

2. DOCTRINA NACIONAL

2.8

O MEIO AMBIENTE E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA*

RUY ROSADO DE AGUIAR

1. Não preciso lembrar a importância que assume, no ordenamento jurídico internacional e nacional, o direito ambiental, bastando referir a quantidade de conferências, tratados e protocolos internacionais e a legislação nacional que se edita sobre o tema, surgida especialmente a partir de 1981 (por exemplo: as recentes Leis 9.605/98, 9.985/2000 e 10.165/2000, a Lei 10.257, de 10.07.2001, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana, e a MedProv 2.163, de 26.07.2001, que altera a Lei 9.605/98), como também as demandas judiciais que daí decorrem.

2. Proponho-me, nesta intervenção, que será tanto melhor quanto mais breve, pois estamos no encerramento desse Congresso, a relatar os principais pronunciamentos jurisdicionais havidos no STJ e a indicação do que foi julgado no STF quanto à constitucionalidade de diversos diplomas, assim também as decisões do TST que sejam de algum modo vinculadas ao tema que nos ocupa.

3. A primeira questão proposta com certa insistência diz com a competência, nos seus três planos: competência jurisdicional, competência legislativa e competência administrativa.

A Súm. 91 rezava: “Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna”.

Esse enunciado foi cancelado no julgamento de 08.11.2000, da 3.ª Seção, ao entendimento de que, com o advento da Lei 9.605/98, que se ocupa dos crimes contra o meio ambiente e dos crimes contra a fauna sem nada dispor sobre a competência, a Lei 5.197/67 já não dá mais suporte à mencionada súmula.

Constou da ementa do CComp 27.848-SP, 3.ª Seção, Min. Carvalhido, de 19.02.2001: “Sendo a proteção do meio ambiente matéria de competência comum, e inexistindo quanto aos crimes ambientais dispositivo constitucional ou legal sobre qual a justiça competente para o seu julgamento, tem-se que em regra o processo e julgamento são da Justiça Comum. Inexistindo lesão a bens, serviços ou interesses da União, afasta-se a competência da Justiça Federal para os crimes contra a fauna e a flora” (idem: CComp 29.508-SP).

(*) Texto básico da palestra realizada no 2.º Congresso Brasileiro do Ministério Público do Meio Ambiente, em Canela-RS, 31.08.2001.

Seria da competência da Justiça Federal quando o crime fosse praticado no mar territorial brasileiro (Lei 8.617/93), nos lagos e rios pertencentes à União (art. 20, II, da CF) e nas unidades de conservação da União (parques nacionais etc.), conforme constou do CComp 29.508-SP, rel. Min. Fontes de Alencar, citando os Drs. Vladimir e Gilberto Passos de Freitas.

No CComp 30.284-MG, da 3.^a Seção, da rel. do Min. Jorge Scartezzini, ficou decidido que “compete à Justiça Estadual processar e julgar crime cometido contra a flora quando restar demonstrado que a infração se deu em terras particulares não-oneradas e inexistente a lesão a bens, serviços ou interesses da União. No HC 14.764-MS, a 5.^a T., rel. Min. Félix Fischer, de 10.04.2001, afirmou que “A Justiça Estadual é competente para julgar crime ambiental perpetrado em terras particulares que não configura, em tese, violação a interesses, bens ou serviços da União”. Nessa hipótese se situa a comercialização irregular de carvão (CComp 30.540-MG, 3.^a Seção, rel. Min. Félix Fischer).

Insurgiu-se contra a revogação da Súm. 91 a Dra. Carolina da Silveira Medeiros, Procuradora da República no Rio Grande do Sul, observando que a matéria é constitucional. Como sempre se considerou a fauna silvestre bem da União, e por isso incluída entre aqueles referidos no art. 20, I, da CF (“São bens da União: I – os que atualmente lhe pertencem”), o crime contra ela cometida seria ofensa a bem da União, apurável perante a Justiça Federal, independentemente do que viesse disposto na Lei 9.605/98. Além disso, o cancelamento da Súm. 91 ateu-se ao caso do crime de pesca, que sempre foi genericamente considerado de competência da Justiça Estadual, “por não serem os peixes considerados bens de propriedade da União, mas *res nullius*”. Cita em apoio de sua tese precedentes do TRF/4.^a Reg. (CP 74374-8-SC; CP 9252/0; HC 25564-6-PR).

À falta da edição de nova súmula, o tema ainda está em aberto.

Mais recentemente, o STF decidiu que “compete à Justiça Comum o julgamento de ação penal contra acusado da suposta prática do crime previsto no art. 46, par. ún., da Lei 9.605/98 – consistente no fato de o mesmo possuir em depósito, sem autorização ou licença do órgão competente, madeira nativa proveniente da Mata Atlântica –, uma vez que a competência da Justiça Federal para a causa somente se justificará quando houver detrimento a interesse direto e específico da União (CF, art. 109, IV), não sendo suficiente o fato de o crime haver sido praticado contra a Mata Atlântica, a qual não é de propriedade da União” (RE 300.244-SC, rel. Min. Moreira Alves, *Informativo STF* 251).

A Súm. 183/STJ dizia: “Compete ao Juiz Estadual, nas comarcas que não sejam sede de Vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo”.

