

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 34 • nº 135

julho/setembro – 1997

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# Ação civil pública: casos concretos

PAULO DE BESSA ANTUNES

## SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Caso metanol. 3. Projeto Rio-Orla. 3.1. O contexto de fato. 3.2. Os litígios judiciais. 4. Linha Vermelha. 4.1. O aspecto financeiro. 4.2. Violação dos direitos de participação do público em audiências públicas. 5. Mico-leão-dourado (Reserva Biológica de Poço das Antas). 5.1. A importância ecológica do mico-leão-dourado. 5.2. O processo judicial. 6. Conclusão.

## 1. Introdução

A análise de processos judiciais, entre nós, é uma prática pouco comum e, geralmente, limita-se ao exame dos aspectos puramente ritualísticos dos feitos. Raramente são analisadas as conseqüências decorrentes do ajuizamento *em si* da demanda. O que se pretende obter com o presente trabalho é um estudo dos resultados práticos produzidos pela impetração de ações civis públicas voltadas para a defesa do meio ambiente. Conforme será demonstrado, não raras vezes, os resultados tiveram repercussões no mundo real extremamente diferentes daquelas que ficaram registradas nos autos processuais. Os casos que serão apresentados a seguir retratam a atuação do Ministério Público Federal perante a Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

## 2. Caso metanol

As questões suscitadas pelo chamado *caso metanol* são muito interessantes para a análise dos diversos problemas referentes à competência que surgem nas ações civis públicas que envolvem matéria que, eventualmente, possa ter repercussão em todo o território nacional.

Paulo de Bessa Antunes é Procurador Regional da República, Mestre em Direito (PUC/RJ) e Doutorando em Direito (UERJ), Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro e Professor na Faculdade de Direito Cândido Mendes, RJ.

No auge de uma crise de abastecimento de álcool etanol para uso de veículos automotores que integram a frota nacional, crise esta ocorrida em dezembro de 1989, o governo federal houve por bem importar dos Estados Unidos o álcool metanol, para ser utilizado pelos veículos como substitutivo do etanol. Em razão da importação do produto, diversos grupos ecologistas e o Ministério Público Federal (MPF), bem como o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, propuseram várias ações civis públicas, com o objetivo de determinar a realização de Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a fim de que se avaliassem as consequências ambientais da utilização do produto como combustível.

Ao que se sabe, foram ajuizadas duas ações civis públicas na Seção Judiciária do Rio de Janeiro, perante os juízos federais da 18ª e 30ª Varas Federais e uma medida cautelar preparatória de ação civil pública, perante o juízo federal da 3ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. A União Federal suscitou, perante o Superior Tribunal de Justiça, *Conflito de Competência*<sup>1</sup>, em razão do ajuizamento contra si e de outros litisconsortes, argumentando que o foro competente para tais ações era o do Distrito Federal, pois, em seu entendimento, aquele é o único juízo federal de 1ª instância com competência para proferir decisões que sejam válidas em todo o País. Melhor dizendo, cujos efeitos possam obrigá-la em todo o território nacional.

O juiz federal da 30ª Vara informou o conflito afirmando que as duas ações haviam sido reunidas, tendo em vista a evidente conexão entre ambas. As ações foram ajuizadas, respectivamente, pela Assembléia Permanente do Meio Ambiente e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ambas as ações foram propostas em face de União Federal, Petrobrás, Petrobrás Distribuidora e Interbrás. Foram distribuídas duas ações, em 1º de dezembro de 1989 foi ajuizada a primeira delas que mereceu despacho citatório e concessivo da liminar aos 4 de dezembro de 1989. Os réus foram citados nos dias 5 e 6 de dezembro do mesmo ano. A segunda das ações foi proposta aos 4 de dezembro de 1989, recebendo o despacho citatório e o concessivo da liminar no mesmo dia; a citação, contudo, somente foi efetivada aos 5 de dezembro de 1989.

Em sua resposta, o juiz da 30ª aduziu que

<sup>1</sup> Conflito de Competência nº 971/DF.

inexistiam razões jurídicas para que fosse autorizado considerar-se que a Seção Judiciária do Distrito Federal pudesse ser considerada como um foro privilegiado para o processamento e julgamento das causas movidas em face da União Federal. Para o magistrado da Seção Judiciária do Rio Janeiro, a questão deveria ser decidida à luz das disposições legais contidas no artigo 219 do Código de Processo Civil. Relembre-se que a norma invocada pelo magistrado tem a seguinte redação:

“A citação válida torna prevento o juízo, induz litispendência e faz litigiosa a coisa, e, ainda quando ordenada por juiz incompetente, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição.”

A juíza da 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal informou ao Tribunal, afirmando que a medida cautelar fora ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União Federal e da Petrobrás, aos 4 de dezembro de 1989, sendo certo que a primeira requerida foi citada aos 7 do mesmo mês, ocasião em que se determinou a expedição da precatória citatória<sup>2</sup>. Foi concedida a liminar no dia 6 de dezembro.

Nas três ações, a liminar requerida era no sentido de que fosse proibida a comercialização das misturas metanol – etanol e metanol – gasolina, até que se realizassem os Estudos Prévios de Impacto Ambiental, que demonstrariam as repercussões ambientais da utilização dos compostos anteriormente nominados.

Todos os juizes envolvidos no conflito, em suas liminares, proibiram a importação e a comercialização.

A decisão do conflito de competência, pelo Superior Tribunal de Justiça, foi tomada mediante a prolação de Acórdão assim ementado:

“Conflito de competência. Interesses difusos. Metanol. Inexiste conflito de competência quando juízes federais, ainda que vinculados a tribunais diversos, apreciam causas conexas. A Constituição da República de 1988 regionalizou a Justiça Federal de 2º grau. Ao Superior Tribunal de Justiça incumbe a uniformidade de interpretação de lei federal e uniformização da respectiva jurisprudência. Em se tratando de processos

<sup>2</sup> A sede da Petrobrás é na cidade do Rio de Janeiro.

relativos a interesses difusos, caso em que, substancialmente, o autor é único, havendo pluralidade apenas de substituto processual, ganham particular importância as causas de pedir; notadamente quando o alegado dano não repercute de modo idêntico em todo o território nacional. A *causa petendi* deve ser analisada juridicamente, o que não se confunde com as características físicas do fato. Precedência da Constituição relativamente ao Código de Processo Civil.<sup>3</sup>”

O Superior Tribunal de Justiça, no caso concreto, decidiu que, dada a regionalização da Justiça Federal, uma mesma pessoa de direito público ou de direito privado pode ser acionada em diferentes seções judiciárias do país, pois, em tese, os seus atos lesivos ao meio ambiente e a outros interesses difusos terão repercussões diferenciadas no mundo dos fatos. Dessa forma, estabeleceu o Superior Tribunal de Justiça que, as decisões dos juízes federais têm eficácia, apenas, no interior das seções judiciárias nas quais os referidos magistrados sejam competentes.

A questão, de fato, é extremamente importante, pois, com o advento da Constituição de 1988, houve uma revalorização da busca pelo Poder Judiciário e, conseqüentemente, o número de demandas judiciais ampliou-se consideravelmente. Houve, portanto, uma grande ampliação de litígios, cujas características, não raras vezes, são muito semelhantes.

O ineditismo da situação gerou uma série de posições equívocas, como, por exemplo, a atuação de magistrados de primeira instância determinando o cumprimento de liminares, por eles deferidas, em todo o território nacional. Esse é um fenômeno típico da Justiça Federal, pois as Justiças dos Estados-membros, em razão de sua competência, dificilmente tratarão de causas que possam ter partes idênticas.

