



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

ANA CAROLINE MACHADO DA SILVA

**A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS NA PROTEÇÃO
DO MEIO AMBIENTE: APLICAÇÃO DA SUSPENSÃO CONDICIONAL
DO PROCESSO NO CASO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ**

BRASÍLIA

2015

ANA CAROLINE MACHADO DA SILVA

**A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS NA PROTEÇÃO
DO MEIO AMBIENTE: APLICAÇÃO DA SUSPENSÃO CONDICIONAL
DO PROCESSO NO CASO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ**

Monografia apresentada como requisito parcial
à obtenção de grau de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito da Universidade de
Brasília – UnB.

Orientadora: Professora Doutora Gabriela
Garcia Batista Lima

Brasília

2015

Nome: SILVA, Ana Caroline Machado da.

Título: A efetividade das medidas alternativas na proteção do meio ambiente: aplicação da suspensão condicional do processo no caso da orla do Lago Paranoá.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção de grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa: 06/07/2015.

Resultado: Aprovada.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima

Orientadora – Presidente da Banca

Professora Doutora Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Membro da Banca Examinadora

Professor Mestre Adriano Drummond Caçado Trindade

Membro da Banca Examinadora

Professora Doutora Carina Costa Oliveira

Membro Suplente da Banca Examinadora

Aos meus pais, avós e irmã.

RESUMO

A partir do estudo das ocupações na orla do Lago Paranoá, trata a presente pesquisa de uma avaliação da eficácia jurídica da proteção ambiental e de sua efetividade pela aplicação de instrumentos do âmbito do direito penal, complementados pelo direito civil, dotado de menor efetividade. O caso diz respeito às edificações irregulares à beira do Lago Paranoá. Para explicar melhor, quando do planejamento da capital federal, idealizou-se a construção de um lago artificial, com as finalidades de embelezar a cidade, amenizar o clima seco da região e propiciar à população um espaço de convivência e lazer. Criou-se, então, por meio do represamento do Rio Paranoá, o Lago de mesmo nome. Ocorre que, ao longo dos anos, suas margens foram ocupadas de forma desenfreada, em franco desrespeito à larga proteção que a legislação ambiental confere à região, definida como Área de Preservação Permanente. Diante das ocupações irregulares, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios passou a atuar penal e civilmente pela observação da legislação ambiental. Foi considerando os vários casos de crimes ambientais perpetrados nessa área especialmente protegida, raramente processados por meio da aplicação da pena de prisão, que se buscou o estudo da efetividade das medidas alternativas, especialmente no que concerne ao instituto da suspensão condicional do processo, na promoção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Para tanto, foi realizada pesquisa documental das ações penais, ações civis públicas e termos de ajustamento de conduta referentes à orla do Lago Paranoá, de forma a analisar os mecanismos de tutela penal e civil aplicados ao caso, sob a perspectiva de sua complementaridade, a fim de se provar as vantagens da atuação penal, quando dada pela via alternativa.

Palavras-chave: Lago Paranoá; Área de Preservação Permanente; crimes ambientais; alternativas penais; medidas alternativas; suspensão condicional do processo.

ABSTRACT

From study related to the Lake Paranoá edge, this research consists of an assessment of the legal efficacy of environmental protection and its effectiveness, by applying instruments of criminal law, complemented by civil law, which have is less effective. The research addresses the irregular constructions on the Lake edge. The planning of the Brazilian capital predicted the construction of an artificial lake in order to beautify the city, soften the dry climate of the region, and provide the people a living and leisure space. The Lake Paranoá was built by damming the river of the same name. Over the years, its shores had been occupied in an uncontrolled manner, in clear disregard for the board protection that environmental legislation gives to the region, defined as Permanent Preservation Area. Due to the illegal occupation, the Public Prosecution of Federal District and Territories began pursuing criminal and civil law in compliance with environmental legislation. Due to several cases of environmental crimes perpetrated in this specially protected area, that are rarely prosecuted through the application of a prison sentence, we sought to study the effectiveness of alternative measures, especially the conditional suspension of the proceeding, in order to strengthen the constitutional right to an ecologically balanced environment. Therefore, we conducted a research in criminal proceedings, civil suits and Conduct Adjustment Terms relating to the Lake Paranoá edge in order to analyze the criminal and civil enforcement mechanisms applied to the case, from the perspective of their complementarity, in order to demonstrate the advantages of the criminal law enforcement, when applied the alternative procedure.

Keywords: Paranoá Lake; Permanent Preservation Area; environmental crimes; criminal alternatives; alternative measures; conditional suspension of the proceeding.

LISTA DE SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente

FUNAM – Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBRAM – Instituto Brasília Ambiental

LACP – Lei da Ação Civil Pública

MPDFT – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

NOVACAP – Companhia Urbanizadora Nova Capital

PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas

PRODEMA – Promotoria de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural

SDUC – Sistema Distrital de Unidades de Conservação

SEDUMA – Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SEMARH – Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SETEMA – Setor de Gerenciamento de Medidas Alternativas para Delitos de Meio Ambiente, Ordem Urbanística e Patrimônio Público

SISPROWEB – Sistema de Controle de Processos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação

TAC – Termo de Ajustamento de Conduta

TJDFT – Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de feitos da orla do Lago

Tabela 2 – Crimes cometidos na APP do Lago Paranoá

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 – A EFICÁCIA JURÍDICA AMBIENTAL: INSTRUMENTOS DE TUTELA PENAL E O CASO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ	16
1.1. O direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado: na necessidade de conexão sistêmica entre os instrumentos tutelares.....	16
1.1.1. A constituição do direito ecologicamente equilibrado	17
1.1.2. A perspectiva sistêmica como meio de efetividade jurídica	21
1.2. Os instrumentos de tutela penal do meio ambiente e sua primazia ante à fraca eficácia jurídica civil ambiental	25
1.2.1. Aspectos gerais: da construção da racionalização das ações humanas lesivas ao meio ambiente pela tutela penal diante da fraca eficácia da tutela civil	26
1.2.2. Do modelo penal alternativo como forma sistêmica de efetividade ambiental na tutela penal	29
1.3. A ocupação irregular da Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá	35
1.3.1. Do regime jurídico ambiental do Lago Paranoá e do seu desrespeito: características da ocupação irregular	35
1.3.2. Da judicialização dos conflitos entre interesses públicos e privados na orla do Lago Paranoá.....	39
CAPÍTULO 2 – A COMPLEMENTARIDADE E A (NÃO) EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE TUTELA CIVIL NA ORLA DO LAGO PARANOÁ.....	41
2.1. A tutela civil relacionada ao dano ambiental: prevenção e reparação	41
2.2. A importância e os limites da ação civil pública no caso da orla do Lago Paranoá	46
2.3. O dinamismo do Termo de Ajustamento de Conduta e os limites à sua validade.....	52

CAPÍTULO 3 – A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO DA APP DO LAGO PARANOÁ PELA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS: A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO.....	60
3.1. Os principais crimes ambientais incidentes na orla do Lago Paranoá.....	60
3.2. Da importância da suspensão condicional do processo nos crimes ambientais: o caso da orla do Lago Paranoá	64
3.3. As providências reparadoras dos danos como condições da suspensão processual	69
3.3.1. Os principais elementos e desafios à reparação das APPs na orla do Lago Paranoá	73
3.3.2. Outras formas de reparação aplicadas no caso da APP do Lago Paranoá.....	79
3.4. As demais providências aplicadas à suspensão condicional do processo.....	82
CONCLUSÃO.....	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89
ANEXO	92

INTRODUÇÃO

Criado à época da construção de Brasília, entre as décadas de 1950 e 1960, o Lago Paranoá é protagonista do ecossistema da região do Distrito Federal, possuindo uma vasta rede de Unidades de Conservação e outras áreas especialmente protegidas destinadas à sua tutela. Mas, a despeito da legislação protetiva, a Área de Preservação Permanente (APP) que o circunda vem sendo densamente ocupada, ensejando a atuação judicial ostensiva por parte do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), pelas vias penal e civil, de maneira complementar.

O presente trabalho tem como objeto a análise da efetividade jurídica ambiental frente às ocupações irregulares perpetradas na orla do Lago Paranoá, constituídas, geralmente, por áreas de lazer de habitações individuais, clubes e alguns condomínios. Propõe-se, então, o estudo da efetividade das medidas alternativas na proteção do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, uma vez que os vários crimes praticados na região, com baixas penas previstas pela Lei de Crimes Ambientais, são processados por meio delas. O foco dessa análise será o instituto da suspensão condicional do processo, investigado por meio de pesquisa documental.