O enunciado foi cancelado sob o entendimento de que compete à Justiça Federal processar e julgar a ação civil pública, no caso de responsabilidade por danos ao meio ambiente proposta pelo Ibama, mesmo em local onde não exista Vara Federal, por força do art. 109, I, da CF e do art. 93 da Lei 8.078/90. A decisão foi proferida nos EDcl CComp 27.676-BA, na sessão de 08.11.2000,

quando a 1.^a Seção cancelou a Súm. 183, depois de tê-la confirmado em julgado de 17.04.2000, ao decidir o conflito. Constou do julgado declaratório: “O tema em debate, por ser de natureza estritamente constitucional, deve ter a interpretação rendida ao posicionamento do STF”.

O julgamento do STF a que se referiu o STJ para reformar a sua posição fora adotado no RE 228.955-RS, Pleno, sessão de 10.02.2000, rel. Min. Ilmar Galvão, que assim ementou o seu acórdão:

“O dispositivo contido na parte final do § 3.º do art. 109 da CF 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 fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inc. I do referido art. 109.

“No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2.º da Lei 7.347/85 a estabelecer que as ações nele previstas ‘serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa’. Considerando 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 § 3.º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu.”

A competência da Justiça Federal foi mais de uma vez reconhecida quando a ação está fundada em tratado internacional, como aconteceu em ação cautelar promovida contra a Petrobrás pelos danos produzidos pelo oleoduto Osbat, em São Sebastião-SP, porque fundada em Convenção Internacional de 1969 sobre Responsabilidade Civil quanto a danos causados em virtude de poluição por óleo, promulgada pelo Dec. 79.437/77 e regulamentada pelo Dec. 83.540/79, e em Convenção Internacional sobre Prevenção da Poluição por Alijamento de Resíduos e outras Substâncias, Londres, 29.12.1972, promulgada pelo Dec. 87.566/82 (CComp 16.953/SP, 1.^a Seção, rel. Min. Ari Pargendler. No mesmo sentido: CComp 10.445-SP, 1.^a Seção, rel. Min. Demócrito Reinaldo).

É também competência da Justiça Federal processar e julgar ação civil pública movida com a finalidade de reparar os danos ao meio ambiente ocasionados pelo vazamento de óleo no mar territorial, bem de propriedade da União. Foram dois os fundamentos levados em consideração: (I) há interesse da União; (II) a causa está fundada na Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil por danos causados em virtude de poluição por óleo (CComp 16863-SP, 1.^a Seção, rel. Min. Demócrito Reinaldo).

Ainda nessa matéria, lembro a discussão que tem sido proposta quanto à competência e extensão dos julgados proferidos em ação civil pública que se refira a dano em mais de um Estado ou Região, com efeitos também gerais. O STJ tem enfrentado conflitos em ações coletivas propostas com base no Código de Defesa do Consumidor, em que se alegou a incidência do art. 93, II, da Lei 8.078/

90, aplicável aos casos regidos pela Lei 7.347/85, sobre a ação civil pública, nos termos do seu art. 21, que atribui a competência ao foro do Distrito Federal para os danos de âmbito nacional. A matéria tem seu julgamento suspenso com pedido de vista na 2.^a Seção, com predominância de votos em favor da competência da Justiça dos Estados onde proposta a ação (CComp 26.842-ES, com vista para o Min. Pádua Ribeiro). Esse o posicionamento já adotado no CComp 17532-DF, de 05.02.2001, rel. Min. Ari Pargendler, e CComp 17533-DF, de 30.10.2000, rel. Min. Menezes Direito. Recentemente, na 4.^a T., em ação coletiva promovida pelo Idec contra instituição bancária, para cobrar a correção monetária devida a depósitos em cadernetas de poupança no Plano Verão (janeiro de 1989), a 4.^a T., no REsp 253.589-SP, de que fui relator, depois de admitir a legitimidade do Idec e a possibilidade da propositura da ação coletiva porque se tratava de relação de consumo (conforme já decidido na 2.^a Seção do REsp 106.888, rel. Min. César Asfor Rocha), manteve a competência do Tribunal de São Paulo, mas limitou a extensão dos seus efeitos no âmbito da jurisdição daquela Corte.

Também tem sido examinada a competência legislativa:

Em causa que versava sobre queimada para a lavoura de cana-de-açúcar, decidiu a 1.^a T.: “Pode o Estado, sem ferir o disposto no art. 27 do Código Florestal, proibir, através de decreto, o uso do fogo na faixa de um quilômetro do perímetro urbano das cidades” (REsp 152.907-SP, 1.^a T., rel. Min. Garcia Vieira).

O Estado tem competência legislativa para regulamentar os índices toleráveis de produção de fumaça causada por veículos automotores (Lei 6.938/81, do Estado do Rio de Janeiro) (REsp 59.836-RJ, 2.^a T., rel. Min. Pádua Ribeiro; no mesmo sentido: Recursos Especiais 27.9245-RJ; 8579-RJ, 2.^a T., rel. Min. Américo Luz; 26990-RJ, 1.^a T., rel. Min. Garcia Vieira). Inclui-se no poder de polícia do Estado-membro (REsp 8298-RJ, 1.^a T., Min. Milton Pereira).