Em outro momento, o Superior Tribunal de Justiça voltou a examinar matéria assemelhada àquela suscitada pelo *caso metanol*. Tratou-se de conflito de competência suscitado pelo juízo federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Pará, que negou-se a cumprir liminar deferida pelo juízo federal da 7ª Vara da Seção Judiciária de Pernambuco, cuja validade era para todo o território nacional. Tal liminar fora deferida

<sup>3</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. *Jurisprudência ambiental brasileira*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1995. p. 21.

contra a União Federal. O conflito de competência foi decidido no sentido de que a medida liminar tem o seu alcance territorial limitado ao da Seção Judiciária respectiva. A decisão recém-mencionada foi assim ementada:

“Em ação civil pública contra a União o MM. juiz da 7ª Vara de Pernambuco deferiu medida liminar e mandou expedir precatórias a todas as seções judiciárias. O MM. juiz federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Pará negou-se a cumpri-la e suscitou o conflito. Houve desrespeito ao Código de Processo Civil, art. 460<sup>4</sup>, não podendo prevalecer a liminar para todo o País. Falece ao juiz deprecante jurisdição na Seção Judiciária do Pará. Não caracterizado o conflito. O juiz federal de Pernambuco manda cumprir sua liminar no âmbito de sua jurisdição<sup>5</sup>”.

O chamado *caso metanol* foi importante para a fixação territorial da competência dos juízes federais de primeira instância, ficando estabelecido que as suas decisões não podem ultrapassar os limites territoriais das respectivas seções judiciárias.

### 3. Projeto Rio-Orla

#### 3.1. O contexto de fato

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD ou Rio-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro entre os dias 3 e 14 de junho de 1992, trouxe ao Rio de Janeiro um número de aproximadamente 30.000 pessoas para acompanhá-la. A grande cobertura da imprensa internacional fez com que a cidade passasse a ocupar um lugar de destaque no noticiário internacional. A CNUMAD foi convocada pela Organização das Nações Unidas em 1990, portanto, dois anos antes de sua realização. Diante da importância do evento, a Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro deu início a um vasto programa de recuperação e manutenção de logradouros públicos. Dentro de tal programa, mereceram destaque os seguintes pontos: a) um

<sup>4</sup> Código de Processo Civil, “art. 460: É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa da pedida, bem como condenar o réu em quantidade superior ou em objeto diverso do que lhe foi demandado.”

<sup>5</sup> BESSA, op. cit., p. 26.

amplo cercamento das praças públicas da Zona Sul da cidade e, b) um amplo programa de intervenção urbanística na orla marítima, conhecido como Rio-Orla. O que será examinado, adiante, é o conjunto de ações judiciais que foram propostas em razão do projeto e o resultado que as mesmas obtiveram.

O projeto de reurbanização da orla marítima foi escolhido por meio de um concurso público realizado pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Seção do Rio de Janeiro, concurso esse efetuado em meados de 1990. A extensão total da área que deveria ser reurbanizada mediante a implantação do projeto era de 30.800 metros, divididos em dois trechos distintos; o primeiro trecho, medindo cerca de 20 quilômetros, abrangia a totalidade das praias da Barra da Tijuca e do Recreio dos Bandeirantes; o segundo, medindo cerca de 10.800 metros, prolongava-se da praia do Leme até a praia de São Conrado<sup>6</sup>.

Na sua essência, o Projeto Rio-Orla constituiu-se na construção de novos calçamentos ao longo de toda a orla marítima por ele abrangida, bem como na construção de uma imensa ciclovia paralela ao novo calçamento. O projeto objetivava, ainda, a retirada de inúmeros “trailers” destinados à venda de bebidas e comestíveis, que se encontravam amontoados ao longo de toda a orla, substituindo-os por quiosques padronizados e dotados de condições sanitárias e higiênicas apropriadas.

No trecho compreendido entre as praias de São Conrado e Leme existem algumas situações diferenciadas. A praia de São Conrado é uma praia de urbanização mais recente, ficando espremida entre hotéis de luxo, edifícios suntuosos e a favela da Rocinha. As praias do Leblon e de Ipanema são praias totalmente urbanizadas e, juntamente com São Conrado, formam a região mais nobre da Cidade; a praia do Leblon enfrenta um grave problema de diminuição constante da sua faixa de areia, ocasionado por uma conjugação de correntes marítimas com urbanização mal realizada. Na praia de Ipanema encontra-se localizado o emissário submarino da Zona Sul, que é o destinatário dos esgotos sanitários de grande parte da Zona Sul.

As praias de Copacabana e do Leme são praias totalmente urbanizadas, cujas imagens são conhecidas internacionalmente. As suas

características naturais, como se sabe, foram grandemente alteradas durante muitos anos de ocupação. Na conjugação entre as praias de Ipanema e Copacabana, próximo à região conhecida como ponta do Arpoador, encontra-se o Forte de Copacabana, que é uma instalação militar desativada, servindo atualmente para finalidades culturais e recreativas.

Os 20 quilômetros de praias entre a Barra da Tijuca e o Recreio dos Bandeirantes constituem-se em região de ocupação recente. A orla marítima da Barra e do Recreio não possuía, até a implementação do Projeto Rio-Orla, qualquer tratamento urbanístico. A Avenida que acompanha a orla é uma das que têm sido mais valorizadas nos últimos anos. Na região da Barra da Tijuca existem várias lagoas e vegetação nativa. Em poucas palavras, essa é a ambiência física na qual o Projeto Rio-Orla iria ser implantado.

A região a ser reurbanizada pelo Projeto Rio-Orla está submetida às seguintes leis de tutela ambiental<sup>7</sup>: a) Constituição Federal – artigo 225, § 1º, inciso IV, e § 4º; b) legislação ordinária – Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, artigo 6º, §§ 1º e 2º; Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, artigos 4º/10; Lei nº 4.771, de 15 de outubro de 1965, artigo 2º, alíneas b e f; Resolução nº 004, de 18 de setembro de 1985, do Conselho Nacional do Meio Ambiente, artigos 1º e 2º, alínea n.

Embora tenha resultado de aprovação em concurso público promovido pela Prefeitura Municipal e pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil, o Projeto Rio-Orla foi concebido arquitetonicamente, mas não foi concebido juridicamente. Quando do início das obras do Projeto Rio-Orla, no começo de 1991, a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) embargou as referidas obras, pois estas não haviam sido precedidas de estudo de impacto ambiental, conforme é determinado pela Constituição Federal e pelas leis estaduais e municipais. A mudança da Administração Estadual, no ano de 1991, permitiu a revogação do embargo administrativo.

O levantamento do embargo administrativo gerou uma onda de recursos ao Poder Judiciário, com o fito de obter judicialmente um novo embargo ao projeto. A busca do embargo judicial teve, evidentemente, as mais diferentes

<sup>7</sup> Tendo em vista a grande quantidade de normas federais, estaduais e municipais, somente apresentarei as normas federais.

<sup>6</sup> *O Globo*, 11 maio 1991.

motivações.

Aqueles que entendiam que o Projeto Rio-Orla não estava sendo realizado na forma da legislação vigente no País passaram a ter que se utilizar de diversas formas de impugnação para tentar inviabilizar a reurbanização da orla marítima tal qual esta fora concebida e idealizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro. Verificou-se, naqueles momentos, uma interessante aliança informal e não explícita entre diversos grupos, que tinham interesse em obstaculizar a implantação do projeto. Os atores mais marcantes nesse processo foram as associações de moradores da orla marítima, o Poder Judiciário e o Ministério Público Federal. Cada um desses atores atuou em relação a um determinado ponto do projeto.

As associações de moradores demonstraram possuir diversas contradições internas. Algumas tinham interesse na implantação do projeto na forma em que este se achava idealizado, como foi o caso da Associação dos Moradores do Recreio dos Bandeirantes, que se interessava pela duplicação da Avenida Sernambetiba até o Pontal<sup>8</sup>. A Associação de Moradores da Barra da Tijuca era radicalmente contra o projeto. As associações do Leblon e de Ipanema, igualmente, eram contra o projeto. As associações de Copacabana e do Leme também se manifestaram contra a implantação do projeto. Evidentemente que, em meio à movimentação, diferentes interesses foram manifestados, desde a proteção ao meio ambiente até a oposição política à Administração Municipal.

O Poder Judiciário Federal e o Ministério Público Federal intervieram em dois pontos específicos: *a) na proteção ao Forte Copacabana e b) na proteção à Lagoa de Marapendi e sua vegetação de restinga*. Tais intervenções revestiram-se de formas jurídicas pouco usuais para litígios de tal natureza. Algumas outras intervenções pontuais foram produzidas pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro e pelo Ministério Público Estadual. A análise desse conjunto de intervenções é muito importante para que se compreenda como se desenvolve, em concreto, a proteção ambiental. Mediante exame de casos é possível examinar-se os pontos nos quais se conseguiu, efetivamente, uma tutela ambiental.