Primeiramente, faz-se necessário compreender o que se quer dizer por efetividade na proteção do meio ambiente. Para esclarecer-se esse conceito, é útil sua comparação à definição de eficácia normativa. Ao passo que esta diz respeito à capacidade da norma de atingir os objetivos a que se propõe, a efetividade refere-se à realização desses fins.¹ Nesse sentido utilizando-se do conceito de Barroso, pode-se defini-la como “o passo para além do mundo jurídico, sendo a realização do direito no desempenho concreto de sua função social”². Assim, ultrapassam-se os três planos tradicionais de análise dos atos normativos – existência, validade e eficácia –, passando-se à investigação de um quarto plano, da efetividade, que corresponde à eficácia social da norma, à presença dos mecanismos³ que lhe conferem uma real aplicação.³

¹ VARELLA, Marcelo Dias. Efetividade no Direito Internacional Ambiental: Análise Comparativa entre as Convenções da CITES, CDB, Quioto e Basiléia no Brasil. In: **A Efetividade do Direito Internacional Ambiental**. Brasília: Ed. UNICEUB, UNITAR e UnB, Série Direito Ambiental, v. 5, p. 27-28.

² BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p. 220.

³ _____. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista Direito Processual Geral**. Rio de Janeiro, n. 48, 1995, p. 66.

Ademais, como forma de se constatar essa efetividade, será feito um estudo comparativo em relação à tutela civil endereçada à área, não apenas sob a perspectiva das vantagens da tutela penal, como também da importância da atuação complementar entre os mecanismos pertinentes aos distintos ramos jurídicos. Serão, então, entendidas como efetivas as medidas de tutela ambiental que caminham no sentido da promoção do direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, no desempenho concreto da promoção da sadia qualidade de vida da população do Distrito Federal. Para tanto, serão consideradas como indicadores dessa efetividade: a recuperação de áreas degradadas e as providências tendentes a mudar o comportamento dos infratores.⁴

Essa ideia de complementaridade é necessária, dada a complexidade da questão ambiental, e será aqui aplicada com vislumbres de uma interpretação pela *teoria dos sistemas*, na perspectiva de Niklas Luhmann, ao menos no que diz respeito à relação entre as esferas penal e civil ambientais. Tal relação será melhor explicada no primeiro capítulo, entretanto, resumidamente, importa entender o modo sistêmico de interpretação possível à comunicação entre os âmbitos jurídicos. Essa teoria tem no mundo a mais alta unidade de referência, que engloba todos os sistemas e seus entornos. O mundo é complexo, formado pela multiplicidade, pelo entrelaçamento, pela interação contínua da afinidade entre os sistemas.⁵

Para estudar os fenômenos que ocorrem na sociedade complexa, Luhmann defende a organização do mundo a partir de unidades denominadas “sistemas autopoieticos”.⁶ Assim, reduz-se a complexidade a partir da individualização de sistemas funcionalmente diferenciados, que identificam cada área do conhecimento.⁷ Pela ótica da teoria dos sistemas, entende-se o direito como um sistema autopoietico, que necessita comunicar-se com os demais sistemas (economia, sociologia etc.) para atender às necessidades de uma sociedade complexa, criando mecanismos internos que lhe permitam lidar com os “ruídos” desse entorno e, então, evoluir.

⁴ Uma vez que a constatação da reincidência dos infratores extrapola os limites desta pesquisa, apenas se pode falar em providências com o potencial de gerar a modificação do comportamento, aqui consideradas as medidas inibidoras e de conscientização/educação ambiental.

⁵ RAMMÊ, Rogério Santos; AZEREDO, Renato Luís Bordin. Direito Ambiental reflexivo e redução da ecomplexidade: uma análise a partir da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 1, n. 1, p. 409-430, jan./jun. 2011, p. 412-415.

⁶ Esses sistemas autopoieticos, independentes, que se reproduzem por uma lógica própria são também caracterizados por Luhmann como *autorreferentes*. Nesse sentido, o sociólogo aduz que se pode denominar um sistema como autorreferente quando os elementos que o constituem estão integrados como unidades de função, e em todas as relações entre seus elementos ocorre, paralelamente, um autoconstituição, de forma que se reproduz continuamente o que ele é. (LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais**: Lineamientos para una teoría general. México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA; Pontificia Universidad Javeriana; trad. Silvia Pappe e Brunhilde Erker; coord. Javier Torres; 1998; p. 56).

⁷ RAMMÊ; AZEREDO, op. cit., p. 412-415.

Além disso, é possível entender os âmbitos penal e civil como subsistemas do sistema “direito”,⁸ tendo cada um a sua própria lógica e os seus instrumentos, que podem se comunicar e complementar um ao outro, sobretudo quando o objetivo de ambos coincide, na busca pela modificação comportamental em prol do meio ambiente e, com isso, na efetividade da proteção ambiental. Dessa forma, entende-se aqui como complementaridade a relação entre os subsistemas jurídicos que decorre dessa comunicação entre sistema parcial e entorno, de maneira a evoluir e fortalecer sua efetividade, preenchendo um a lacuna do outro e perseguindo um fim comum.

Nesse sentido, prevê a Constituição Federal que a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja empreendida pela aplicação concomitante das sanções penais civis e administrativas (artigo 225, §3º), de forma independente, complementando-se, sem interferir um subsistema na lógica dos demais. A partir dessa ótica, da natureza complementar da tutela do meio ambiente, que será examinada a efetividade da proteção ambiental conferida pelos instrumentos de natureza penal e civil.

A complementaridade dos planos jurídicos à tutela do meio ambiente gira, então, em torno da prevenção e reparação do dano ambiental. Nesse sentido, o dano é o que se quer evitar por meio da aplicação do direito ambiental, ao tempo em que, quando não for possível a prevenção, sua reparação deve ser o foco da tutela implementada pelos mecanismos pertinentes a qualquer um dos subsistemas jurídicos.

Sobre o conceito de dano ambiental, corrobora-se com o entendimento de Leite e Ayala, que o compreendem como toda lesão intolerável ao meio ambiente, causado por ação humana. Pode o dano atingir diretamente o meio ambiente, ferindo o interesse da coletividade, ou ser direcionado ao interesse individual de terceiros, que reflete, indiretamente, no macrobem ambiental.^{9 10}

⁸ Sobre essa constituição do sistema jurídico por diversos subsistemas ou sistemas parciais, Luhmann explica que a diferença entre sistema e entorno obriga a substituição de uma teoria que diferencia todo/parte, por uma teoria de sistemas dentro de sistemas. Eles existem na forma da criação de uma complexidade interna, para lidar com a complexidade do entorno. Assim, ocorre uma mudança de perspectiva, o sistema global adquire a função de entorno interno em relação aos sistemas parciais, multiplicando-se a diferenciação sistema/entorno. (LUHMANN, op. cit. p. 42)

⁹ LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: Do individual ao coletivo.** São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 5. ed., 2012, p. 101-102.

¹⁰ Sobre a definição jurídica de dano ambiental, Steigleder completa: “Sob o ponto de vista jurídico, o dano ambiental representa um grave desequilíbrio nas funções do ecossistema e de seus elementos integrantes, como o solo, a água, a vegetação, a fauna e todo o complexo de interrelações daí resultantes. A construção de um conceito abrangente para o dano ambiental decorre do próprio conceito de meio ambiente, consoante definido pelo art. 3º, I, da Lei nº 6.938/81, segundo o qual o meio ambiente é o ‘conjunto de condições, leis, influências e interações de

Em observância ao princípio da prevenção no direito ambiental, o principal objetivo das tutelas penal, civil e administrativa do meio ambiente é, por meio da previsão e da aplicação de sanções, evitar que os danos ambientais ocorram. Entretanto, depois que as lesões já foram causadas, a reparação da degradação é indispensável à restauração do equilíbrio ecológico.

É a partir daí que se delinea a efetividade da tutela penal, complementada pela civil. Nesse raciocínio, entendem-se como insuficientes os instrumentos deste último, quais sejam, especificamente, a ação civil pública e o termo de ajustamento de conduta (TAC), pois não têm obtido grande sucesso na modificação do comportamento dos ocupantes da orla, especialmente em relação à recuperação dos danos.