“Não é ilegal o regulamento estadual (Reg 8468-SP) que se constringe dentro dos limites que podia atuar, sem instituir nova infração (nem obrigação diferente), ao disciplinar os padrões de qualidade ambiental, observadas a intensidade, a concentração, a quantidade e as características de toda e qualquer forma de matéria e energia” (REsp 32.102-SP, 1.^a T., Min. Reinaldo Demócrito; idem: REsp 33.467-SP, 2.^a T., rel. Min. Peçanha Martins, que tratou de multa imposta pela Cetesb contra empresa de transporte coletivo porque seus veículos transitavam com emissão de fumaça superior ao permitido).

É competência comum à União, Estados e Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição, cabendo aos Municípios legislar supletivamente sobre a proteção ambiental, na esfera do interesse estritamente local. A legislação municipal, contudo, deve se restringir a atender às características próprias do seu território. Uma vez autorizada pela União a produção de agrotóxico, o Município não pode vedar o uso e o armazenamento do produto em seu território. REsp 29.299-RS, 1.^a T., Min. Demócrito Reinaldo.

O Tribunal afastou decreto estadual que fixava padrões de medida da poluição ambiental de acordo com critérios inseguros para sua aferição (extensão da

propriedade e olfato das pessoas credenciadas). Tratava-se de estabelecimento industrial (Petrobrás) que estaria poluindo o ar (REsp 35.887-SP, 1.^a T., Min. Garcia Vieira).

O STF deixou consignado expressamente, no Ag 152.115, rel. Min. Marco Aurélio, 2.^a T., que “À União cabe baixar as normas gerais sobre a defesa e a proteção da saúde, a abranger as relativas ao meio ambiente. A atuação dos Estados mostra-se válida no que não as contrariam”.

Sobre a competência administrativa.

Na apreciação da potencial ofensa ao meio ambiente, a competência é do órgão administrativo do sistema nacional do meio ambiente: “Em havendo obra potencialmente ofensiva ao meio ambiente, reserva-se aos integrantes do Sisnama a competência para avaliar o alegado potencial. Acórdão fincado na assertiva de que a obra impugnada está livre de autorização do Sisnama, porque leva em conta os cuidados exigidos para a preservação do meio ambiente. Tal aresto efetuou juízo de valor, penetrando na competência do Sisnama e maltratando o art. 10 da Lei 6938/81” (REsp 114.549-PR, 1.^a T., rel. Min. Humberto Gomes de Barros).

“O órgão administrativo pode, para evitar danos ao meio ambiente, praticar atos executórios” (RMS 8294-MG, 2.^a T., rel. Min. Ari Pargendler). Tratava-se de empresa que teve seus altos fornos lacrados por ato do Conselho Estadual de Política Ambiental.

A administração pode embargar obra da construção, em loteamento irregular que está sendo edificado em área de preservação ambiental e de propriedade do Distrito Federal (ROMS 4600-DF, 1.^a T., rel. Min. Garcia Vieira).

Competência tanto do Detran como do Departamento de Águas e Energia Elétrica para aplicarem multa pelo trânsito de veículo que produz fumaça em níveis proibidos (REsp 4608-SP, 2.^a T., Min. Vicente Cernichiaro).

4. O segundo ponto que gostaria de mencionar são os precedentes sobre a legitimidade para a propositura de ação civil pública.

Admitiu-se a legitimidade de fundação de assistência a pescadores para promover ação em defesa do meio em que vive a comunidade por ela assistida. Tratava-se de litigar em juízo sobre a construção de fábrica de celulose em local protegido (AR 497-BA, rel. o eminente Garcia Vieira).

Também a legitimidade de associação formada por moradores do bairro, ainda que não constituída exclusivamente para a defesa do meio ambiente, como a Sociedade de Amigos de Sete Praias, que moveu ação cautelar contra o Município para impedir a implantação de um cemitério em zona de proteção de mananciais (REsp 31.150-SP, 2.^a T., rel. Min. Ari Pargendler).

Em mais de uma oportunidade, tanto nas Turmas da Seção de Direito Público como nas de Direito Privado, tem sido reconhecida a legitimidade do Ministério Público para a iniciativa de ação civil em defesa do ambiente. Assim, no REsp 97684-SP, de que fui relator, a 4.^a T. mandou prosseguir a ação iniciada pelo Ministério Público contra empresa que provocava poluição sonora e afastou o

argumento de que apenas uma pessoa na vizinhança reclamara do dano. Insistiu-se naquele julgado na conveniência de incentivar o uso de ação coletiva e na legitimidade do órgão público para a ação. Do contrário, sem a ação, direitos fundamentais da cidadania poderiam ser afetados sem que houvesse adequada proteção judicial, e, sem a garantia da iniciativa postulatória ao Ministério Público, deixaria o Estado de usar de órgão apostado para a defesa de legítimos interesses jurídicos. Seria dar dois passos atrás: perder-se-ia o instrumento processual apto para esses casos e deixar-se-ia de contar com o órgão que melhor pode atuar nessa defesa judicial. (No mesmo sentido: REsp 216.269-MG, 1.^a T., rel. Min. Humberto Gomes de Barros.) Vencido o Ministério Público, não se lhe impõe o pagamento de verba honorária, pois, sendo ele o autor, não cabe atribuir-lhe litigância de má-fé (REsp 164.462-SP, 1.^a T., rel. Min. Demócrito Reinaldo). Seria cercar-lhe a iniciativa e colocá-lo sob a espada da condenação pelos ônus da sucumbência (REsp 1523-MS, 1.^a T., Min. José Delgado). No REsp 26.140-SP, 1.^a T., Min. Pádua Ribeiro, admitiu-se a imposição de honorários, se demonstrado que o Ministério Público agiu com má-fé.