<sup>8</sup> A Avenida Sernambetiba seria transformada em uma estrada com quatro pistas, dotada de calçamento e estacionamentos dos dois lados, além de um canteiro central. Tal prolongamento iria passar na região da lagoa de Marapendi.

### 3.2. Os litígios judiciais

O Projeto Rio-Orla acarretou o ajuizamento de diversas ações judiciais cujo fundamento básico era o de impedir ou corrigir a realização do projeto tal qual este fora concebido originalmente.

*Forte de Copacabana.* O Forte de Copacabana situa-se em uma das duas únicas regiões, à beira-mar, livres, na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro. Coincidentemente, ambas são propriedade militar. Em 1922, o Forte de Copacabana serviu de cenário para um movimento insurrecional protagonizado por jovens militares, que ficou conhecido como “Os 18 do Forte”. Tal movimento tinha por finalidade libertar o País de velhos costumes e práticas políticas que eram desenvolvidos pelas oligarquias agrárias que dominavam a política nacional. Foi um movimento que representou as aspirações de novas classes sociais urbanas, que se iam formando na medida em que tinha início o processo de industrialização e urbanização do Brasil.

Os jovens militares, com o apoio de um civil, saíram às ruas de Copacabana, buscando atrair o povo para os seus ideais. O pequeno grupo foi combatido por tropas leais ao governo de então e derrotado. O combate teve como resultado algumas mortes. Foi, sem dúvida, um ato de coragem e de desprendimento pessoal, praticado por pessoas que estavam imbuídas de um ideal. O ato de coragem e de bravura que envolveu o episódio “Os 18 do Forte” tem um especial significado para o Exército Brasileiro, que, com a desativação das atividades propriamente militares do Forte, houve por bem instalar um Museu Histórico militar nas dependências do antigo quartel.

O local no qual está situado o Forte de Copacabana é bastante interessante, pois se trata de uma espécie de promontório que avança em direção ao mar e que se situa em ponto equidistante das praias de Copacabana e de Ipanema, sendo certo que do interior do Forte se tem uma bela vista de ambas as praias e do Pão de Açúcar. Ademais, o Forte está localizado em meio a uma área na qual existem diversos hotéis de cinco estrelas. Trata-se, portanto, de uma região nobre e altamente valorizada.

*O bairro de Copacabana.* O bairro de Copacabana é o símbolo de um modelo de urbanização que se mostrou absolutamente inviável e que se encontra em fase de desvalo-

rização imobiliária. A degradação da qualidade de vida do bairro de Copacabana é bastante eloqüente e não pode ser negada. A quantidade de espaços verdes no bairro é pequena; o barulho e a poluição causados pelo trânsito são muito fortes. Em resposta a esta situação, o movimento de cidadãos vem buscando organizar-se para pressionar as autoridades públicas a fim de que estas tomem providências que sejam capazes de assegurar à população um padrão de conforto e qualidade de vida, que sejam compatíveis com a dignidade humana.

Nessas circunstâncias, a importância do Forte Copacabana se avulta, pois ele, devido às suas dimensões, potencialmente pode ser utilizado para várias e distintas finalidades, que vão desde a ampliação da especulação imobiliária – agravando as condições adversas do bairro – até a sua transformação em uma agradável área preservada, a ser utilizada pela população para o seu lazer e aprimoramento cultural. Essas duas opções foram postas em confronto no bojo da implantação do Projeto Rio-Orla.

*Barra da Tijuca.* A Avenida Sernambetiba é uma grande avenida à beira-mar, que se estende por aproximadamente 20 quilômetros. Atualmente é uma das regiões mais valorizadas da Cidade do Rio de Janeiro. O Projeto Rio-Orla pretendia realizar a sua reurbanização completa e, no seu trecho final, aproximadamente 10 quilômetros, estava projetada uma duplicação do número de pistas. Nesse trecho final, existe uma ampla área de restinga entre o mar e a lagoa de Marapendi, que, por disposição legal, se constitui em área de preservação permanente. Não obstante esse fato, o planejamento do Rio-Orla não se ateve ao *detalhe*.

As alterações urbanísticas planejadas pela Prefeitura do Rio de Janeiro para a Avenida Sernambetiba, em seu trecho final, próximo ao Recreio dos Bandeirantes, como já foi visto acima, implicariam em agressão ao ecossistema de restinga existente entre a lagoa de Marapendi e o mar. Tais circunstâncias levaram o Ministério Público Federal a propor uma medida cautelar de vistoria, cujo objetivo era o de realizar um exame técnico das obras que, àquela altura, já estavam sendo realizadas e, obviamente, por meio de uma perícia, analisar os impactos ambientais a serem causados pela implantação do projeto, nos moldes em que a Prefeitura o havia concebido. Tal medida cautelar foi ajuizada e obteve um despacho

concessivo de liminar. As obras, então, foram judicialmente paralisadas<sup>9</sup>. A paralisação das obras foi garantida por muitos meses e, efetivamente, impediu que o projeto fosse implantado na região, inviabilizando-o para a inauguração da Rio-92, como era o esperado.

A medida cautelar ajuizada pelo Ministério Público Federal foi declarada extinta pelo juiz federal substituto que atuava na 1ª Vara Federal, sob o argumento de que “não fora proposta ação principal”. De tal decisão, o Ministério Público Federal recorreu. Fato é, contudo, que a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro reconheceu a justeza da postulação do Ministério Público Federal, ainda que tardiamente, embora tal reconhecimento, ainda, não tenha se materializado em atos concretos<sup>10</sup>.

“A Prefeitura fechará quatro quilômetros na Avenida Sernambetiba, na Barra da Tijuca, após o próximo verão. A área – uma reserva conhecida como Refúgio Biológico de Marapendi – será toda cercada e reflorestada. A entrada de motoristas estará vedada por uma simples razão: com 126 mil metros quadrados, este trecho da Barra é um dos últimos do Rio que guarda ainda hoje espécies nativas típicas das praias cariocas.”

A Prefeitura, diante do resultado concreto obtido com o ajuizamento da cautelar, assumiu o compromisso de preservar a área de restinga existente no entorno da Lagoa de Marapendi<sup>11</sup>. Vale ressaltar que, expressamente, a Prefeitura reconheceu a importância da medida cautelar ajuizada pelo Ministério Público Federal:

‘Tive diversas reuniões com o Prefeito’, disse Sirkis, acrescentando que o embargo judicial da obra do Projeto Rio-Orla no trecho entre o condomínio Alfa-Barra e a Reserva Biológica de Marapendi – a pedido da Procuradoria Geral da República – chamou a atenção de Marcello Alencar para a importância de preservar aquela região(...)”<sup>12</sup>.

Da hipótese acima narrada é possível verificar que nem sempre a decisão judicial pela

<sup>9</sup> Rio-Orla : obras são suspensas devido a liminar. *O Globo*, 11 maio 1991.

<sup>10</sup> Prefeitura fechará 4 km da Avenida Sernambetiba. *Jornal do Brasil*, 18 ago. 1995.

<sup>11</sup> Decreto cria área de proteção de Marapendi. *Jornal do Brasil*, 15 ago. 1991.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

procedência de uma demanda é necessária para que, de fato, ocorra uma vitória quanto ao mérito daquilo que se pretende.

Sob o argumento de construir um centro de lazer e um heliporto para melhor atender aos participantes da Rio-92, o Instituto Estadual de Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural (INEPAC) autorizou o destombamento de 20% (vinte por cento) da área do Forte de Copacabana. O Forte fora tombado no ano de 1990. Tal tombamento chegou a ser classificado de abusivo pelo diretor do INEPAC, que desejava cancelá-lo. O Ministério Público Federal, inconformado com a arbitrária decisão das autoridades estaduais, propôs ação civil pública<sup>13</sup>, com o objetivo de impedir o *destombamento* pretendido pelo Estado do Rio de Janeiro. Segundo análise efetuada pelo jornalista João Penido<sup>14</sup>:

“A área do Forte que desperta interesse dos grupos hoteleiros é uma faixa de terreno que dá frente para a Rua Francisco Otaviano, com acesso às três pequenas praias existentes no Forte, e estava avaliada entre US\$ 50 milhões e US\$ 60 milhões em 1988. Seu valor de mercado, porém, já subiu para US\$ 100 milhões, hoje.”