O direito penal, por sua vez, além do maior rigor de suas sanções, em relação às demais subsistemas, na busca pela inibição e repressão às condutas lesivas, se permite atuar em prol da restituição do equilíbrio do ecossistema por meio das alternativas penais, a partir da aplicação de medidas reparadoras. Esse incremento das funções da tutela penal, em detrimento da visão meramente punitiva e retributiva, só foi possível a partir do momento em que o sistema se abriu para as medidas e penas alternativas ao encarceramento.¹¹

No ordenamento penal brasileiro, essa transformação deu-se com a criação de um modelo penal alternativo, inaugurado pelas Leis nº 9.099/1995 e nº 9.714/1998, em oposição ao modelo clássico pautado pelo aprisionamento. Com enorme potencialidade ressocializadora, as penas e medidas alternativas também servem à prevenção do delito, sem recorrer à traumática pena de prisão.¹²

Integra esse subsistema, o instituto da suspensão condicional do processo, disciplinado no artigo 89 da Lei nº 9.099/1995, com as complementações do artigo 28, da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais). Dada a diversidade das condições que podem ser objetos do acordo

ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.” (STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Valoração de danos ambientais irreversíveis. MPMG Jurídico: **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Diretoria de Produção Editorial do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ed. especial, 2011, p. 26)

¹¹ Diante da falência da pena de prisão e da urgência de humanização das penas, importante embasamento teórico a essas transformações foi fornecido pela teoria do garantismo penal, tendo Ferrajoli como grande expoente: “Garantismo’, com efeito, significa precisamente a tutela daqueles valores ou direitos fundamentais, cuja satisfação, mesmo contra os interesses da maioria, constitui o objetivo justificante do direito penal, vale dizer, a imunidade dos cidadãos contra a arbitrariedade das proibições e das punições, a defesa dos fracos mediante regras do jogo iguais para todos, a dignidade da pessoa do imputado, e, conseqüentemente, a garantia da sua liberdade, inclusive por meio do respeito à sua verdade. É precisamente a garantia desses direitos fundamentais que torna aceitável por todos, inclusive pela minoria formada pelos réus e pelos imputados, o direito penal e próprio princípio majoritário.” (FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002, p. 271)

¹² GOMES; Luiz Flávio. **Penas e medidas alternativas à prisão: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, Coleção Temas Atuais de Direito Criminal, v. 1, 2. ed., 2000, p. 101.

para a suspensão processual, essa medida alternativa confere uma maior riqueza à tutela penal do meio ambiente, tornando possíveis a aplicação de providências recuperadoras, compensatórias e, até mesmo, de educação ambiental. Por isso, entende-se que a observação das ações penais em que foi homologado o *sursis* processual confere material para que se analise a efetividade do subsistema penal na proteção da APP do Lago Paranoá, na promoção de recuperação e de obrigações que visam alterar o comportamento dos infratores.

Ademais, a análise prática deste suporte teórico da complementaridade entre penal e civil é justamente o que se encontra no caso da orla do Lago. Limita-se o presente trabalho à análise das ações penais e das ações civis públicas que versam sobre ocupações incidentes na APP do Lago Paranoá, excluídas as referentes exclusivamente a outros espaços ambientalmente protegidos, a despeito de sua reconhecida importância.

No tocante às ações civis públicas, estão contempladas três delas, propostas pelas Promotorias de Justiça de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural (PRODEMAS). Quanto às ações penais, não estão abarcadas na pesquisa as que tramitaram ou tramitam junto aos Juizados Especiais Criminais, mas apenas as que foram instauradas a partir de denúncias oferecidas pelas PRODEMAS, sendo ao todo 114, conforme tabela em anexo.¹³

Realizou-se, então, a pesquisa das ações penais e ações civis públicas a partir da consulta dos andamentos processuais e das principais decisões proferidas nos processos. Efetuou-se busca no *site* do TJDFT¹⁴ consultando-se os números dos feitos, fornecidos no levantamento acima mencionado. Quanto aos TACs, foram analisados todos os que estavam disponíveis no *site* do MPDFT¹⁵, pertinentes ao tema “ocupações/danos na APP do Lago Paranoá”.

A relação dos processos a serem examinados, datada de outubro de 2014, foi obtida junto à Divisão de Análise e Controle dos feitos do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística do MPDFT. No documento fornecido, informou-se que o quantitativo e a numeração dos feitos foram listados a partir de levantamento no Sistema de Controle de Processos (SISPROWEB), nos arquivos do Setor de Apoio das Promotorias de Defesa do Meio

¹³ A pesquisa documental partiu do referido levantamento realizado pela Divisão de Análise e Controle dos feitos do Meio Ambiente Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística, obtido junto ao Setor de Apoio das Promotorias de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural. Foram assim excluídos os feitos em trâmite junto aos Juizados Especiais, haja vista que não acompanhados por promotoria especializada na matéria, o que inviabilizaria a pesquisa específica de processos pertinentes à matéria ambiental.

¹⁴ Endereço: <<http://www.tjdft.jus.br/>>. Consultas realizadas entre 03/04/2015 e 05/05/2015.

¹⁵ Endereço: <<http://www.mpdft.mp.br/transparencia/index.php?item=iFrame&pagina=http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/termos-de-ajustamento-de-conduta/3165-promotoria-de-justica-de-defesa-do-meio-ambiente-prodema?tmpl=component>>. Acesso em 21/06/2015.

Ambiente e Patrimônio Cultural (PRODEMAS) e no *site* do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). Informou-se ainda, que foram localizadas as ações civis, as ações penais, os inquéritos policiais e os termos de ajustamento de conduta, mediante pesquisa na seguinte área de busca: “ocupação de área pública e danos ambientais na orla do Lago Paranoá”.

Assim, este trabalho visa a comprovar as hipóteses (i) da efetividade da tutela penal ambiental, com a aplicação das medidas alternativas e, especialmente, da suspensão condicional do processo, e (ii) da necessária complementaridade das esferas jurídicas para a tutela do meio ambiente. Para tanto, no primeiro capítulo, tratar-se-á da eficácia jurídica do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, dos instrumentos penais em prol de sua realização e da aplicação ao caso da orla do Lago Paranoá. No segundo capítulo, será abordada a tutela civil da APP do Lago, analisando-se sua complementaridade em relação à tutela penal e sua (não) efetividade na proteção do bem jurídico, por meio de pesquisa das ações civis públicas e TACs. Por fim, serão narrados os resultados encontrados na pesquisa das ações penais, a fim de confirmar a efetividade das medidas implementadas, especialmente em sede de suspensão condicional do processo.

CAPÍTULO 1 – A EFICÁCIA JURÍDICA AMBIENTAL: INSTRUMENTOS DE TUTELA PENAL E O CASO DA ORLA DO LAGO PARANOÁ

A complementaridade entre as tutelas penal e civil para a proteção do direito ambiental é almejada, não apenas do ponto de vista da otimização da efetividade na realização da tutela, mas também por se conectar com o direito fundamental humano ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Estão, pois, dentre os instrumentos de garantia do referido direito no âmbito processual.

Uma vez conectadas, torna-se clara a necessidade de uma visão sistêmica entre as esferas civil e penal, assim como entre uma perspectiva preventiva e repressiva, como formas de realização do direito à qualidade ambiental, previsto no artigo 225 da Constituição Federal. Tendo como conectora a atuação do Ministério Público, essas duas tutelas se apresentam na tentativa de proteger a APP do Lago Paranoá.

Desta feita, antes que se possa comparar a atuação dos dois subsistemas jurídicos para alcançar a finalidade desejada, bem como estudar sua complementaridade a partir de pesquisa empírica, primeiro se apresenta o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (1.1), para, em seguida, se esclarecer a primazia dos instrumentos tutelares penais, diante da ineficácia jurídica civil (1.2), além da contextualização do caso das ocupações da orla do Lago (1.3).

1.1. O direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado: na necessidade de conexão sistêmica entre os instrumentos tutelares

Os instrumentos repressivos das degradações ambientais, em que relevam as medidas penais, são importantes para a tutela ambiental, uma vez que possuem também caráter inibidor, realizando o princípio da prevenção. Essa conexão se faz importante por constituir condição da realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para uma posterior análise dessa relação, é relevante, primeiramente, compreender a própria configuração desse direito, sobretudo no que diz respeito ao desprendimento da esfera regulatória econômica em direção ao paradigma do novo constitucionalismo: a importância do entendimento da eficácia imediata dos direitos fundamentais e a necessidade de uma perspectiva sistêmica entre os instrumentos legais tutelares para dar efetividade ao direito.

Desta feita, opera-se, assim, primeiro o entendimento da constituição do direito ecologicamente equilibrado (1.1.1), para, em seguida, compreender a perspectiva sistêmica como meio de efetividade jurídica (1.1.2).

1.1.1. A constituição do direito ecologicamente equilibrado

A Constituição Federal prevê a eficácia imediata das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, §1º). Por isso, faz-se necessário para os objetivos deste trabalho compreender, em primeiro lugar que, a despeito de estar situado no “TÍTULO VIII – DA ORDEM SOCIAL”, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tem sim a natureza de direito fundamental.