Interessante demanda foi julgada pela 2.^a T., REsp 163.483-RS, rel. Min. Adhemar Maciel, na qual os vizinhos ajuizaram ação cautelar, seguida de ação principal de preceito cominatório, para impedir que o Município usasse de antiga pedreira como depósito de lixo. O recurso foi conhecido e provido, admitida a ilegitimidade ativa dos autores, que atuaram como vizinhos, ainda que possível propositura de ação civil pública pelo mesmo fato, e afastado o argumento de que “o interesse de poucos não poderia prevalecer sobre o interesse de muitos”.

No pólo passivo deve estar a pessoa jurídica ou física que tenha praticado o dano ambiental (REsp 232.187-SP, 1.^a T., Min. José Delgado), no caso, a Petrobras, que teria sido a causadora do dano ecológico. De outra parte, se a participação causal é plural, hão de formar entre si o litisconsórcio passivo, com responsabilidade solidária (REsp 18.567-SP, 2.^a T., rela. Ministra Eliana Calmon).

Há inúmeros precedentes no sentido de que “Não se pode impor ao adquirente de área desmatada a obrigação de reparar o dano ambiental. Embora de responsabilidade objetiva, indispensável a existência da relação causal” (REsp 214.714-PR, 1.^a T., rel. Min. Garcia Vieira. Idem: REsp 156.899-PR). No REsp 218.120-PR, foi acentuado que faltaria demonstrar o nexo causal, embora dispensável a prova da culpa.

Porém, no REsp. 222.349-PR, da 1.^a T., em acórdão de lavra do Min. José Delgado, decidiu-se que “O novo adquirente do imóvel é parte legítima passiva para responder por ação de dano ambiental, pois assume a propriedade do bem rural com a imposição das limitações ditada pela Lei Federal”. Votou vencido o Min. Garcia Vieira, relator dos acórdãos inicialmente referidos. No seu voto vencedor, o Min. José Delgado acentuou: “A pretensão do Ministério Público é recuar o terreno degradado. Na hipótese, o proprietário responde não por haver causado o dano, mas por ser o dono de um imóvel que sofreu danos ambientais. O tema relativo à culpa haverá de ser discutido em ação regressiva, entre o adquirente da gleba e o respectivo alienante”.

O Estado pode estar no pólo passivo: “O Estado de Goiás edificou obra pública – um presídio – sem dotá-la de um sistema de esgoto sanitário adequado. Não podia fazê-lo, e, se isto atenta contra o meio ambiente, a ação civil pública é a via própria para remover a causa dos danos causados. Sujeito também às leis, o Estado tem, nesse âmbito, as mesmas obrigações dos particulares” (REsp 88.776-GO, 2.^a T., rel. Min. Ari Pargendler).

“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 litisconsórcio facultativo” (REsp 37.354-SP, 2.^a T., rel. Min. Pádua Ribeiro). Aplicação do art. 3.^o, IV, da Lei 6.898/91, reconhecendo-se a responsabilidade solidária do Estado contratante e da empresa construtora de obra pública.

5. Questões diversas:

Indenização:

É o poluidor obrigado a reparar o dano causado ao meio ambiente e a terceiros, independentemente de culpa. A empresa pública que faz os reparos tem direito ao ressarcimento (REsp 20.401-SP, 2.^a T., Min. Helio Mosimann).

“No caso de interdição do uso e gozo da propriedade, os juros compensatórios são devidos desde a data da lei que criou o ônus.” Ficou mantida a indenização de 50% do valor da cobertura vegetal da área (REsp 146.334-SP, 1.^a T., Min. Garcia Vieira).

Compromisso de ajustamento:

O compromisso firmado perante o Ibama e o Ministério Público constitui título executivo, nos termos do art. 5.^o, § 6.^o, da Lei 7.347/85, que está em vigor. Cuidava-se de compromisso assumido por quem se obrigava à recuperação de áreas degradadas e à cessação de atividade garimpeira no local indicado. Descumprido o compromisso, foi proposta a ação de cobrança da multa. O art. 113 do CDC, que deu nova redação ao disposto na Lei 7.347/85 e instituiu o termo de ajustamento como título executivo, não foi efetivamente vetado pelo Presidente da República, pelo que está em vigor. Dispensável, para ele, a colheita de duas assinaturas (REsp 213.947-MG, 4.^a T., minha relatoria).

Princípio da insignificância:

Aplicou-se acertadamente o princípio da insignificância para dispensar a aplicação da pena, no caso de réu denunciado por fato descrito nos arts. 1.^o e 3.^o da Lei 5.197/67, pelo abate de três pequenos pássaros para subsistência própria (REsp 182.847-RS, 6.^a T., rel. Min. Fernando Gonçalves).