As reivindicações pela preservação do Forte de Copacabana se constituem em uma das mais antigas bandeiras dos movimentos ecológicos e de cidadãos da Cidade do Rio de Janeiro<sup>15</sup>. Assim é que em setembro de 1987, o Exército anunciou o seu interesse em vender uma área de 20 mil metros quadrados no fundo da Rua Francisco Otaviano. Com o dinheiro seria construído um Centro Cultural. Em 1990, sete de fevereiro, o Governador do Estado do Rio de Janeiro determinou o tombamento do Forte de Copacabana, perfazendo 200 mil metros quadrados de área tombada.

Em agosto de 1991, o governo estadual determinou o destombamento de mais de 40 mil metros quadrados do Forte de Copacabana, “para facilitar as obras do Projeto Rio-Orla”.

A União Federal, por intermédio do Ministério do Exército, percebendo os contornos que se delineavam com a decisão do INEPAC, firmou transação com o Ministério Público

Federal, pela qual se comprometia a preservar a totalidade da área do Forte de Copacabana e a manter um centro cultural de livre acesso público. Tal transação foi homologada judicialmente. E, felizmente, está sendo corretamente cumprida.

## 4. Linha Vermelha

A Linha Vermelha é uma auto-estrada que, no ano de 1992, teve iniciada a sua construção, com o objetivo de fazer a ligação entre a Zona Sul da Cidade do Rio de Janeiro e o Aeroporto Internacional. Essa construção teve por finalidade facilitar o trânsito dos delegados para a Rio-92. A construção foi bastante polêmica, pois passou por diversas áreas de preservação permanente e foi realizada sem qualquer estudo prévio de impacto ambiental. Acresce-se que foram concedidos grandes financiamentos federais para a realização da obra. Ademais, o governo estadual, visando assegurar a sua contrapartida financeira para o empréstimo federal, chegou ao absurdo de criar tributo por decreto. Todas essas questões foram debatidas em juízo pelo Ministério Público Federal.

### 4.1. O aspecto financeiro<sup>16</sup>

O Estado do Rio de Janeiro<sup>17</sup>, por meio de financiamento concedido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), obteve os recursos para construção da primeira etapa da chamada “Linha Vermelha”, alternativa da Avenida Brasil, que liga alguns pontos da cidade do Rio de Janeiro à Ilha do Governador e à Ilha do Fundão. O contrato de financiamento mediante abertura de crédito – contrato nº 91.2.176.3.1, de 20 de junho de 1991, abriu ao Estado do Rio de Janeiro um crédito no valor de CR\$ 18.300.000.000,00 (dezoito bilhões e trezentos milhões de cruzeiros), valores de junho de 1991, assim distribuídos: a) CR\$ 14.814.287.400,00 (quatorze bilhões, oitocentos e quatorze milhões, duzentos e oitenta e sete mil e quatrocentos cruzeiros), para a implantação da 1ª etapa do projeto do Acesso Norte da Cidade do

<sup>13</sup> Ajuizada pelos Procuradores da República Sandra Cureau e Paulo de Bessa Antunes.

<sup>14</sup> Juíza proíbe edificação no forte. *Jornal do Comércio*, 11 set. 1991.

<sup>15</sup> *O Globo*, 11 set. 1991.

<sup>16</sup> Ação Civil Pública proposta pela Procuradora da República Sandra Cureau.

<sup>17</sup> O presente texto teve por base a petição inicial da Ação Civil Pública firmada pelos Procuradores da República Sandra Cureau e Paulo de Bessa Antunes.

Rio de Janeiro, parte integrante da BR-116, alternativa da Av. Brasil, denominada “Linha Vermelha”; b) CR\$ 3.485.712.600,00 (três bilhões, quatrocentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e doze mil e seiscentos cruzeiros), destinados à construção da *praça de pedágio*, necessária à implementação do projeto a que se refere o subcrédito anterior.

A cobrança do *pedágio*, conforme a cláusula décima do mesmo contrato de financiamento mediante abertura de crédito, destinasse-se à obtenção dos recursos necessários para o pagamento do principal e acessórios da dívida decorrente do contrato. Entretanto, em abril de 1992, o Estado do Rio de Janeiro, o BNDES e o Ministério da Aeronáutica ajustaram *convênio*, pelo qual visaram ajustar as condições para arrecadação não mais do primitivo *pedágio*, mas de um “Preço Financeiro Estadual”, criado pelo Decreto nº 17.164, de 19 de dezembro de 1991 e alterado pelo Decreto nº 17.324, de 19 de março de 1992, *ambos do Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro*, a ser cobrado *não dos usuários da Linha Vermelha*, mas dos *passageiros e cargas embarcados no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro*.

Para tanto, dispôs a cláusula terceira do referido convênio que o “Preço Financeiro Estadual”, *devido pela utilização dos equipamentos rodoviários que servem à Ilha do Governador e ao complexo aeroportuário do Galeão*, teria sua cobrança iniciada até 60 (sessenta) dias após a aprovação dos estudos feitos por um *grupo de trabalho*, constituído de representantes do DAC - Departamento de Aviação Civil, do BNDES e do Estado do Rio de Janeiro (cláusula primeira, I.1, do mesmo convênio).

Os recursos concedidos pelo BNDES ao Estado do Rio de Janeiro, para construção da primeira fase da *Linha Vermelha*, eram originários do Fundo de Participação PIS/Pasep e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, conforme foi discriminado no contrato de financiamento e abertura de crédito e conforme convênio de cooperação.

O resultado dos estudos do grupo de trabalho Estado/BNDES/MAER-DAC estabeleceu como sistemática para cobrança do Preço Financeiro Estadual o seguinte: a) o valor do PFE será introduzido no formulário do bilhete de passagem, sendo pago pelo passageiro quando da compra do bilhete; b) no caso de bilhetes emitidos no exterior, que não incluem o PFE, a cobrança será feita, em dinheiro, no

momento do embarque, pela empresa aérea, no Aeroporto Internacional; c) a cobrança do PFE para carga transportada será feita de acordo com sistemática a ser desenvolvida pelo Estado do Rio de Janeiro para esta finalidade; d) os valores relativos ao PFE, cobrados pelas empresas aéreas, serão depositados em conta bancária, aberta pelo Estado, com esta finalidade específica; e) a fiscalização e o controle da cobrança serão feitos por meio das informações em poder da INFRAERO, relativas ao número de passageiros embarcados, mensalmente, no AIRJ.

Nem todos os passageiros e cargas embarcados no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro chegam a ele por meio da *Linha Vermelha*, sendo certo que permanece, para os oriundos da cidade do Rio de Janeiro, a alternativa da Av. Brasil e que, para aqueles oriundos de outras cidades, como também da Ilha do Governador, inexistia a possibilidade de uso dessa via de acesso.

Como se sabe, preços e taxas – entre as quais se inclui o *pedágio* – possuem inúmeras características comuns, que, às vezes, tornam difícil ao intérprete distinguir, na hipótese concreta, quando estão diante de um ou de outro. O certo, porém, é que os serviços públicos de utilidades, *específicos e divisíveis*, podem ser remunerados tanto por meio de preços, que se submetem ao regime *contratual*, como por meio de taxas, que são regidas pelo *direito público*. Ambos têm em comum o fato de serem obrigatoriamente contraprestacionais. Entretanto, as taxas, por serem tributos, são compulsórias e devidas pela mera disponibilidade dos serviços, submetendo-se aos dispositivos constitucionais que inibem o poder de tributar. Já os preços são voluntários e não se submetem a tais limitações.

O que não existe, porém, no nosso sistema jurídico é preço ou taxa que não corresponda a um serviço efetivamente prestado ou, pelo menos, posto à disposição do contribuinte (este último apenas no caso da taxa). Na hipótese que está sendo examinada, ao assinarem o contrato de financiamento mediante abertura de crédito, o Estado do Rio de Janeiro e o BNDES atribuíram uma parcela da verba destinada à construção da *Linha Vermelha*, especificamente para a *praça de pedágio* (cláusula primeira, subcrédito B), reconhecendo que o *pedágio*, cobrado aos usuários da rodovia, seria a forma correta de obtenção de recursos para saldar o débito do primeiro para com o segundo.

