrução Normativa nº 2/1988, substituída pela Portaria nº 77N/1999.

Por maioria de votos, o egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça, acolheu o voto condutor da eminente Desembargadora Shelma Lombardi de Kato para denegar a segurança, reconhecendo que o decreto de criação do parque observou plenamente a competência constitucional e a legislação aplicável. Destacou o aresto a existência de fartos estudos técnicos e científicos justificadores da escolha da área e a prescindibilidade de consulta pública, especialmente diante das peculiaridades fáticas envolvidas.

Inconformada, a impetrante manejou recurso ordinário constitucional ao egrégio Superior Tribunal de Justiça, reiterando os argumentos motivadores da impetração. A Primeira Turma daquela Corte Superior Justiça negou

---

<sup>1</sup> Desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro; professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas.

provimento ao recurso. No voto do relator, o eminente Ministro José Delgado, que expressou o entendimento unânime da colenda Primeira Turma, foram ratificados os argumentos jurídicos alinhados no acórdão do Tribunal de Justiça do Mato Grosso.

## 2. ASPECTOS JURÍDICOS

No sistema constitucional de repartição de competências, a preservação do meio ambiente, o combate à poluição, a preservação de florestas, da fauna e da flora constituem tarefas de competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23, VI e VII, da CF de 1988). Essa competência comum, como destaca José Afonso da Silva (2010), “(...) *diz respeito à prestação dos serviços referentes àquelas matérias, à tomada de providências para a sua realização*”, e deve ser exercida sob o prisma do denominado federalismo cooperativo (Mukai, 2010), adotando-se o critério da preponderância do interesse. Concorrentemente, podem a União, os Estados e o Distrito Federal legislar sobre florestas, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle de poluição (art. 24, VI, CF), reservando-se à União a competência para estabelecer normas gerais, enquanto aos demais entes resta a competência suplementar sobre as referidas matérias, respeitada a competência municipal para os assuntos de interesse tipicamente local (art. 30, I, da CF). A lógica da competência federativa ambiental tem lastro “(...) *na proteção do princípio do mínimo existencial ecológico que é feita na edição de normas gerais pela União*” (Belchior & Morato Leite, 2011), constituindo uma limitação formal e material a função legiferante estadual e municipal. No âmbito de sua competência suplementar e residual, não podem os Estados e o Municípios contrariar as normas gerais editadas pela União e menos ainda estabelecer regras mais brandas de proteção ao meio ambiente.

A par da utilização da competência comum e concorrente como mecanismo estrategicamente adequado ao equilíbrio do diálogo federativo, com maior descentralização, no último caso, da faculdade de legislar (Almeida, 2013), a regra constitucional de distribuição de competência não pode ser diversa quando o tema é a proteção do meio ambiente. O art. 225, *caput*, da Carta da República, consagra a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo ao Poder Público, em todos os níveis da Federação, e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo em prol das presentes e futuras gerações. Uma das ações

indispensáveis à consecução desse direito fundamental supraindividual, e por isso indivisível – mas sem perder, ao mesmo tempo, o atributo individual (Krell, 2013) –, é a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus atributos a serem especialmente protegidos (art. 225, § 1º, III, da CF; Figueiredo & Leuzinger, 2001). Essa medida atente também a estratégia de conservação *in situ* contemplada pela Convenção sobre Diversidade Biológica assinada em 1992 e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 2/1994, e se destaca pela importância à proteção da biodiversidade (Venâncio, 2014).

Esses espaços podem ser definidos como áreas geográficas “(...) *dotadas de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que implique sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentável (...)*” (Silva, 2010). Lembra o eminente jurista Paulo Affonso Leme Machado (2013) que todos os espaços especialmente protegidos, independentemente da nomenclatura ou regime jurídico, i.e, unidades de conservação, áreas de preservação permanente, reservas legais, públicas ou privadas, cumprem o objetivo explicitado no parágrafo 1º do art. 225 da Carta da República, de assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um poder-dever constitucional, de um *munus* genérico imposto ao Poder Público, não só ao legislador, mas também ao administrador e ao juiz (Benjamin, 2001).