Norma penal em branco:

São normas penais em branco os arts. 15 e 16 da Lei 7.802/89 (aplicação de agrotóxicos, sem uso de medidas de proteção ao meio ambiente). Não é de rigor a indicação da norma complementar integrativa do tipo penal, bastando a descrição da conduta nela vedada (RHC 9056-RJ, rel. Min. Vicente Leal).

Denúncia:

Para a denúncia pela prática de crime de atentado contra a segurança de transporte marítimo, é dispensável indicar se a exploração é estatal ou particular (RHC 723-RJ, 5.^a T., Min. José Dantas).

Aptidão da denúncia que atribui o lançamento de substância tóxica em rio. Excludente de antijuridicidade (força maior) não examinada na via do *habeas corpus* (RHC 5024-SP, 6.^a T., rel. Min. Adhemar Maciel).

Prescrição:

A 4.^a T. afastou a preliminar de prescrição suscitada pela empresa-ré contra o pleito indenizatório apresentado por empregado que trabalhou no estabelecimento industrial em contato com o amianto e veio pedir a indenização 34 anos depois de afastar-se da empresa. É que a asbestose pode levar muitos anos para se manifestar e só nos últimos 15 anos tem sido objeto de estudos. Por isso, o prazo prescricional de vinte anos deve ser contado da data da realização do exame pericial, realizado em 1997 (REsp 291.157-SP, minha relatoria).

Parcelamento do solo urbano:

– O Ministério Público é parte legítima para a defesa dos interesses dos compradores de imóveis loteados, em razão de projetos de parcelamento do solo urbano, face à inadimplência do parcelador na execução de obras de infra-estrutura (saneamento básico) ou na formalização e regularização do parcelamento (REsp 137.889-SP, 2.^a T., rel. Min. Peçanha Martins).

– Não foi aceita prova pericial que afirmou possível a exploração econômica, via loteamento, de área de preservação ambiental localizada em superfície de dificuldades geográficas (REsp 136.593-SP, 2.^a T., rel. Ministra Eliana Calmon).

– É possível cláusula que transfira aos compradores o custeio de redes de água e esgoto nos loteamentos (REsp 43.735/SP, 4.^a T., rel. Min. Sálvio de Figueiredo). Votei vencido por entender que a instalação desses serviços era condição para a aprovação administrativa e registro do loteamento. Sem isso, o loteador apenas retalha o imóvel e transfere para os compradores – ou possivelmente para o Município – a despesa que era sua.

– Tem direito a indenização o proprietário impedido de implantar loteamento em área considerada de proteção ambiental, por lei estadual (REsp 142.713-SP, 1.^a T., rel. Min. José Delgado).

A 1.^a T. deixou de impor ao Município a obrigação de realizar ou demolir certas obras de infra-estrutura em conjunto habitacional, por entender que “As atividades de realização dos fatos concretos pela administração dependem de dotações orçamentárias prévias e do programa de prioridades estabelecidas pelo governante. Não cabe ao Poder Judiciário determinar as obras que deve edificar, mesmo que seja para proteger o meio ambiente” (REsp 169876-SP). Aceito o princípio na sua devida extensão, significará que o Estado pode ofender o meio ambiente e não estará de nenhum modo obrigado pelo ordenamento jurídico a adotar medidas efetivas para protegê-lo, seja tomando providências ativas para criar novas condições, seja para eliminar o mal existente, decorrente de sua ação.

De outra parte, no REsp 126.372-SP, a mesma 1.^a T. submeteu a empresa pública à disciplina da Lei 6.766/79, “concebida em homenagem a valores urbanísticos e ecológicos”, aplicável em todo o parcelamento do solo, destina-se a indústria, comércio, residências de luxo ou bairros populares, que era o de que se tratava (rel. Min. Humberto Gomes de Barros).

A ação para regularização do loteamento pode ser promovida contra o Município, pois é dele a competência para obrigar o proprietário de imóvel a regularizar o empreendimento, levado a efeito de modo clandestino, sem ter sido repellido pela fiscalização municipal. Trata-se de atividade vinculada, que, descumprida, pode levar o Município a juízo (REsp 194.732-SP, 1.^a T., Min. José Delgado).

A Presidência do Tribunal considerou os graves danos ao ambiente que poderiam decorrer da irregular ocupação do solo urbano, com risco de contaminação de lençóis freáticos e nascentes de água pela abertura de fossas de coleta de esgotos e ausência de regular coleta de lixo, para decidir sobre a suspensão de decisão em mandado de segurança em que se cuidou de preservar a boa aplicação da Lei 6.766/79 (AgSS 693-DF, de 20.09.1999).

Nos loteamentos, o fornecimento de água potável é obrigação dos proprietários (REsp 247162-SP, 1.^a T., Min. Garcia Vieira).

Condenação cumulativa:

Nos termos do art. 3.^o da Lei 7.347/85, não pode a ação civil pública ter por objeto a condenação cumulativa de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer somada à de pagar (REsp 247.162-SP, 1.^a T., Min. Garcia Vieira).