Entretanto, em momento posterior, o

Governo do Estado, movido por objetivos inexplicáveis, decidiu dispensar do pagamento os moradores da Ilha do Governador e, bem assim, aqueles que se destinam à Ilha do Fundão e que, segundo apurado pela imprensa, são 97% dos usuários, jogando o ônus do pagamento a que se comprometeu junto ao BNDES nos ombros dos passageiros que embarcam no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, *utilizem ou não a nova rodovia*.

O comportamento da União e do BNDES, no episódio da construção da *Linha Vermelha*, não encontrou qualquer base legal. Com efeito, os valores destinados à construção da *Linha Vermelha* eram bastante significativos e, ainda que não o fossem, não poderiam ter sido destinados a essa finalidade sem que o Estado do Rio de Janeiro oferecesse garantias idôneas, legítimas, legais. Por meio de um ardid, o Estado do Rio de Janeiro simulou a cobrança de um pedágio para, logo na primeira oportunidade, transformá-lo em uma das muitas “pérolas”, que, periodicamente, violam a legalidade em nosso País.

Não se discute a opção que determinou a construção da *Linha Vermelha*. Essa foi uma opção que competia exclusivamente ao Executivo. O que se discute é que não se poderia utilizar de recursos públicos, com finalidades sociais específicas – PIS/Pasep e Fundo de Amparo ao Trabalhador –, sem o estabelecimento de meios legais e seguros de ressarcimento do empréstimo. Ademais, o que foi feito dos CR\$ 3.485.712.600,00 (três bilhões, quatrocentos e oitenta e cinco milhões, setecentos e doze mil e seiscentos cruzeiros), destinados à *construção da praça de pedágio* (contrato de financiamento e abertura de crédito entre o Estado do Rio de Janeiro e o BNDES, *cláusula primeira, subcrédito B*), em valores da época, se não há pedágio nem praça?

O denominado *Preço Financeiro Estadual* (PFE) não é preço nem taxa, porque não correspondente a qualquer contraprestação por parte do Estado do Rio de Janeiro, sendo cobrado, aleatoriamente, de todos quantos embarquem no Aeroporto Internacional, bem assim das cargas a serem transportadas pelas aeronaves que dali partem. Por outro lado, a grande massa de usuários da nova rodovia não se dirige ao Aeroporto, mas à Ilha do Governador, à Ilha do Fundão<sup>18</sup>, etc., não sendo,

<sup>18</sup> Com a posterior ampliação da Linha Vermelha em direção à baixada fluminense, aumentou o número de usuários que não se destinam ao AIRJ.

portanto, onerada com o pagamento do *Preço Financeiro Estadual*. Também os demais moradores do Rio de Janeiro podem fazer uso da Av. Brasil, com o que não utilizariam a *Linha Vermelha*. Não há, portanto, qualquer *contraprestação* pelo Estado em decorrência do pagamento do PFE.

Conclui-se, assim, que o chamado *Preço Financeiro Estadual*, criado pelo Decreto nº 17.164, de 19 de dezembro de 1991 e alterado pelo Decreto nº 17.324, de 19 de março de 1992, do Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, *é um imposto*, com destinação específica, qual seja o pagamento ao BNDES dos valores emprestados para construção da *Linha Vermelha*. Sendo *imposto* e não estando previsto na Constituição Federal, *é um imposto residual* e, como tal, só poderia ter sido criado pela União Federal, que, nos termos do art. 154, I, da Constituição Federal, *é o único ente político competente para criar impostos novos*.

Em segundo lugar, sendo *imposto* e não preço, sua criação só seria possível por meio de *lei complementar da União* (art. 154, I, CF), sendo absolutamente inconstitucional a criação de *imposto novo* por meio de *Decreto do Governador do Estado*. A única exceção seria aquela dos impostos extraordinários de guerra (art. 154, II, CF), que, evidentemente, não ampara o “preço financeiro” em exame e que também não possibilita o uso de decreto, cujos limites, em matéria tributária, estão devidamente fixados no art. 99 do Código Tributário Nacional. Os *impostos vinculados* são apenas aqueles dos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, conforme determina o art. 167, IV, da Lei Maior.

Em terceiro lugar, sendo *imposto*, deveria, obrigatoriamente, obedecer aos princípios constitucionais que limitam o poder de tributar, entre os quais o *princípio da anterioridade* da lei tributária (art. 150, III, *b*, da Constituição Federal) e o *princípio da reserva legal* (art. 150, I, da Constituição Federal).

Portanto, por qualquer ângulo que se o examine, o chamado Preço Financeiro Estadual, criado por decreto do Governador do Estado do Rio de Janeiro, *é flagrantemente inconstitucional*.

O Juiz federal da 6ª Vara do Rio de Janeiro, Sérgio Feltrim, concedeu a medida liminar requerida pelo Ministério Público Federal e determinou a suspensão da cobrança do chamado PFE. O Estado do Rio de Janeiro agravou da medida liminar e, mediante interposição de

*pedido de suspensão de liminar*<sup>19</sup>, obteve sua sustação. Foi interposto agravo regimental contra a decisão proferida pelo Presidente do Tribunal. O Agravo foi julgado improcedente e, portanto, confirmada a decisão presidencial que fora tomada com base nos graves prejuízos à economia pública que decorreriam da dispensa da cobrança do PFE.

A pressão promovida pela imprensa e pelos órgãos estaduais contra a medida judicial ajudada pelo Ministério Público Federal foi muito grande. Jornais, como *O Globo*<sup>20</sup> e *Jornal do Brasil*<sup>21</sup>, fizeram editoriais contra a ação civil pública. O *Jornal do Brasil* chegou a classificar a discussão como *bizantina*.

Curioso é que, após a cassação da medida liminar, o próprio Governo estadual desistiu de cobrar o PFE<sup>22</sup>. Mais curioso, ainda, é que o argumento do Tribunal para cassar a liminar, “grave risco às finanças estaduais”, foi desmentido pelo próprio Estado, ao desistir da cobrança.

#### 4.2. Violação dos direitos de participação do público em audiências públicas

As ilegalidades praticadas pelos governos federal e estadual para a construção da Linha Vermelha não se restringiram à inconstitucional imposição tributária que tentaram realizar e que, felizmente, não se concretizou. Tais ilegalidades estenderam-se, também, à negativa de audiências públicas determinadas pela legislação<sup>23</sup>, conforme se demonstrará.

Tão logo foi anunciado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro que seria dispensado o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, o Ministério Público Federal buscou manter contato com as autoridades locais para se cientificar dos motivos que tinham servido de fundamento para a atitude tomada. No desenvolvimento de tais conversações, o Ministério Público Federal requisitou uma audiência

<sup>19</sup> Lei nº 7.347/85, art. 12, § 1º: “A requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o inconstitucional a que competir o conhecimento do respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias, a partir da publicação do ato.”

<sup>20</sup> Oitenta ou oito. 29 jan. 1993.

<sup>21</sup> Pagar para ver. 21 set. 1992.

<sup>22</sup> Na prática, o PFE nunca foi cobrado de ninguém.

<sup>23</sup> Resolução Conama nº 009/87.

pública para que se examinasse o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, cuja necessidade é uma decorrência da Lei Fundamental da República e para que a comunidade pudesse ter conhecimento do projeto a ser, em tese, implantado. O requerimento formulado pelo Ministério Público Federal foi negado pela Administração Estadual, sob o argumento de que, inexistindo o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, não haveria possibilidade jurídica de realização da audiência pública.

Irresignado com a insólita conclusão das autoridades estaduais e com a flagrante violação de seu direito líquido e certo de requisitar a realização da audiência pública, o Ministério Público Federal impetrou um mandado de segurança<sup>24</sup> perante a Justiça Federal.