Para tanto, será apresentado um breve histórico dessa conquista para a proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população, que se inicia a partir do desprendimento da esfera econômica regulatória. Dessa forma, pretende-se subsidiar o entendimento da necessária proteção imediata aos bens jurídicos ambientalmente relevantes, demandando a utilização de instrumentos pertencentes às diversas áreas jurídicas, de forma isolada ou conjunta, em prol de sua efetividade.

A legislação ambiental no Brasil foi marcada, inicialmente, pelo tratamento da matéria apenas a partir da perspectiva do direito econômico, sem a sua concepção como ramo autônomo do saber jurídico. O pensamento que norteou a escassa criação legislativa anterior à Constituição de 1988 foi de proteção e gerenciamento de insumos, de recursos naturais a serviço da exploração econômica.

No âmbito constitucional, pode-se perceber que a primeira Constituição a tratar de forma mais detalhada a regulação da atividade econômica com alguma repercussão na seara ambiental foi a promulgada no ano de 1934. No início do século XX, notadamente em razão das transformações políticas e econômicas decorrentes da Primeira Guerra Mundial e da própria Revolução de 30, no Brasil, fez-se imperioso criar normas para a regulação positiva da economia, fosse pela atuação estatal ou pela normatização das atividades desempenhadas pela iniciativa privada.¹⁶

¹⁶ ANTUNES, Paulo Bessa de. Direito Ambiental como Direito Econômico – Análise Crítica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 321/324, jul./set. 1992, p. 309.

Observa-se a mudança do paradigma em prol da tutela do meio ambiente pelo âmbito internacional, especialmente na década de 1970, cujo impacto se vê na Constituição de 1988. O ano inicial daquela década foi proclamado pelo presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon como “o ano do meio ambiente”. Em 1972 realizou-se a Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente humano.¹⁷ Nesse sentido, Antunes assevera:

Fato é que, desde a Conferência de Estocolmo, o meio ambiente e a ecologia vêm tornando-se um assunto mais e mais frequente na imprensa, nos Paramentos e mesmo nas conversas familiares de todo o planeta. A Constituição de 1988 foi promulgada 16 anos após a primeira conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente e, portanto, em meio a todo um debate de reformulação das relações do homem com a natureza, justificando-se, assim, os elementos pioneiros e vanguardísticos que ela contém naquilo que diz respeito à matéria que ora se examina neste trabalho.¹⁸

Influenciada por essa nova forma de relação do homem com a natureza, a Constituição de 1988 foi a primeira a tratar da questão ambiental de forma mais detalhada e a compreender a proteção do meio ambiente como condição à qualidade de vida da população. Primeiramente, nota-se que, ao dispor exaustivamente sobre os princípios gerais da ordem econômica, nos artigos 170 e seguintes, o texto constitucional incluiu nesse rol a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (inciso VI). A partir de então, a tutela ambiental não mais se submete ao interesse econômico, mas é condição a ser observada na atuação dos agentes econômicos, a fim de assegurar a todos existência digna. Impõe-se, assim, que esses interesses, grande parte das vezes opostos, sejam ao máximo harmonizados.

Além disso, releva o fato de que o novo texto constitucional dedica um capítulo específico ao meio ambiente, composto pelo artigo 225, inserido no título “Da ordem social”. Nestas palavras, a Lei Maior prevê a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Trata-se de bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida.

O texto do referido dispositivo assevera tratar-se de direito de *todos* e de *bem de uso comum*, ou seja, o meio ambiente sadio deve ser desfrutado por todos os cidadãos brasileiros, pelos estrangeiros que habitam permanentemente o Brasil e, ainda, pelas gerações vindouras¹⁹.

¹⁷ ANTUNES, 1992, op. cit., p. 311.

¹⁸ Ibidem, p. 312.

¹⁹ Da preocupação do legislador constituinte com a preservação ambiental para as gerações futuras, percebe-se a clara referência à necessidade de adotar-se um modelo sustentável de desenvolvimento, assim definido por Pedro Jacobi: “As dimensões apontadas pelo conceito de desenvolvimento sustentável contemplam o cálculo econômico, o aspecto biofísico e o componente **sociopolítico**, enquanto referenciais para a interpretação do mundo e para

Cuida-se, portanto, de direito de titularidade indefinida, mas pertencente a toda a sociedade.²⁰ Em razão de sua grande importância, optou o legislador constituinte por estabelecer obrigações expressas para o Poder Público, o cidadão e a coletividade, no sentido da preservação ambiental.²¹

Assim, ainda que não esteja o artigo 225 posicionado no Título II da Constituição, que diz respeito aos direitos e garantias fundamentais, é assim que o direito nele insculpido deve ser compreendido, considerando-se a lógica da própria Lei Maior e dos princípios do Direito Ambiental.²²

Com o tratamento dispensado pela Constituição, a proteção ambiental passa a ser preocupação de todos e é entendida, então, como preservação da natureza em todos os seus elementos, essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico. Trata-se de compreender a *qualidade do meio ambiente* como determinante da *qualidade de vida*, constituindo, portanto, um **direito fundamental da pessoa humana**, na forma de uma nova projeção do direito à vida.²³

Ressalta-se que, no contexto do paradigma do novo constitucionalismo, supera-se o modelo de regras e privilegia-se o de princípios, segundo o qual a prática do Judiciário não se

possibilitar interferências na lógica predatória prevalente. O fator diferenciador entre **ecodesenvolvimento** e **desenvolvimento sustentável** reside a favor deste último quanto à sua dimensão globalizante, tanto desde o lado do questionamento dos problemas ambientais como desde a ótica das relações e soluções que são formuladas pela sociedade. O desenvolvimento sustentável não se refere especificamente a um problema limitado de adequações ecológicas de um processo social, mas a uma estratégia ou modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica como ecológica. Num sentido abrangente, a noção de desenvolvimento sustentável leva à necessária redefinição das relações sociedade humana/natureza e, portanto, a uma mudança substancial do próprio processo civilizatório.” (JACOBI, **Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade**. In: CEPAM. **O Município no Século XXI**, São Paulo: CEPAM, 1999, p. 175-184. Disponível em <https://www.scribd.com/fullscreen/7506458?access_key=key-i2yjf8buz2iw58y3pt>. Acesso em 11/05/15)

²⁰ Trata-se, portanto, de direito difuso, definido pelo artigo 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, como transindividual, de natureza indivisível, titularizado por pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

²¹ ANTUNES, 1992, op. cit., p. 315-316.

²² Nesse sentido, é bastante pertinente a crítica de Antunes: “Estas circunstâncias, em minha opinião, acarretam que não se pode compreender a preservação do meio ambiente fora do contexto do artigo 5º da Lei Fundamental, local no qual deveria estar inserido. Mesmo que não se tratasse de inserir o capítulo do meio ambiente no artigo 5º (direitos e deveres individuais e coletivos), nada impediria que este estivesse localizado no interior do título II (dos direitos e garantias fundamentais), como um capítulo próprio. Esta solução seria bastante aceitável, pois impediria que a proteção ao meio ambiente ficasse, como está, subordinada a critérios de política econômica que não se coadunam, muitas vezes, com os critérios de promoção da cidadania. A tese que ora se defende encontra respaldo em elementos existentes no próprio artigo 225 e, sobretudo, na principiologia que informa o direito ambiental. Dentre estes princípios é possível destacar o da participação popular na tomada de decisões quanto aos problemas ambientais, o do direito à informação em matéria ambiental, etc. A vantagem social seria evidente. Adotando-se o critério acima sugerido, estaríamos avançando em direção à construção de uma sociedade efetivamente mais democrática e na qual a participação popular nas tomadas de decisões estaria, de fato, assegurada.” (Ibidem, p. 316)

²³ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, p. 58.

resume a “dizer o direito”, mas tem por obrigação realizar os direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.²⁴

Ademais, a garantia da concretização do acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, encontra respaldo inclusive na previsão constitucional do acesso à justiça, que deve ser entendido de forma ampla, significando o “acesso a valores e direitos individuais, coletivos e difusos ou, em outras palavras, direitos fundamentais”.²⁵

Considerando-se que o Brasil, por meio de sua Constituição, pretende consolidar-se em um Estado Democrático de Direito, é totalmente descabida a afirmação de que uma norma constitucional, especialmente que vise a resguardar um direito fundamental, como é o caso do artigo 225 da CF, possa ser uma mera diretriz, apenas uma norma programática. Nesse sentido, Mendes, Coelho e Branco aduzem que os sistemas jurídicos democráticos possuem marcado zelo em “evitar que as posições afirmadas como essenciais da pessoa quedem como letra morta ou que só ganhem eficácia a partir da atuação do legislador”.²⁶

O próprio texto da Constituição assegurou expressamente, em seu artigo 5º, §1º, que as normas pertinentes aos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, não deixando margem a que fosse aceitável a omissão do poder público em tomar as medidas cabíveis a torná-los efetivos. Mendes, Coelho e Branco conferem a tal dispositivo constitucional a seguinte interpretação:

O significado essencial dessa cláusula é ressaltar que as normas que definem direitos fundamentais são normas de caráter preceptivo, e não meramente programático. Explicita-se, além disso, que direitos fundamentais se fundam na Constituição, e não na lei – com o que se deixa claro que é a lei que deve mover-se no âmbito dos direitos fundamentais, não o contrário. Os direitos fundamentais não são meramente normas matrizes de outras normas, mas são também, e sobretudo, normas diretamente reguladoras de relações jurídicas.²⁷

Diante da importância da concretização, ou ao menos da máxima aproximação da realidade, das previsões constitucionais, especialmente em relação a direitos fundamentais, o presente trabalho se propõe a estudar a efetividade do comando contido no artigo 225 da CF, a

²⁴ NETO, Nirson Medeiros da Silva; MEDEIROS, Josineide Gadelha Pamplona. Penas e medidas alternativas e proteção ambiental: reflexões para uma atuação judicial pró-ativa. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, 20 a 22 de novembro de 2008, Brasília, p. 1674. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/12_617.pdf>. Acesso em 10/05/15.