Limite de punição:

Não pode a sentença impor ao empresário, caso obtenha licença para se instalar, a transferência do estabelecimento industrial para local diferente, porque isso feriria o princípio da livre iniciativa e o direito de propriedade. REsp 43.512-SP, 1.^a T., rel. para o acórdão o Min. Demócrito Reinaldo. Isso significa que a aplicação da legislação sobre o meio ambiente cede passo sempre que se tratar de estabelecimento industrial, porque “é um conjunto de bens móveis e imóveis, a que se agregam a organização, o capital e o trabalho. A sua mudança para lugar diverso tem evidentes implicações no princípio da livre iniciativa da atividade econômica erigido em garantia constitucional”. Houve dois votos vencidos.

Na Corte Especial, porém, aceitou-se princípio diverso: “Questões relativas a interesse econômico cedem passo quando colidem com deterioração do meio ambiente, se irreversível” (Ag 924-GO, Corte Especial, rel. Min. Pádua Ribeiro). Cuidava-se do funcionamento de empresa que construía usina hidrelétrica, com dano irreparável ao lençol freático.

Citação do cônjuge:

É dispensável a citação do cônjuge na ação civil pública por dano ao meio ambiente porque não se trata de ação real sobre imóveis (REsp 229.302-PR, 1.^a T., Min. Garcia Vieira).

6. O Direito do Trabalho e o Meio Ambiente

São poucos os precedentes do TST. As questões de algum modo envolvidas com o ambiente de trabalho são levadas ao TST no bojo de ações trabalhistas, em que se destaca a preocupação em aplicar a legislação específica do trabalho e resolver os problemas com a segurança e higiene no trabalho, insalubridade, periculosidade, penosidade e seu reflexo no direito do trabalhador. É que se vê o problema como algo que pode ser resolvido com o pagamento de adicionais ao empregado, ou com indenização, no caso de incapacidade.

Embora seja assim, vê-se que o TST reiteradas vezes admitiu a legitimidade do Ministério Público do Trabalho para a propositura de ação civil pública de direitos dos trabalhadores (RR 328755, 4.^a T., rel. Min. Leonaldo Silva; RR 316.001, 4.^a T., rel. Min. Ives Gandra Martins Filho).

No RR 316.001, de 1996, da 17.^a Reg., rel. Min. Ives Gandra, o Tribunal afirmou a competência da Justiça do Trabalho para processar e julgar ação civil pública para defesa dos interesses coletivos dos trabalhadores bancários, visando assegurar o respeito às normas atinentes ao meio ambiente do trabalho. No caso, cuidava-se da instalação de portas giratórias como meio para impedir assalto a bancos.

No STF, duas importantes decisões foram recentemente adotadas.

Sobre a competência da Justiça do Trabalho em ação civil pública, decidiu a Corte que, “tendo como causas de pedir disposições trabalhistas e pedidos voltados à preservação do meio ambiente do trabalho e, portanto, aos interesses dos empregados, a competência para julgá-la é da Justiça do Trabalho” (RE 206.220-MG, 2.^a T., rel. Min. Marco Aurélio). A ação civil pública tinha por objeto a prevenção de lesões oriundas do trabalho (LER – lesões por esforço repetitivo), e constou do voto do relator: “A competência, na espécie, é definida no art. 114 da CF, valendo notar estar em jogo o meio ambiente do trabalho, direitos coletivos indisponíveis e, portanto, direito substancial dos próprios empregados, tudo a pressupor relação jurídica empregatícia, ou seja, liame regido pela CLT. Nem se diga que da relação processual, na via direta, não participam os empregados. Em última análise, a ação civil pública revela legitimação concorrente e o Ministério Público atua, em si, visando a tornar prevaletentes as normas trabalhistas, no que voltadas à proteção dos prestadores dos serviços”.

Outra decisão versou sobre a competência legislativa estadual e o meio ambiente do trabalho. “Cumpra à União legislar sobre parâmetros alusivos à prestação de serviços (arts. 21, XXIV, e 22, I, da CF). O gênero ‘meio ambiente’, em relação ao qual é viável a competência em concurso da União, Estados e do Distrito Federal, a teor do disposto no art. 24, VI, da CF, não abrange o ambiente de trabalho, muito menos a ponto de chegar-se à fiscalização do local por autoridade estadual, com imposição de multa. Suspensão da eficácia da Lei 2.702/97, do Estado do Rio de Janeiro” (ADIMC 1893-RJ, Pleno, Min. Marco Aurélio). A subordinação do conceito de ambiente de trabalho ao direito do trabalho, e não ao direito ambiental, no qual a competência legislativa é concorrente, tem sido vista como limitação que prejudicará a aplicação das normas de defesa ambiental.

O STJ examina os recursos por danos materiais e imateriais resultantes de más condições do ambiente de trabalho e tem reiteradamente reconhecido o direito do incapacitado por disacusia (sonoridade excessiva), tenossinovite (esforço repetido) e leucopenia (inalação de benzeno), condicionada esta a exame atualizado do estado da doença.