O Ministério Público Federal, em sua impetração, alegou que se constituía em instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, com legitimidade plena para o exercício da defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais indisponíveis. Alegou, ainda, que, no caso concreto, o seu direito líquido e certo vinha sendo violado pela ilegalidade praticada pelo impetrado, em razão da construção da Linha Vermelha. Segundo as alegações apresentadas pelo Ministério Público Federal, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental é uma exigência constitucional e instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), na forma da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, estabelecendo a competência do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, em seu artigo 8º, incisos I e II, encontrando-se, no seu regulamento, baixado pelo Decreto nº 99,274, de 6 de junho de 1990, sua competência para definir critérios a serem observados pelos integrantes dos Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, em tudo aquilo que diz respeito aos estudos prévios de impacto ambiental. É certo, também, que tal competência foi exercida pela edição das Resoluções CONAMA nºs 001/86 e 009/87, instituindo a primeira as audiências públicas e determinando, por seu artigo 2º, a necessidade de licenciamento das atividades

<sup>24</sup> Processo nº 91.0109318-5, 8ª Vara Federal; Ministério Público Federal – MPF X Secretário de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Presidente da Comissão Estadual de Controle Ambiental – CECA.

modificadoras do meio ambiente, tais como estradas de rodagem, que possuam duas ou mais faixas de rolamento. Já a segunda das Resoluções invocadas pelo Ministério Público Federal diz respeito à própria realização da audiência pública. Observe-se que o artigo 2º da Resolução do CONAMA nº 009/87 estabelece que:

“Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão do meio ambiente promoverá a audiência pública.”

De acordo com tudo aquilo que foi visto acima, entendia o Ministério Público Federal que a deliberação da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA, dispensando a apresentação de estudo prévio de impacto ambiental e, por conseguinte, não realizando a audiência pública, feria seu direito líquido e certo, tendo em vista que o Ministério Público Federal expedira ofício convocando a audiência pública, conforme o permissivo contido na Resolução do CONAMA nº 009/87. O Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), nas informações prestadas em juízo, sustentou a sua ilegitimidade passiva, bem como o cumprimento de toda a legislação concernente ao licenciamento ambiental.

O Secretário de Estado, ao prestar suas informações, aduziu a incompetência do juízo e a decadência do direito de ação, pois, em seu entendimento, já haviam transcorrido mais de 120 (cento e vinte) dias do ato impugnado, no caso a Deliberação CECA nº 2.328, de 14 de maio de 1991. No mérito, a autoridade estadual sustentou a improcedência do pedido, uma vez que, requerida pela Fundação Departamento Estadual de Estradas de Rodagem – FUNDERJ<sup>25</sup> a licença prévia para a construção da 1ª etapa da Linha Vermelha à FEEMA<sup>26</sup>, essa emitiu parecer dispensando o Estudo Prévio de Impacto Ambiental. Tal parecer fora publicado aos 15.5.91 e, ao ser submetido à CECA foi por esta aprovado. A aprovação ocorreu em razão do fato de que é inexigível o Estudo Prévio de Impacto Ambiental quando a obra não trazer risco de causar significativa degradação

<sup>25</sup> Órgão responsável pela execução do projeto viário.

<sup>26</sup> Fundação estadual de Engenharia do meio Ambiente – FEEMA.

do meio ambiente, conforme determinado na Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso II, que foi recepcionado pela Constituição de 1988. No entender do impetrado, a Resolução CONAMA nº 001/86 extrapolou o espírito da lei, criando restrições não previstas. Ademais, a Linha Vermelha, no entender do impetrado, causaria impacto positivo na área, pois somente alterações benéficas seriam realizadas. Acrescentou que a convocação da audiência pública não existe como direito autônomo e abstrato, pois nada mais é do que um desdobramento natural do procedimento de avaliação de impacto ambiental, só existindo em razão de tal procedimento, e, como acessório, não se pode realizar sem a existência do principal.

O Estado do Rio de Janeiro requereu o seu ingresso na lide, argumentando que era o titular da relação de direito material questionada e, daí, decorria o seu interesse e legitimidade. Suscitou as mesmas preliminares já mencionadas acima. Como razões próprias argumentou que não havia que se falar em degradação ambiental, pois a área em questão já se encontrava profundamente degradada e as obras significariam melhoria das qualidades ambientais do local.

*A segurança foi concedida ao Ministério Público Federal, tal qual fora requerida.* Ficou entendido na decisão que a contagem do prazo para a impetração do mandado de segurança não era o da publicação da Deliberação da CECA mas, isto sim, o da negativa de convocação da audiência pública requisitada pelo Ministério Público Federal. Merece destaque o seguinte trecho da decisão de primeiro grau:

“Determinando a Constituição Federal que se exija, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação ambiental, o Estudo Prévio de Impacto, a que se dará publicidade, e em estabelecendo a lei competência ao CONAMA para dizer tais critérios, em nada ultrapassaram suas Resoluções da *mens legis*, tendo se pautado nos estritos limites de sua competência, em estabelecer quais atividades ‘potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental’, colocando entre essas a construção de estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento, cabendo tão-somente ao estudo prévio, e em decorrência dele, a conclusão de ser ou não a obra de

significativa degradação, com apresentação de soluções e condições a serem cumpridas para instalação e elaboração da obra.”

Prosseguiu a decisão de primeira instância:

“Assim, a terminologia utilizada no art. 2º da Resolução CONAMA nº 001/86 – atividades modificadoras –, não traz qualquer ferimento à lei ou à Constituição, como pretendido, pois na realidade a competência utilizada legalmente pelo CONAMA, na referida resolução, foi determinar quais as atividades ‘potencialmente causadoras de impacto ambiental’, para possibilitar a execução fática de atendimento àqueles preceitos, e não de acrescer a definição legal, contida no art. 3º, inciso II da Lei nº 6.938/81, que entende como ‘degradação da qualidade ambiental a alteração adversa das características do meio ambiente’, ampliando o campo de incidência do dispositivo constitucional, de que qualquer atividade modificadora ao meio ambiente seja também significativa degradação do mesmo, sendo-lhe, em consequência, exigido o estudo prévio.”

Quanto ao direito líquido e certo aludido pelo Ministério Público Federal, para a convocação da audiência pública, ficou decidido que:

“Na mesma esteira a Resolução CONAMA nº 009/87, que trata da audiência pública, que tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, para dirimir dúvidas e recolher dos presentes as críticas e sugestões a respeito, garantindo, assim, o preceito constitucional de que todos têm direito ao meio ambiente equilibrado e o dever de defendê-lo e preservá-lo, constando em seu artigo 2º as ocasiões em que necessário a realização da referida audiência pública, *in verbis*: ‘Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a audiência pública.’”

Prosseguiu, nestes termos, a decisão do *mandamus*:

“Assim, por todo o exposto, assiste ao impetrante o direito de requisitar a convocação da audiência pública, nos

termos em que autorizado pelo art. 2º da Resolução CONAMA nº 009/87, sendo necessária a sua realização, uma vez que não admite aquele comando outra interpretação, que em nada contraria a ordem legal ou constitucional, mas, ao contrário, regulamenta a execução de direito líquido e certo na forma em que garantido na Constituição Federal, que se consubstancia em dever constitucional do Ministério Público, como de qualquer da coletividade. Desnecessário, no caso concreto, o exame da acessoriedade do referido direito de convocação, pois óbvio que a audiência pública de ser antecedida de Estudo de Impacto Ambiental e de seu Relatório – EPIA/RIMA, mas independente de, na presente hipótese, ter sido dispensado o EPIA/RIMA, não há como se deixar de reconhecer o direito do impetrante, bem como da necessidade de realização da audiência, pois como visto tal deliberação da CECA foi indevida, não podendo por tal irregularidade constituir óbice ou impossibilidade à realização do direito pretendido, que, como já foi dito, não é só direito, mas também dever do impetrante, entre outros, de defender os interesses sociais e individuais indisponíveis.”

A sentença transcrita foi *confirmada* pela 1ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em acórdão cuja relatora foi a juíza Tânia Heine. Entretanto, deve ser assinalado que a decisão no Mandado de Segurança foi proferida muito tempo depois da conclusão das obras da Linha Vermelha e, não tendo sido concedida a medida liminar requerida na peça vestibular, obviamente, as consequências que podem ser extraídas do processo deslocaram-se para uma outra esfera jurídica.