²⁵ NETO; MEDEIROS, op. cit., p. 1678-1679.

²⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva e Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009, p. 285.

²⁷ Miranda; Jorge. **Manual de direito constitucional**. Coimbra: Coimbra Ed, 1983, p.276; CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito constitucional**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 1986. P. 400, *apud*, MENDES, op. cit. p. 285.

partir da perspectiva da proteção ao meio ambiente, sob a ótica das medidas alternativas aplicadas nos casos dos crimes ambientais cometidos na APP do Lago Paranoá. Claro é que ainda há muito que se caminhar para alcançar a restauração do equilíbrio ecológico do ecossistema em estudo, porém, serão estudados os resultados das medidas aplicadas para que se avance nesse sentido. Todavia, antes da análise propriamente dita, importa, ainda, esclarecer a relevância de uma perspectiva sistêmica para a análise da efetividade do direito ambiental nesses casos.

1.1.2. A perspectiva sistêmica como meio de efetividade jurídica

A perspectiva sistêmica dos subsistemas jurídicos, penal e civil, é condição de efetividade jurídica à tutela ambiental. Além disso, é importante entender o que seria essa efetividade, especificamente trabalhada no caso da orla do Lago Paranoá. Impõe-se a compreensão de tal direito a partir da perspectiva sistêmica proclamada por Niklas Luhmann, como possibilitadora da complementação entre os subsistemas do direito em prol da proteção ao meio ambiente, sem permitir que se percam as características que os definem.

Vale lembrar que a compreensão da efetividade normativa é o que se atribui à análise do cumprimento da norma, avaliando a sua eficácia. Assim, ao tempo que a eficácia de uma norma diz respeito à sua capacidade de atingir os objetivos a que se propõe, a efetividade consiste na realização desses fins.²⁸ Compreendida a eficácia de uma norma como o grau de possibilidade de sua obediência, ela pode ser potencializada pelo contexto, a realidade, a cultura, os aspectos sociais compatíveis com o texto normativo. Do contrário, será necessária a maior utilização da força repressiva do Estado.²⁹ A esse respeito, pode-se dizer, por exemplo, que a promoção de medidas de educação ambiental serve à diminuição da aplicação do poder de polícia da administração, ou até mesmo de gravosas sanções penais.

Já a efetividade vai mais a frente, extrapola o mundo jurídico e constitui-se na realização do direito, concretizando sua função social³⁰. Depende da eficácia, da adequação da norma à realidade, de um fundamento que a legitime perante a sociedade e de condições materiais para que seja seguida pelos destinatários, no que se mostram relevantes a presença e o adequado funcionamento das instituições estatais. A efetividade decorre, ainda, da congruência técnica

²⁸ VARELLA, op. cit., p. 27-28.

²⁹ Idem.

³⁰ BARROSO, op. cit., p. 220.

do texto normativo. Sem a ocorrência de tais fatores, a norma apenas terá alguma possibilidade de concretizar-se pela coerção estatal.

Nesse sentido, importam a conscientização da população acerca da questão ambiental, assim como a preocupação dos legisladores e da Administração em compatibilizar as disposições das normas aos reais meios de o Estado fomentar e fiscalizar seu cumprimento. Dessa forma, para a concretização de um direito constitucional tão ambicioso como o do artigo 225, a celeridade do Poder Judiciário, a contundente atuação do Ministério Público e o fornecimento dos recursos necessários aos órgãos de fiscalização e de política ambientais se mostram indispensáveis.

No tocante ao que seria a efetividade na proteção do meio ambiente, o que se propõe analisar no estudo que compõe este trabalho, entende-se que corresponde, primeiramente, ao alcance de resultados que aproximem ao máximo a realização do direito fundamental previsto no artigo 225 da Constituição. Equivale, portanto, às medidas que ampliem acesso por brasileiros e estrangeiros residentes no país ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como à preservação da qualidade desse meio ambiente para as gerações futuras, o que demanda a sua utilização de forma sustentável.

No estudo das ocupações irregulares na orla do Lago Paranoá, entende-se que essa efetividade resta melhor traduzida na consolidação da APP, na adoção de medidas em prol da recuperação de áreas degradadas, na promoção da educação ambiental e de outras medidas tendentes a modificar o comportamento dos autores das irregularidades, no auxílio a entidades colaboradoras da preservação ambiental, no fortalecimento das instituições estatais que atuam em prol da proteção do meio ambiente, na promoção de medidas que possam prevenir novas irregularidades.

É importante mencionar, também, que o ordenamento vigente, a fim de assegurar o direito insculpido no artigo 225 da CF, prevê as tutelas administrativa, penal e civil do meio ambiente que, aliadas aos princípios e normas próprias do direito ambiental, possuem um potencial maior de efetivar a garantia de sua preservação.³¹ Por isso mesmo, o parágrafo primeiro do referido dispositivo constitucional e seus incisos enumeram uma série de providências a serem adotadas pela administração. Além disso, o parágrafo terceiro já prevê a

³¹ É notável a importância da Administração para a promoção do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, inclusive com a utilização de seu poder de polícia. A despeito disso, é claro que a tutela administrativa tem falhado em seu papel, ensejando a maior judicialização dos conflitos na orla do Lago. Contudo, esta pesquisa limitar-se-á ao estudo das tutelas penal e civil.

possibilidade de aplicação de sanções penais e administrativas, sem prejuízo da reparação dos danos, a quem pratica condutas lesivas ao meio ambiente.

Para melhor compreender a interação entre esses vários ramos do direito, como se conectam e se completam, é válido socorrer-se da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. Essa teoria tem no mundo a mais alta unidade de referência, que engloba todos os sistemas e seus entornos. O mundo é complexo, formado pela multiplicidade, pelo entrelaçamento, pela interação contínua da afinidade entre os sistemas.³²

Vale lembrar que, para estudar os fenômenos que ocorrem na sociedade complexa, Luhmann defende a organização do mundo a partir de unidades denominadas “sistemas autopoieticos”. Assim, reduz-se a complexidade a partir da individualização de sistemas funcionalmente diferenciados, que identificam cada área do conhecimento.³³

Os sistemas autopoieticos se caracterizam pela capacidade de se autorreproduzirem com certa independência, a partir de seus próprios elementos, diferenciando-se constantemente dos demais e dos ambientes/entornos que os circundam. Eles produzem sua própria estrutura, composta também por seus subsistemas.³⁴

Entretanto, apesar de sua autonomia, os sistemas apenas são capazes de evoluírem, acompanhando o desenvolvimento da sociedade por meio da comunicação, da assimilação das irritações provocadas pelo meio e pelos demais sistemas quando de sua autopoiese. Daí a importância da **interdisciplinaridade**, interação entre os sistemas, e da **transversalidade horizontal**, diálogo entre os próprios subsistemas.³⁵

Dessa forma, para que o direito se aproxime ao máximo das demandas sociais e possa então conferir maior efetividade a suas normas, especialmente no que diz respeito a novos e mais complexos direitos como é o caso do direito ambiental, é premente que seja visto a partir de uma perspectiva reflexiva. Ou seja, deve ser entendido como fenômeno social, histórico e cuja formação decorre da observação e da reação às dinâmicas sociais.³⁶ Impõe-se observar a

³² RAMMÊ; AZEREDO, op. cit., p. 412-415.

³³ Ibidem, p. 312-315.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

³⁶ ROCHA, Leonel Severo; CARVALHO, Délton Winter de. **Policontextualidade e direito ambiental reflexivo**. Revista Sequência, n. 53, p. 9-28, dez. 2006, p. 23.

policontextualidade³⁷ que envolve essas novas questões e cria a demanda por uma visão mais ampla dos problemas por parte dos juristas.