Recentemente, a 4.^a T. admitiu a legitimidade do Ministério Público Estadual para promover ação civil pública para preservar o meio ambiente do trabalho e evitar acidentes no trabalho, matéria de competência da Justiça Estadual:

“Ação civil pública. Acidente no trabalho. Legitimidade do Ministério Público estadual. Meio ambiente. O Ministério Público estadual tem legitimidade para promover ação civil pública destinada a evitar acidentes no trabalho. Precedentes. Recurso conhecido e provido” (REsp 315944, 4.^a T., da minha relatoria).

7. Precedentes do STF

– Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa de interesses difusos, coletivos e homogêneos, entre eles os do meio ambiente. O caso era sobre mensalidade escolar (RE 163.231-SP, 2.^a T., rel. Min. Maurício Correa).

– Não foi deferida a liminar em ação direta de inconstitucionalidade contra lei estadual que dispunha sobre estudo de impacto ambiental (ADIMC 2142-CE, rel. Min. Moreira Alves).

– MedProv 1949/25, de 26.06.2000, à qual foi dada interpretação conforme a Constituição, para suspender, *ex nunc* e até o julgamento final, sua eficácia fora dos limites de norma de transição, e, portanto, no tocante à sua aplicação aos empreendimentos e atividades que não existiam anteriormente à entrada em vigor da Lei 9.605/98 (ADIMC 20.83-DF, Pleno, rel. Min. Moreira Alves).

– Meio ambiente e engenharia genética. Liberação de organismos geneticamente modificados. Competência do CTNBIO e a possibilidade de dispensar o estudo de impacto ambiental e o conseqüente RIMA. Controvérsia intragovernamental que não é suscetível de apreciação em ação direta de inconstitucionalidade (ADIMC 2007-DF, Pleno, Min. Sepúlveda Pertence).

– Galo de rinha. “A Lei 2.895/98, do Estado do Rio de Janeiro, ao autorizar e disciplinar a realização de competições entre ‘galos combatentes’, autoriza e disciplina a submissão desses animais a tratamento cruel, o que a CF não permite: art. 225, § 1.º, VII” (ADIMC 1856-RJ, Pleno, rel. Min. Carlos Velloso).

– Farra do boi. “A obrigação de o Estado garantir a todos o pleno exercício de direitos culturais, incentivando a valorização e a difusão das manifestações, não prescinde da observância da norma do art. 225, § 1.º, VII, da CF, que veda prática que acabe por submeter os animais à crueldade, como é o caso da conhecida ‘farra do boi’” (RE 153.531-SC, 2.^a T., rel. Min. Marco Aurélio).

– Ibama. “Normas por meio das quais a autarquia, sem lei que o autorizasse, instituiu taxas para registro de pessoas físicas e jurídicas no Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos

Ambientais, e estabeleceu sanções para a hipótese de inobservância de requisitos impostos aos contribuintes.” Cautelar deferida (ADIMC 1823-DF, Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão).

– Município. Multa por degradação do meio ambiente. Não é inconstitucional a legislação municipal que exige o depósito prévio do valor da multa como condição para o uso de recurso administrativo, pois não se insere na Carta de 1988 a garantia do duplo grau de jurisdição (RE 169.077-MG, 1.ª T., rel. Min. Octavio Gallotti).

– Floresta amazônica. MedProv 1511, de 22.08.1996, e suas reedições. “Embora não desprezíveis as alegações da inicial, concernentes a possível violação do direito de propriedade, sem prévia e justa indenização, é de se objetar, por outro lado, que a Constituição deu tratamento especial à Floresta Amazônica, ao integrá-la no patrimônio nacional, aduzindo que sua utilização se fará na forma da lei, dentro das condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais”. Medida cautelar indeferida (ADIMC 1516, de 13.08.1999, Pleno, Min. Sydney Sanches).

– O MS 22164-MS foi deferido por falta de notificação pessoal e prévia do proprietário rural quanto à realização da vistoria (Lei 8.629/93, art. 2.º, § 2.º), com ofensa ao postulado do *due process of law* e nulidade da declaração expropriatória (Pleno, rel. Min. Celso de Mello). Constatou ainda da ementa: “O direito à integridade do meio ambiente – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas em sentido verdadeiramente mais abrangente, a própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identifica com as liberdades positivas, reais e concretas, acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade”.

– Porém, no MS 23.370-GO, rel. Min. Sepúlveda Pertence, o Pleno considerou que não pode invocar a falta de notificação prévia da vistoria do imóvel expropriando, o proprietário que, expressamente, consentiu que, sem ela, se iniciasse a vistoria.

– Foi indeferida a medida cautelar contra o disposto no art. 1.º do Dec. 99.547/90, que proibiu, por prazo indeterminado, o corte e a respectiva exploração da vegetação nativa na Mata Atlântica (ADIMC 487-Df, Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti).

– Reforma agrária. “Em curso projeto de reflorestamento, e observado o respectivo cronograma, tem-se como insubsistente decreto revelando interesse social para fins de reforma agrária do imóvel” (MS 23.073-PE, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio). O Incra confeccionara laudo e concluiu pela improdutividade da fazenda sem levar em conta o desconto da reserva legal (Leis 4.771/65 e 7.803/89), havendo projeto técnico registrado para o reflorestamento. Houve voto vencido do Min. Ilmar Galvão: “Não considero que um simples projeto dessa natureza, manifestamente inviável do ponto de vista econômico, seja óbice à desapropriação”.