A Constituição Federal de 1988, a Lei nº 9.985/2000 que regulamentou seu art. 225, § 1º, I, II, III e VII e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, SNUC, e também o art. 6º da Lei nº 12.651/2012 (art. 3º da Lei nº 4.771/65) estabeleceram critérios e situações gerais que devem nortear a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. A lei não definiu, entretanto, a natureza do ato de criação, podendo assim ser criadas por lei propriamente dita e também por instrumentos normativos inferiores, como aqueles que expressam a vontade dos chefes do Poder Executivo, ou seja, decreto, ou, como sustenta (Benjamin, 2001), até por atos inferiores ao decreto. O objetivo do legislador foi facilitar a criação de uma UC, tornando mais efetiva à proteção jurídica do meio ambiente, com respeito às normas gerais introduzidas pela Lei nº 9.985/2000 (Belchior & Morato Leite, 2011). Nos instrumentos normativos inferiores à lei, deixou a cargo do Administrador Público a análise da situação fática para identificar o local exato objeto de proteção, seus limites e atributos naturais, atendendo neste ponto a critérios de caráter administrativos, com base na conveniência e oportunidade. Nos dizeres de Carvalho Filho (2014), é o próprio agente que elege, dentre as

múltiplas opções, a situação fática geradora da vontade, permitindo assim maior liberdade de atuação, embora sem afastamento dos princípios constitucionais, legais e administrativos incidentes. É importante considerar nesse campo, na lição do Ministro Antonio Herman Benjamin (2012), que o fenômeno da constitucionalização do ambiente introduzido pela Carta da República de 1988 acarreta uma considerável redução da discricionariedade do administrador público, que deverá sempre optar, dentre as alternativas possíveis, pela mais favorável ao ambiente. Importa dizer que na criação de UCs, não poderá, e.g., na delimitação da área, ignorar os sítios que contenham os mais expressivos e bem conservados atributos naturais justificadores do regime de proteção especial.

No caso da criação de UCs, lembra Derani (2001) que “*o dever de indenizar o proprietário surge no momento em que este proprietário, para destinar seu bem ao proveito da sociedade, perde a capacidade de destiná-la ao seu próprio proveito*”, com a retirada de todos os elementos inerentes ao domínio. Neste ponto, o decreto de criação do Parque Estadual Igarapés do Juruena também atendeu aos pressupostos legais ao declarar de utilidade pública para fins de desapropriação as terras e benfeitorias abrangidas, afastando a ocorrência de qualquer sacrifício individual, sem lastro normativo geral, gratuito, abstrato e de alcance indeterminado, em favor da coletividade.

Destaca Herman Benjamin (2001) que são pressupostos necessários à configuração jurídico-ecológica da unidade de conservação a relevância natural da área, o oficialismo, a delimitação territorial, o objetivo conservacionista e o regime especial de proteção e administração. Observe-se que a relevância natural da área assume contornos peculiares num país megadiverso como o Brasil, repleto de endemismos, de ecótonos únicos, atingido por processos de extinção em massa de espécies e de acelerada degradação ambiental. Mesmo áreas consideradas biologicamente comuns aos olhos leigos, no interior ou na periferia dos grandes centros urbanos, abrigam biodiversidade suficiente ou desempenham funções ecológicas bastante para atender ao pressuposto da relevância natural. Aliás, os amplos objetivos da Lei do SNUC alinhados nos incisos do art. 4º, bem como as diretrizes contempladas no seu art. 5º, servem com clareza para orientar a análise e a escolha da área, com adequação a cada categoria específica de unidade de conservação.

Além da obrigatoriedade de contemplar os objetivos e as diretrizes da Lei do SNUC, a criação de uma unidade deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública (art. 22, § 1º) que permitam identificar a localização,



a dimensão e os limites mais adequados para a UC. Esses estudos técnicos não devem ficar restritos à ótica burocrática de um único documento formal a instruir o processo de criação da UC. Podem e devem reportar a todos e quaisquer estudos técnico-científicos elaborados pela comunidade de pesquisadores brasileiros e estrangeiros das universidades, institutos de pesquisa públicos e privados e também pelos órgãos governamentais, à medida que são esses estudos e pesquisas, não raro de longo prazo, multidisciplinares e a envolver verdadeiros consórcios de pesquisadores, que formam o conhecimento humano, conscientizam a sociedade pela informação e fornecem dados técnicos que alicerçam políticas e fundamentam decisões.