Pela ótica da teoria dos sistemas, entende-se o direito como um sistema autopoietico, que necessita comunicar-se com os demais sistemas (economia, sociologia etc.) para atender às necessidades de uma sociedade complexa. Em se tratando do direito ambiental, a **interdisciplinaridade** mostra-se, ainda mais relevante, tendo em vista ser dotado de uma complexidade diferenciada, o que se chamou de ecocomplexidade:

Uma forma de complexidade altamente potencializada por dizer respeito a relações mantidas entre um sistema que opera em uma unidade de referência (no caso da sociedade, comunicação) e um ambiente que tem outra unidade operacional (como é o caso do ambiente orgânico, que tem como unidade reprodutiva a vida).³⁸

Por isso, é imprescindível que o direito ambiental, não só crie mecanismos mais complexos de autoirritação, como também se abra cognitivamente às irritações advindas das demais áreas do conhecimento, dotando-se de reflexividade.³⁹ Deve, também, abrir-se para a interação entre sistemas parciais, como é o caso das organizações, forma de acoplamento estrutural privilegiada, junto a “instituições produtoras de observações, descrições e tomadas de decisões que servem a vários sistemas sociais, produzindo sentido específico em cada um”, como é o caso do Poder Judiciário, do IBAMA e das Agências Nacionais.⁴⁰

Igualmente relevante para o direito ambiental é a **transversalidade horizontal**, ou seja, sua comunicação com outros subsistemas do direito, como forma de ampliar as possibilidades da efetiva proteção ao meio ambiente:

O DA [direito ambiental] mantém intensas relações com os principais ramos do Direito Público e do Direito Privado, influenciando os seus rumos na medida em que carrega para o interior dos núcleos tradicionais do Direito a preocupação com a tutela jurídica do meio ambiente. Esta é a chave da compreensão das relações do DA com os demais ramos do Direito: o DA penetra nos demais “ramos” do Direito, fazendo com que eles assumam uma “preocupação” com os bens jurídicos tutelados pelo DA.⁴¹

³⁷ Rocha e Carvalho definem a “policontextualidade” nos seguintes termos: “Por policontextualidade, entende-se a proposta de uma metáfora dotada de um valor heurístico para a observação de vários sistemas (Política, Economia, Direito) que atuam segundo racionalidades específicas, e, sobretudo, levam a produção de ressonância nos demais sistemas (economia, por exemplo) através da utilização de instrumentos jurídicos, num processo social co-evolutivo.” (ROCHA; CARVALHO, op. cit., p. 23)

³⁸ CARVALHO, Délton Winter. **Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008. p. 68, *apud*, RAMMÊ; AZEREDO, op. cit., p. 418.

³⁹ RAMMÊ; AZEREDO, op. cit., p. 419.

⁴⁰ ROCHA; CARVALHO, op. cit., p. 24.

⁴¹ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 12. ed., 2010, p. 56.

Por constituírem subsistemas distintos, não se pode perder de vista que o direito ambiental, o direito administrativo, o direito penal e o direito civil possuem racionalidade, princípios e regras próprios que os caracterizam e individualizam. Mantidas as distintas lógicas subsistêmicas, sem interferir na autonomia de cada um deles, a complementaridade é importante passo em prol de sua adequação à realidade.

Portanto, a partir do caráter transversal do direito ambiental, especialmente no tocante à sua relação com a tutela penal do meio ambiente, o presente estudo propõe-se a investigar a colaboração das medidas alternativas à prisão, com foco na suspensão condicional do processo, aplicadas aos autores de crimes ambientais, para a maior efetividade da proteção ambiental. Posteriormente, serão incluídas na análise, para fins de comparação da efetividade e de análise da complementaridade, as medidas de natureza civil. Para tanto, antes de qualquer análise da aplicação dos mecanismos dos direitos material e processual civis, serão elucidados brevemente os instrumentos de que dispõe o direito penal, abordando mais detalhadamente a importância das alternativas penais e o instituto da suspensão condicional do processo para tutelar o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

1.2. Os instrumentos de tutela penal do meio ambiente e sua primazia ante à fraca eficácia jurídica civil ambiental

A efetividade do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado demanda sua interação com os demais subsistemas jurídicos, conforme a previsão do artigo 225, §3º, da Constituição, resultando na possibilidade de aplicação conjunta das sanções penais, civis e administrativas. O direito penal, uma vez que se propõe a tutelar os bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, é importante ator nessa interação, o que se traduz especialmente no estudo do caso da ocupação irregular da orla do Lago Paranoá.

A comunicação entre o direito ambiental e o direito penal possibilita a realização do princípio da prevenção a partir da repressão por meio de penalidades mais gravosas aos infratores e de sua própria atuação inibidora, ainda que não sejam impostas penas aos casos concretos. Mas não é esse o único benefício. Com a adoção de um modelo penal alternativo por parte do ordenamento jurídico brasileiro (1.2.2), especialmente com o advento das Leis nº 9.099/95 e 9.714/98 e influenciado pelas teorias garantista e do direito penal mínimo, permitiu-se que as penas e medidas alternativas à prisão fortalecessem uma função de suma importância

do direito penal, que muitas vezes passa despercebida ante à clássica valorização da retribuição: a função reparadora.⁴²

Dessa forma, impõe-se a análise da constituição das ações humanas sob a perspectiva da tutela penal (1.2.1), diante da fraca eficácia jurídica civil, com a adoção de um modelo penal alternativo por parte do ordenamento jurídico brasileiro (1.2.2).

1.2.1. Aspectos gerais: da construção da racionalização das ações humanas lesivas ao meio ambiente pela tutela penal diante da fraca eficácia da tutela civil

Com o intuito de demonstrar a construção de uma racionalidade sistêmica que integre repressão como inibidora da degradação ambiental e, conseqüentemente, a realização do princípio da prevenção, aliadas às medidas coercitivas que ensejam o cumprimento das obrigações reparadoras do meio ambiente, opera-se uma breve perspectiva histórica da tutela penal, especialmente no que compreende a proteção da fauna e da flora. Em relação a essa evolução legislativa é necessário ressaltar as mudanças ensejadas na visão mundial da questão ambiental a partir da década de 1970, que refletiram na Constituição Federal vigente, culminando na promulgação da Lei nº 9.605/98.

Parte-se do pressuposto da insuficiência da tutela civil, aplicada de forma isolada, para a proteção do bem jurídico ambiental, principalmente no tocante ao caso ora estudado. As ações civis públicas têm importante atuação em algumas situações em que o direito penal não conseguiria intervir chegando aos mesmos resultados. Porém, a flexibilidade desse subsistema jurídico e, muitas vezes, a morosidade de sua tramitação, fazem com que as medidas penais se mostrem mais efetivas.⁴³

Nesse sentido, a doutrina de Benjamin:

[...] é pertinente insistir sobre outro ponto acima já discutido: mesmo após tais acertos de substância, o papel da responsabilidade civil será sempre *complementar* (o que não quer dizer inferior) ao esquema publicístico. De um lado, assim é em decorrência da priorização que o Direito Ambiental confere à prevenção. De outro, porque, no subsistema privatístico de controle ambiental, o agente retém o direito de conduzir a atividade potencialmente poluidora, sujeitando-se, entretanto, na hipótese de dano

⁴² Nesse sentido, releva a explicação trazida por Gomes: “[...] superando a rotina do mero castigo, deve-se empregar a intervenção estatal para uma ajuda efetiva individual e social. Trata-se da ideia de reparação... que pode contribuir muitíssimo para o cumprimento dos fins da pena, daí sua importância político-criminal; ela está a serviço do restabelecimento da ‘paz jurídica’ (tanto a vítima como a sociedade, em virtude da reparação do dano social provocado, sentem realizadas suas expectativas de reparação, de ser desculpada etc.), bem como de uma eficaz ‘ressocialização’ [...]” (GOMES, op. cit., p. 42-43)

⁴³ A baixa efetividade das medidas civis será delineada no caso da orla do Lago Paranoá no capítulo 2, enquanto a primazia dos resultados da tutela penal será demonstrada no capítulo.

ocorrer, a reparar os danos causados, individual ou coletivamente. Acrescente-se a esse quadro as conhecidas dificuldades de acesso à justiça e temos aí razões suficientes para não esperarmos maiores benefícios sociais da responsabilidade civil ambiental do que ela está habilitada a prover.⁴⁴

Os primeiros dispositivos penais endereçados à proteção ambiental foram marcados pelo viés do modelo de desenvolvimento exploratório que norteava as atividades econômicas no país. Apesar de muito ainda existir de exploração desenfreada do meio ambiente em busca da geração de riquezas, tal cenário começou a mudar, ao menos no que diz respeito à legislação, com a Constituição de 1988, que elegeu a sustentabilidade como direção das relações humanas com o ambiente.