A decisão transitou em julgado e, no ano de 1997, a Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA) convocou a audiência pública e o processo de licenciamento foi explicado à sociedade. A lição que pode ser retirada do processo é a de que a audiência pública é parte do processo de licenciamento ambiental e não se confunde com um simples apêndice do processo de análise do Estudo Prévio de Impacto Ambiental. A conclusão é lógica, pois os próprios Estudos Prévios de Impacto Ambiental são elementos integrantes do licenciamento ambiental, e, evidentemente, não têm existência autônoma.

## 5. Mico-leão-dourado (Reserva Biológica de Poço das Antas)

### 5.1. A importância ecológica do mico-leão-dourado

No Estado do Rio de Janeiro, mais precisamente na bacia do rio São João, está guardado um dos maiores tesouros ecológicos brasileiros, que são os micos-leões-dourados (*Leontopithecus rosalia*). O mico-leão-dourado é uma espécie animal altamente ameaçada de extinção.

“A espécie encontra-se ameaçada principalmente pela destruição das florestas que cobriam toda sua conservação, juntamente com o comércio ilegal, mais intenso anteriormente, mas ainda presente. Nas últimas décadas tem sido mantida uma população estável em cativeiro, o que permitiu, em 1983, o estabelecimento de um programa de reintrodução a longo prazo na Reserva Biológica de Poço das Antas (RJ) (única unidade de conservação para a espécie, com 5.22 ha), bem como nas manchas de floresta vizinhas.<sup>27</sup>”

O mico-leão-dourado, nos dias de hoje, encontra-se restrito aos municípios de Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Araruama e São Pedro da Aldeia<sup>28</sup>. Observe-se, ademais, que somente 60% da área da Reserva Biológica de Poço das Antas possuem *habitat* adequado para a vida da espécie<sup>29</sup>. Vários programas internacionais de proteção ao mico-leão-dourado têm sido desenvolvidos. É certo, igualmente, que o mico-leão-dourado encontra-se protegido pela Convenção Internacional contra o Tráfico de Espécies Ameaçadas de Extinção (CITES).

A União Internacional para a Conservação da Natureza (UICN) classifica o mico-leão-dourado como um animal *em perigo*. Dentro da classificação da UICN, a classificação *em perigo* significa:

“Taxa em perigo de extinção cuja sobrevivência é improvável se continuarem operando os fatores causais de ameaça. Nessa categoria estão incluídos os taxa cujos números foram reduzidos

a níveis críticos ou cujos *habitats* se reduziram drasticamente e que se encontram em perigo iminente de extinção. Incluem-se também os taxa que podem estar extintos mas que já foram, sem dúvida, identificados na natureza nos últimos 50 anos. Essa categoria pode incluir temporariamente taxa cujas populações estão começando a se recuperar, em consequência de medidas de proteção adotadas, mas em índices ainda insuficientes para justificar sua transferência para outra categoria.<sup>30</sup>”

### 5.2. O processo judicial

No início de fevereiro de 1990, ocorreu um grande incêndio na Reserva Biológica de Poço das Antas. Tal incêndio, entretanto, não se constitui em um fato isolado e imprevisível, ao contrário, faz parte de uma rotina que, frequentemente, ameaça a Reserva Biológica de Poço das Antas<sup>31</sup>. A reserva está situada no Estado do Rio de Janeiro, entre as coordenadas 22° 35' latitude S e 42° 15' W, tendo sido criada pelo Decreto nº 73.791, de 11 de março de 1974, com a finalidade específica de contribuir para a luta pela preservação da subespécie nominal I do mico-leão *Leontopithecus R. Rosalia*. A Reserva Biológica de Poço das Antas, quando da propositura do processo, não passava de um arremedo daquilo que tinha sido e estava em processo de total descaracterização. “Hoje ela é um arremedo do que foi. Cerca de 40% dos 5.500 hectares da reserva florestal foram destruídos.<sup>32</sup>”

As causas para que a Reserva Biológica de Poço das Antas estivesse na condição em que estava, durante a ocorrência dos diversos incêndios que nela se têm verificado, são muitas. Entretanto, não deve ser esquecido que, dentre as inúmeras causas, merece destaque a omissão e o desinteresse das autoridades públicas, que podem ser comprovados pela falta de recursos econômicos e materiais de que é dotada a reserva. Assim é que, no inquérito civil instaurado pelo Ministério Público Federal<sup>33</sup>, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) informou que:

<sup>30</sup> Ibidem, p. 451.

<sup>31</sup> *O Globo*, 9 abr. 1992.

<sup>32</sup> *Jornal do Brasil*, 13 fev. 1990. Caderno Cidade.

<sup>33</sup> Inquérito Civil instaurado pelo Procurador da República Paulo de Bessa Antunes, pela Portaria nº 001/90, de 13.02.90.

“Não existem recursos financeiros especificamente para segurança da Reserva Biológica. Existem, sim, recursos para todo tipo de manutenção da unidade. São destinados para material de consumo, outros serviços e encargos e equipamentos. Portanto, não é possível especificar a quantidade dos recursos alocados para esse fim específico, já que não destacamos prioridades pontuais.”

Nos próprios autos do inquérito civil, o IBAMA informou ao Ministério Público Federal que os danos causados à Reserva Biológica de Poço das Antas foram os seguintes:

“a) efeitos a curto prazo: destruição de vegetação de pequeno, médio e grande portes; morte de pequenos animais, dentre os quais podem ser incluídas as espécies de pequenos mamíferos, répteis e aves; destruição de equipamentos; b) efeitos a longo prazo: recomeço das pesquisas destruídas, que, em muitos casos, podem demandar dezenas de anos e recursos financeiros; destruição de todo tipo de vegetação existente em uma área de 1.500 hectares; destruição de pesquisas em seu todo e parcialmente, inclusive equipamentos; queima de parte de território de grupos familiares de primatas como mico-leão-dourado, bugio e macaco-prego; queima superficial de solo de turfa, em vários pontos de incêndio; necessidade de se adotar o reflorestamento como forma de recuperar as áreas que foram degradadas pelo fogo; adotar medidas preventivas para não ocorrer mais incêndios.”

No curso do processo<sup>34</sup>, o IBAMA, em sua defesa, alegou:

“a) que a Justiça federal era incompetente para processar e julgar a ação movida pelo Ministério Público Federal em face da autarquia federal Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, baseando a sua defesa na alínea *f*, do inciso I do artigo 102 da Constituição da República Federativa do Brasil<sup>35</sup>; b) que o inquérito civil teria sido instaurado com base em informações jornalísticas, sem conteúdo técnico que comprovasse a causa de

pedir; c) aduziu, ainda, que jamais fora omitido quanto aos cuidados necessários para a proteção da Reserva Biológica de Poço das Antas; tanto é assim que chegou a registrar o incêndio na delegacia policial local; c) que o motivo da criação da Reserva Biológica de Poço das Antas não foi a proteção do mico-leão-dourado, mas a preservação de remanescentes florestais da Mata Atlântica costeira e espécies indígenas ameaçadas de extinção, notadamente o mico-leão-dourado, a preguiça de coleira, o jacaré-de-papo-amarelo, etc.; d) que não pode ser imputada ao réu qualquer relação de causalidade entre o seu comportamento e o incêndio; e) que o incêndio ocorreu por causas estranhas ao IBAMA, tais como estradas de rodagem BR-101 e de ferro EF-103-RFF impedem a circulação normal das águas da região, modificando o regime hidrológico e, conseqüentemente, alterando a cobertura vegetal; que o fogo continua sendo um dos principais agentes limitantes da sucessão vegetal, considerando a principal atividade econômica da região (pecuária extensiva), com periódicas queimadas dos pastos vizinhos; que também a construção da barragem de Jaturnaíba, represando o rio São João e seus afluentes, é elemento causador do ressecamento dos banhados da região; que tais fatores, aliados à reconhecida insuficiência de recursos governamentais, em que pesem os esforços desenvolvidos pelo IBAMA, impedem o perfeito e desejado desempenho de órgãos voltados a tais atividades; que a prova trazida aos autos com a resposta do réu demonstra inexistir ameaça à sobrevivência do primata mico-leão-dourado<sup>36</sup>”.