Embora seja inafastável a necessidade de utilização de estudos técnicos para justificar a escolha e a individualização da área, o mesmo não pode ser dito em relação à consulta pública, que é facultativa quanto tratar de Estação Ecológica ou Reserva Biológica (art. 22, § 4º), já que, pelos limites conceituais dessas UCs, ali não se admite a interferência humana direta, não havendo nestes casos, na ótica do legislador, público diretamente interessado (Silva, 2010). Observe-se que a consulta pública atende ao princípio da participação, ressaltando a importância da cooperação entre o Estado e a sociedade (Belchior & Morato Leite, 2011) com o objetivo comum de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Como a finalidade da consulta pública, conforme dispõem os artigos 4º e 5º do Decreto nº 4.340/2002, é subsidiar a definição da localização, da dimensão e dos limites mais adequados para a UC na visão da população local e de outras partes interessadas, que deverão ser esclarecidas sobre as implicações da criação da UC, vislumbra-se a existência de outra hipótese em que esta consulta é também facultativa. Isto ocorre no caso de a UC proposta abranger área despovoada ou com população humana muito rarefeita. Nesta hipótese, a consulta pública perde a instrumentalidade legal, despidendo-se de relevância e utilidade que justifiquem sua adoção, apesar de sua reconhecida importância para o exercício de uma cidadania participativa ambiental a que alude Morato Leite (2003; 2012). No campo da racionalidade da criação de UCs, é pertinente a lição de Derani (2001), para quem “*criar espaços especialmente protegidos por norma jurídica é instituir, pela idealização, ambiente racionalmente delimitados e de ação humana programada a priori*”. Portanto, sem a presença do elemento humano na área de abrangência da UC não há racionalidade ou lógica razoável que justifique a manutenção da exigência de consulta pública. Esses foram os elementos de convicção do acórdão da colenda Primeira Turma



do Superior Tribunal de Justiça, que prestigiou o aresto do Tribunal de Justiça de Mato Grosso e reconheceu a prescindibilidade da consulta pública no caso concreto.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. 2013. Comentário aos artigos 23 e 24. Pp. 747-758, in Canotilho, J. J. Gomes, Mendes, Gilmar Ferreira, Sarlet, Ingo Wolfgang & Streck, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina. Pp. -2380.

BELCHIOR, Germana Parente Neiva & MORATO LEITE, José Rubens. 2011. Sistema Nacional de Unidade de Conservação e a Constitucionalidade da Lei Ordinária do Município de Fortaleza nº 9.502/2009: um estudo de caso. Pp. 523-537, in Benjamin, Antonio Herman, Irigaray, Carlos Teodoro J. H., Lecey, Eladio & Capelli, Silvia *PNMA 30 anos da Política Nacional de Meio Ambiente*, vol. 2. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. Pp. -724.

BENJAMIN, Antonio Herman. 2001. Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Pp. 276-316, in Benjamin, Antonio Herman (coord.), *Direito Ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense universitária. Pp. -547.

BENJAMIN, Antonio Herman. 2012. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro: Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. Pp. 83-156, in Canotilho, José Joaquim Gomes & Morato Leite, Jose Rubens (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. -502.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. 2014. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas. Pp. -1285.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de & LEUZINGER, Márcia Dieguez. 2001. Pp. 465-489, in Benjamin, Antonio Herman (coord.), *Direito Ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense universitária. Pp. -547.

KRELL, Asdreas Joachim. 2013. Comentário ao artigo 225. 2077-2086, in Canotilho, J. J. Gomes, Mendes, Gilmar Ferreira, Sarlet, Ingo Wolfgang & Streck, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina. Pp. -2380.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2013. Das áreas de preservação permanente; Pp. 155-165, in Milaré, Édís & Machado, Paulo Affonso Leme (orgs.). Novo Código Florestal. São Paulo: Revista dos Tribunais; Pp. -543.

MORATO LEITE, José Rubens. 2003. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: Revistas dos Tribunais. Pp. -343.

MORATO LEITE, José Rubens. 2012. Sociedade de Risco e Estado. Pp. 157-232, in Canotilho, José Joaquim Gomes & Morato Leite, Jose Rubens (orgs.), *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva. Pp. -502.

MUKAI, Toshio. 2010. *Direito Ambiental Sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. Pp. – 216.

SILVA, José Afonso da. 2010. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores. Pp. -351.

VENÂNCIO, Marina Demaria. 2014. A proteção da biodiversidade nas áreas naturais protegidas: uma breve análise dos sistemas da Costa Rica e do Brasil. Pp. 209-235, in Morato Leite, José Rubens & Peralta, Carlos E. (orgs.), *Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica*. São Paulo: Planeta Verde Pp. -503. [http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo\\_20140517170251\\_1477.pdf](http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140517170251_1477.pdf) (Acesso 02/06/2015).



**Projeto gráfico**

*Coordenadoria de Múltiplos Meios - STJ*

**Editoração**

*Gabinete do Ministro Diretor da Revista - STJ*

**Impressão**

*Capa: Gráfica do Conselho da Justiça Federal - CJF*

*Miolo: Seção de Reprografia e Encadernação - STJ*