Em observação a um breve histórico das normas já vigentes no Brasil acerca de matéria penal ambiental, verifica-se justamente a preocupação inicial restrita à regulação da utilização de recursos naturais interessantes à produtividade econômica. A primeira lei penal que incidiu sobre infrações praticadas contra o meio ambiente foi o Código Criminal de 1830, que em seus artigos 178 e 257, penalizava o corte ilegal de madeira.⁴⁵

A própria legislação protetiva da fauna tinha o claro objetivo de apenas regular atividades econômicas, sem uma preocupação maior com o equilíbrio ecológico ou com o respeito às demais formas de vida: em 1965 foi instituído o chamado Código de Caça (Lei nº 5.197/65) e, dois anos, depois o Código de Pesca (Decreto-lei nº 221/67).⁴⁶

Essa visão parcial dos recursos naturais, do meio ambiente como a junção dos insumos que isoladamente poderiam ter aproveitamento econômico, motivou que os crimes ambientais fossem por muito tempo tipificados em leis esparsas, que tutelavam isoladamente bens jurídicos específicos, de forma desconectada entre si. Considerando-se a complexidade que envolve a questão ambiental e a amplitude do objeto a que se refere, são claros os obstáculos que a ausência de um mínimo de sistematização acarreta para a efetividade da proteção ambiental.

A partir da década de 1970, grande destaque passou a ser atribuído à questão da preservação ambiental no cenário internacional, notadamente com a realização da Conferência de Estocolmo, e ocorreu uma brusca mudança na compreensão da relação ser humano/natureza. Tais fatos repercutiram no texto constitucional de 1988, que promulgado em um contexto

⁴⁴ BENJAMIN, Antonio Herman V. **Responsabilidade civil pelo dano ambiental**. Revista de Direito Ambiental. RDA 9/5, jan./mar. 1998, p. 97.

⁴⁵ ROMANELLI, Francisco Antônio. A sanção penal no sistema da Lei 9605-98. Disponível em <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7118>. Acesso em 05/04/2015.

⁴⁶ Idem.

democratizante, compreendeu como direito de todos o acesso à sadia qualidade de vida, proporcionada pelo acesso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Apesar de já passada uma década, essas transformações também se fizeram sentir na seara penal. A valorização da proteção ambiental e a atenção dispensada pelo constituinte culminaram na criação da Lei nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

A chamada “Lei de Crimes Ambientais” teve origem em projeto oriundo do Poder Executivo, que tinha a intenção original de sistematizar as punições administrativas e unificar os valores das multas aplicadas. Após amplo debate no Congresso Nacional, passou-se a traçar como objetivo da nova Lei a consolidação da legislação ambiental penal. Buscar-se-ia, portanto, reunir toda a punição penal e administrativa, na esfera federal, em um único diploma legal que consolidasse as leis anteriores.⁴⁷

Assim, conferiu-se maior racionalidade à tutela penal do meio ambiente, pois a sistematização dos crimes e infrações administrativas de forma integrada e organizada, de acordo com os bens jurídicos protegidos, dispõe sobre as condutas tipificadas e regras gerais aplicáveis para os crimes ambientais de forma mais lógica. Facilitam-se, então, a compreensão e a própria aplicação das normas penais ambientais, atribuindo-lhes maior eficácia.

Aliada à busca por um modelo consonante com o projeto da sustentabilidade, a Lei de Crimes Ambientais corroborou para a penalização das reiteradas ações pautadas no modelo economicista e exploratório de desenvolvimento ou que não respeitam o equilíbrio dos ambientes natural e antrópico.^{48 49}

O referido diploma legal possui o condão de, pela primeira vez na legislação penal ambiental, abranger o problema da degradação do meio ambiente em sua multidimensionalidade. É abarcado um grande leque de bens jurídicos, com a previsão de penas específicas, ainda que todas em patamar inferior a cinco anos de reclusão.⁵⁰ Constitui, portanto, o cerne do sistema penal de proteção ambiental, aliado às normas penais e administrativas que

⁴⁷ ROMANELLI, op. cit.

⁴⁸ NETO; MEDEIROS, op. cit., p. 1683-1684.

⁴⁹ A despeito disso, Neto e Medeiros tecem a seguinte crítica: “A previsão dos crimes ambientais, no entanto, não apresentou ainda os efeitos esperados em termos de minoração da depredação do meio ambiente, até mesmo porque continuamos a ver no Brasil a expansão do modelo desenvolvimentista não-sustentável tanto no meio urbano quanto no rural, promovida não só pelo setor privado como também pelo público, fato que dificulta a fiscalização, processamento e repressão dos crimes ambientais pois vai de encontro com uma cultura de sustentabilidade que se procura fazer nascer mas agoniza no parto.” (Ibidem, p. 1684)

⁵⁰ Idem.

preenchem seus dispositivos em branco, regulamentos e resoluções que completam seus significados, além de socorrer-se das disposições de algumas leis esparsas criadas após 1988.⁵¹

Com a maior racionalização do sistema sancionador, teve-se uma maior judicialização das infrações ambientais, uma vez que a previsão das sanções de forma mais lógica, facilita sua persecução penal. A partir de então, conferiu-se aos infratores respostas na forma de sanções repressivas, recomposição do bem jurídico lesado e, quando possível, restituição ao *status quo ante*.⁵²

Considerando-se o caráter difuso dos bens jurídicos tutelados e as peculiaridades da questão ambiental, verifica-se que a proteção conferida pelo direito penal é dotada de algumas particularidades. Um dos aspectos a ser notado é a importância atribuída à prevenção, ao caráter meramente retributivo das sanções, até mesmo em homenagem ao princípio da precaução. Daí decorre que o direito penal ambiental busca sempre antecipar-se ao agravamento dos prejuízos ao meio ambiente e faz isso, por exemplo, por meio da criação de crimes de perigo concreto e abstrato, de crimes de mera conduta, de normas penais em branco, de elementos normativos que caracterizam os tipos penais.⁵³

1.2.2. Do modelo penal alternativo como forma sistêmica de efetividade ambiental na tutela penal

A definição do modelo penal alternativo, bem como a menção às medidas penais por ele instituídas, são essenciais à compreensão da tutela penal como efetivadora do direito fundamental do artigo 225 da Constituição. Corolário das teorias do garantismo penal e do direito penal mínimo, as alternativas penais propiciam a aplicação de sanções interdisciplinares, que demandam os conhecimentos proporcionados pelas ciências ambientais e da pedagogia, por exemplo, não mais se restringindo ao encarceramento como solução principal dos conflitos. Além disso, permitem a participação da sociedade no processo de ressocialização, tendo em vista que não há o isolamento dos infratores e que muitas das medidas se realizam na convivência com os integrantes de instituições atuantes na defesa da questão ambiental. Dentre

⁵¹ Como mencionam Fiorillo e Conte, releva destacar entre a produção legislativa ambiental após 1988 as seguintes normas: Lei 7.679/89, acerca da proibição legal da pesca; Lei 7.802/89, sobre agrotóxicos; Lei 7.803/89, que alterou a Lei 4.771/65; Lei 7.804/89, que alterou a Política Nacional do Meio Ambiente; Lei 7.805/89, que alterou o Código de Minas; Lei 8.974/95, sobre patrimônio genético. (FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012, p. 18)

⁵² NETO; MEDEIROS, op. cit., p. 1684.

⁵³ *Ibidem*, p. 16/17.

essas alternativas, destacam-se as penas restritivas de direito (artigo 43 do Código Penal), as penalidades aplicáveis às pessoas jurídicas, a transação penal e a suspensão condicional do processo.