Estabelecidos os termos nos quais foi posta a lide, a decisão<sup>37</sup> foi prolatada sem a produção de provas outras, além daquelas já constantes dos autos. Isto é, o processo foi julgado com

<sup>35</sup>Constituição Federal “art. 102 – Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: (...) *f*) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, A União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta.”

<sup>36</sup>Trecho da sentença proferida nos autos da Ação Civil Pública nº 90.0007416-9, prolatada pela juíza federal Valéria Medeiros de Albuquerque.

<sup>34</sup> Ação Civil Pública nº 90.0007416-9, cuja tramitação ocorreu perante a 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

base no inquérito civil e nos documentos acostados pelo IBAMA, em sua contestação. Vale ressaltar que, durante o desenrolar do processo, ocorreu outro incêndio na Reserva Biológica de Poço das Antas. Aquele novo incêndio foi responsável pela devastação de mais 10% da Reserva<sup>38</sup>.

A ação civil pública foi julgada procedente em primeira instância. Da decisão condenatória, merecem ser destacados os seguintes trechos:

“A preservação do mico-leão-dourado é um benefício para o meio ambiente e para todos. Proteger essa espécie é proteger a natureza. Como se encontra no topo da cadeia alimentar, o primata de 30 centímetros e 600 gramas tem o papel de indicador de saúde da mata. Onde há o mico há também outras espécies, isto é, o meio ambiente está equilibrado. Daí a sua importância e a relevância da presente ação.”

Quanto às alegações do IBAMA, com relação ao fato de que os danos teriam sido causados por terceiros e que não lhe cabia nenhuma responsabilidade quanto ao particular, a sentença decidiu que:

“Assim, se terceiros causarem prejuízos à Reserva Biológica ou aos micos-leões, compete ao ora réu IBAMA evitar que o façam, usando todos os meios à sua disposição, inclusive acionando-os judicialmente, se for o caso, sendo improcedente o chamamento à presente lide de terceiros estranhos à mesma.”

E acrescentou:

“A presente ação tem como objetivo compelir o órgão responsável: IBAMA a proteger efetivamente a Reserva Biológica de Poço das Antas, que é um dos últimos locais onde se pode encontrar o MICO-LEÃO-DOURADO, animal cujo valor é inestimável, pois além do seu valor ecológico é um dos símbolos mundiais na luta pela preservação da natureza.”

A sentença reconheceu que os incêndios na Reserva Biológica de Poço das Antas são uma constante e que os documentos que integraram o inquérito civil, inclusive os recortes de jornais, estavam inteiramente de acordo com outros elementos dos autos. Aliás, nem o IBAMA

negou tal fato. Ora, como os incêndios eram periódicos, a magistrada entendeu que

“A periodicidade dos incêndios referidos afasta de plano a legação de caso fortuito, uma vez que este seria uma eventualidade ou excepcionalidade.”

Merece ser observado, na sentença, o papel desempenhado pelo inquérito civil como instrumento probatório.

“O inquérito civil junto à inicial é a principal prova dos fatos alegados na inicial, além dos documentos de fls. (..) que são oficiais da FEEMA, da Secretaria de Defesa Civil e do próprio IBAMA.”

Naquilo que diz respeito à fixação da responsabilidade do IBAMA, a sentença foi enfática:

“O documento (...) é verdadeira confissão do IBAMA, ora réu, ao alegar a falta de recursos financeiros não possui a menor estrutura de segurança para a REBIO Poço das Antas. Provado restou nos autos que não existe estrutura de apoio e de segurança para a referida Reserva. O próprio IBAMA reconhece as queimadas ocorridas no local e não traz aos autos nenhum elemento que demonstre a sua atuação para com elas acabar. Assim, caracterizado está, bem como provada a omissão com relação a guarda da Reserva, e a proteção do mico-leão-dourado, o que enseja a procedência da presente ação civil pública.”

Aduziu, ainda, que:

“Restou provado nos autos que o réu é responsável, por omissão, pelos constantes incêndios da Reserva Biológica de Poço das Antas e deve assim reparar os danos por estes causados, bem como adotar medidas que evitem a existência de novos sinistros ou lhes minimizem as conseqüências.”

O problema, que ainda persiste, é o de *executar* a decisão judicial. Sucumbente, o IBAMA apelou da sentença. Entretanto, até o momento em que este texto está sendo redigido<sup>39</sup>, não se chegou a uma decisão definitivamente transitada em julgado e executável. Merece ser observado, contudo, que, após a publicação de várias matérias jornalísticas<sup>40</sup>,

<sup>37</sup> *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 1, p. 262-6, jan./mar. 1996.

<sup>38</sup> *O Globo*, 9 abr. 1992.

<sup>39</sup> Set. 1995.

<sup>40</sup> *O Globo*, 9 abr. 1992 e *Jornal do Brasil*, 9 abr. 1992.

noticiando a condenação do IBAMA, este iniciou um movimento, ainda que tímido, para dotar a REBIO Poço das Antas de algum material de proteção contra incêndio e outros itens do pedido da ação do Ministério Público Federal. Houve, portanto, um parcial reconhecimento, tardio, da grave situação da Reserva.

## 6. Conclusão

Os processos judiciais que foram examinados nos permitem chegar a algumas conclusões e observações bastante interessantes. Em primeiro lugar, há que se anotar que as ações civis públicas produzem resultados que não estão diretamente vinculados com aquilo que ficou decidido nos autos. O que se pode constatar foi que, na prática, a simples existência do processo teve o condão de movimentar os diversos atores em busca de soluções que, não raro, ultrapassaram os limites do Judiciário. Em segundo lugar, o próprio Judiciário ainda não logrou estabelecer um mecanismo claro para tratar as ações civis públicas e, em razão disto, muitas vezes é superado pelos fatos.

Conclui-se, também, que o Poder Judiciário e o Ministério Público podem exercer um importantíssimo papel na correção de políticas públicas. Com vistas a adequá-las aos procedimentos legais e à necessária proteção do meio ambiente. Sem dúvida alguma, os casos acima narrados demonstram que o Judiciário e o próprio Ministério Público necessitam realizar uma profunda reflexão que seja capaz de demonstrar-lhes que existe um novo caminho a ser trilhado na prestação jurisdicional e que tal caminho não guarda qualquer identidade com as antigas concepções individualistas e patri-

moniais que, até então, davam a tônica de nosso Direito Positivo.

## Bibliografia

- Ação Civil Pública nº 90.0007416-9  
ANTUNES, Paulo de Bessa. *Jurisprudência ambiental brasileira*. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 1995.
- Código de Processo Civil.  
Conflito de Competência nº 971/DF.  
Constituição Federal.  
Decreto cria área de proteção de Marapendi. *Jornal do Brasil*, 15 ago. 1991.  
Inquérito Civil instaurado pelo Procurador da República Paulo de Bessa Antunes, pela Portaria nº 001/90, de 13.02.90.  
*Jornal do Brasil*, 9 abr. 1992.  
*Jornal do Brasil*, 13 fev. 1990. Caderno Cidade.  
Juíza proíbe edificação no forte. *Jornal do Comércio*, 11 set. 1991.  
Lei nº 7.347/85.  
LIVRO vermelho dos mamíferos brasileiros ameaçados de extinção. Belo Horizonte : Fundação Biodiversitas, 1994.  
*O Globo*, 9 abr. 1992.  
*O Globo*, 11 set. 1991.  
Oitenta ou oito. 29 jan. 1993.  
Pagar para ver. 21 set. 1992.  
Prefeitura fechará 4 km da Avenida Sernambetiba. *Jornal do Brasil*, 18 ago. 1995.  
Processo nº 91. 0109318-5, 8ª Vara Federal; Ministério Público Federal - MPF X Secretário de Estado de Meio Ambiente e Projetos Especiais, Presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES e Presidente da Comissão Estadual de Controle Ambiental - CECA.  
Resolução Conama nº 009/87.  
*Revista de Direto Ambiental*, São Paulo, v. 1, jan./mar. 1996.  
Rio-Orla : obras são suspensas devido a liminar. *O Globo*, 11 maio 1991.