8. Para encerrar, apresento breves conclusões:

– Há mais de vinte anos em vigor a legislação sobre o meio ambiente, e contando mais de quinze a que regula a ação civil pública, é significativamente pequeno o número de demandas que chegam ao STF e aos tribunais superiores, constando deste levantamento aproximadamente 60 recursos apreciados no STJ (que julga duzentos mil processos por ano), 15 no STF e dois no TST.

– Apesar da extensão territorial do país e das agressões ao meio ambiente que acontecem na floresta amazônica, não há um número expressivo de ações sobre direito ambiental fora das regiões sul e sudeste.

– A maioria das decisões adotadas no STJ foram favoráveis à aplicação dos dispositivos das leis sobre o meio ambiente, seja quanto às questões processuais, aceitando a legitimidade ativa de entidades e associações e do Ministério Público, seja quanto ao direito material.

– Nesse ponto, há manifestações de apreço ao direito de propriedade, em respeito a preceitos constitucionais e aos princípios gerais do Direito Civil. Esse último ponto será substancialmente alterado com a vigência do novo Código Civil, que regula a função social da propriedade. Há pelo menos um julgado do STJ que, diante do confronto entre a livre iniciativa e a proteção ambiental, a prevalência foi dada àquela. No entanto, há também julgado da Corte Especial, acentuando que, no choque entre as duas posições, a predominância deve ser para a proteção do meio ambiente, se da atividade resultar dano irreparável. A boa aplicação do princípio da função social da propriedade, que introduz no seu conceito um interesse que pode não ser o do proprietário, certamente será fundamento para futuras decisões em se tratando de direito ambiental.

– Muitas demandas versam sobre temas relacionados com o uso da terra urbana, em que sobressai a proteção do indivíduo no que se refere ao acesso às boas condições de vida, e não propriamente a defesa do meio ambiente; assim, na escassa jurisprudência sobre o trabalho, cuidou-se de preservar as condições em relação à pessoa, não ao ambiente.

– Porém, devo registrar que o pequeno número de demandas, a inexistência delas em certas regiões do país e o direcionamento da ação civil pública para a proteção de outros direitos que não propriamente os do ambiente não são deficiências imputáveis ao Judiciário, mas aos que propõem, ou não propõem, as causas que seriam cabíveis.

– Tendo na lembrança os princípios que orientam o direito ambiental quanto à obrigatoriedade da intervenção estatal, direito de acesso aos recursos naturais, de precaução e de prevenção, de reparabilidade ampla, de participação dos cidadãos no processo de resguardo do meio ambiente, de educação ambiental e de garantia de um desenvolvimento sustentado, é bem de ver que não foram muitas as oportunidades de sua aplicação nos casos julgados, e muitas vezes deixou-se de convenientemente explicitá-los. Encoberta a questão do ponto de vista do direito ambiental, a tendência foi a de resolver a causa de acordo com os princípios da legislação comum.

– O exame do tema pelos tribunais deverá ter em conta um aspecto do fenômeno da globalização, que faz migrar para os países periféricos, como o Brasil, as indústrias poluidoras. Na medida em que se privilegiar a livre iniciativa, aceita-se a consequência resultante do estabelecimento de empresas que se deslocam exatamente para garantir o ambiente saudável de outras partes do mundo. O efeito perverso disso é que a falta de cuidado ambiental que daí decorre vai servir para que sejam criados embaraços ao comércio dos nossos produtos.

– É preciso repensar o instituto da responsabilidade civil em termos sociais, em que assume especial relevo, pela sua singularidade em relação ao que existe na concepção clássica, o princípio da precaução.

– Se disserem que essa nossa experiência no Tribunal é escassa, concordarei; se afirmarem que muitas das soluções estão impregnadas de conceitos do velho sistema jurídico do século XIX, concordarei. Porém, lembro que estamos no Brasil. Roberto Alexi, um dos mais ilustres constitucionalistas da Alemanha de hoje, afirmou que existe o estado de direito liberal; mais além, o estado de direito social, e, depois, o estado de direito ecológico. Nós não chegamos ainda ao estado de direito social, daí a dificuldade de tornar eficaz uma legislação que procura implantar princípios e regras de um estágio de estado de direito do qual estamos ainda tão distantes. Basta lembrar que tramita nessa semana no Congresso Nacional projeto de lei que permitirá a devastação de mais de 50% da Floresta Amazônica.

– Por fim, consigno a importância do trabalho desenvolvido pelos ambientalistas neste país, que se reúnem em organizações governamentais e não governamentais, também pelos seus juristas e doutrinadores, profícuos e competentes, pela edição da excelente *Revista de Direito Ambiental*, editada pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, sob a coordenação do incansável e competente Hermann Benjamin e de Édis Milaré, pelas empresas que se organizam para permitir atividades menos agressivas ao ambiente, como propugna o Instituto Brasileiro de Produção Sustentável e Direito Ambiental, e finalmente pelos organizadores desse Congresso, que a todos cumprimento na pessoa de Eladio Lecey e Silvia Capelli.