Tendo em vista as penas abstratamente cominadas para os delitos da Lei 9.605/98, a quase totalidade deles amolda-se à classificação de crimes de menor ou médio potencial ofensivo. Assim, inserem-se no chamado “alternativo modelo penal”, em oposição ao modelo “clássico”. Esse mais novo modelo, inaugurado no Brasil com a Lei 9.099/95 e fortalecido pela Lei nº 9.714/98, funda-se na ideia de que o encarceramento deve ocupar a posição de *extrema ratio* na *ultima ratio* que é o Direito Penal. Aposta na aplicação de alternativas penais, que propiciem ao aplicador do direito um rol maior de opções sancionadoras, possibilitando uma individualização melhor da pena, culminando com a prevenção da reincidência. No sentido oposto, o subsistema clássico privilegia a pena prisão, com a função de dissuadir as pessoas da prática criminosa.⁵⁴

A respeito do subsistema alternativo, Gomes tece as seguintes considerações:

O *modelo penal alternativo* inegavelmente conta com enorme potencialidade ressocializadora e reúne capacidade, ademais, tanto quanto avaliam os Documentos da ONU, de servir de instrumento para a preservação da segurança (prevenção do delito), sem necessidade de se recorrer à traumática pena de prisão, isto é, ao encarceramento desnecessário do infrator. Traz vantagens para o autor do fato punível (que não é inocuizado, segregado, separado da família, do trabalho etc.), para a vítima (porque desse modo abre-se a perspectiva da reparação dos danos ou outros tipos de prestações), bem como para a sociedade (que alcança a meta da segurança com menores custos e da prevenção do delito com a alta redução da taxa de reincidência).⁵⁵

⁵⁶

É importante ressaltar que a inclusão das alternativas penais no Direito Penal brasileiro insere-se em um contexto de movimento praticamente global de busca pela humanização e maior efetividade das penas impostas aos autores de crimes. Pode-se dizer que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, ao reconhecer a dignidade inerente a todos os seres humanos, foi o passo inicial rumo a

⁵⁴ GOMES, op. cit., p. 99.

⁵⁵ Ibidem, p. 101.

⁵⁶ A despeito das inúmeras vantagens das alternativas penais mencionadas em sua obra, Gomes também ressalva alguns riscos advindos do modelo alternativo penal: a) sabendo que, dependendo da pena cominada pela lei, alguns crimes dificilmente serão punidos com prisão, o legislador poderia se aproveitar do subsistema para continuar desempenhando uma política inflacionária e simbólica de elaboração de normas penais, prevendo abusivamente o encarceramento para infrações que não o justificariam; b) poderia, também, o legislador incrementar artificialmente as penas para determinado crime, apenas para fugir do subsistema alternativo. Acredita o autor que a Lei de Crimes Ambientais exemplifica esse primeiro problema. (Ibidem, p. 104-105)

essas transformações. Em seu artigo V prevê o seguinte: “Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes”.⁵⁷

Contudo, foram as Regras de Tóquio, regras mínimas sobre soluções alternativas à prisão, cuja adoção foi recomendada pelo 8º Congresso da ONU em 1990, que traçaram um norte com claros objetivos a serem perseguidos pelos países na concreção dessas mudanças. Os cinco objetivos fundamentais das Regras de Tóquio foram delineados nos seguintes termos:

As presentes Regras Mínimas enunciam um conjunto de princípios básicos para promover o emprego de medidas não-privativas de liberdade, assim como garantias mínimas para as pessoas submetidas a medidas substitutivas da prisão;

As presentes Regras têm por objetivo promover uma maior participação da comunidade na administração da Justiça Penal e, muito especialmente, no tratamento do delinquente, bem como estimular entre os delinquentes o senso de responsabilidade em relação à sociedade.⁵⁸

Cumprir mencionar, também, que no plano teórico a humanização das penas e a busca por alternativas mais dignas foi impulsionada pelas ideias do garantismo penal e do direito penal mínimo. O primeiro, enaltecendo que a garantia dos direitos fundamentais seja a todo o tempo realizada como objetivo justificante do direito penal⁵⁹; o segundo, com fortes vínculos garantistas em seu sistema, promovendo a concretização do Estado de Direito da limitação do poder público, especialmente do poder penal, a partir de sua estrita vinculação à lei no plano substancial e submissão a um plano processual.⁶⁰

Como o presente trabalho se propõe justamente a estudar a efetividade de alternativas penais aplicadas a um caso concreto, é mister elucidar seu conceito, bem como distinguir penas e medidas alternativas. Nesse sentido, é bastante esclarecedora a definição utilizada por Gomes:

Há uma diferença substancial entre penas e medidas alternativas: aquelas são, como nos ensina Damásio de Jesus, sanções de natureza criminal diversas da prisão, como a multa, a prestação de serviços à comunidade e as interdições temporárias de direitos (são *penas distintas*); estas, por sua vez (são institutos ou instrumentos que), visam impedir que ao autor de uma infração penal venha a ser aplicada (ou executada) pena privativa de liberdade. Ambas, entretanto, pertencem ao gênero “alternativas penais”.⁶¹

Com fundamento nas finalidades e no contexto acima mencionados acerca da tutela penal do meio ambiente, a Lei de Crimes Ambientais previu a possibilidade de aplicação a

⁵⁷ GOMES, op. cit., p. 21.

⁵⁸ Ibidem, p. 24.

⁵⁹ FERRAJOLI, op. cit., p. 271.

⁶⁰ Ibidem, p. 83.

⁶¹ JESUS, Damásio E., **Boletim IBCCrim** 58, set./97, p. 13, *apud*, GOMES, op. cit., p. 25.

peças físicas das seguintes penas: pena privativa de liberdade, penas restritivas de direitos, pena de multa e indenização.

A Lei nº 9.605/98 prevê também a penalização de pessoas jurídicas (artigo 3º), inclusive com a possibilidade de desconsideração da personalidade para responsabilização pessoal de seus sócios/administradores (artigo 4º).⁶² Nesses casos, as sanções estão dispostas nos artigos 21 a 24 da Lei nº 9.605/98, podendo consistir em multa, penas restritivas de direitos e prestação de serviços à comunidade.

A pena privativa de liberdade, como já dito neste trabalho, constitui exceção na punição dos crimes ambientais, em razão das baixas penas previstas, que permitem quase sempre a substituição ou a incidência de alguma outra medida alternativa. Ainda quando há condenação, pode ser cabível a suspensão condicional da pena (artigo 77 do Código Penal), aplicável quando a pena sentenciada não ultrapassa três anos (artigo 16 da Lei de Crimes Ambientais).

As penas restritivas de direitos, por sua vez, são autônomas e substituem a pena privativa de liberdade quando preenchidos os requisitos do artigo 7º da Lei de Crimes Ambientais (que reproduz o artigo 44 do Código Penal), quais sejam: tratar-se de crime culposo ou for aplicada a pena privativa de liberdade inferior a quatro anos; a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do condenado, bem como os motivos e as circunstâncias do crime indicarem que a substituição seja suficiente para efeitos de reprovação e prevenção do crime.

Também é possível que sejam aplicadas por ocasião da transação penal, quando é acordado pela parte e pelo Ministério Público, com homologação do juízo, nos casos de crimes de menor potencial ofensivo.

Como prevê o artigo 8º da Lei de Crimes Ambientais, essas penas podem consistir em: prestação de serviços à comunidade; interdição temporária de direitos; suspensão parcial ou total de atividades; prestação pecuniária; recolhimento domiciliar.

⁶² Muito se criticou a possibilidade de responsabilizar penalmente a pessoa jurídica, sob o argumento de contrariedade ao que dispõe o artigo 5º, XLV, da Constituição, *in verbis*: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio do devedor”. Apesar disso, a discussão encontra-se superada, haja vista que o próprio texto constitucional prevê no §3º do artigo 225 a sujeição de pessoas físicas ou **jurídicas** a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados, em razão de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. (COPOLA, Gina. **A lei dos crimes ambientais comentada artigo por artigo: jurisprudência sobre a matéria**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008, p. 36)

Interessante observar como essas penas podem ser úteis à proteção do meio ambiente. A prestação de serviços à comunidade consiste na atribuição de tarefas gratuitas ao condenado junto a parques e jardins públicos e unidades de conservação, e no caso de dano a coisa particular, pública ou tombada, dar-se-á com a restauração desta, quando possível (artigo 9º da Lei nº 9.605/98). Dessa forma, permite-se não só a possibilidade de reparação do dano, como também se incentiva a conscientização do infrator quando à proteção ambiental e aproveita à conservação dos locais da prestação.

A interdição temporária de direito, por sua vez, concerne à proibição de o condenado contratar com Poder Público, receber incentivos fiscais ou outros benefícios, assim como participar de licitações pelo prazo de cinco ou três anos. Assim, além de priorizar a contratação, com dinheiro público, de instituições com uma conduta alinhada ao desenvolvimento sustentável, pode também representar importante fator de dissuasão das pessoas jurídicas do cometimento de crimes ambientais, juntamente com a suspensão de atividades⁶³.

Ao seu turno, a prestação pecuniária destinada à vítima, se houver, cumpre a função de atender mais diretamente os seus interesses, o que talvez não acontecesse com a simples imposição da pena de prisão. Quando paga a entidade pública ou privada com fim social, especialmente em se tratando de atividade voltada para o meio ambiente, corrobora para a reparação do dano causado à sociedade, promovendo atividades que colaboram para a sua melhoria.

Quanto à pena de multa ressalta-se que ela não se confunde com a prestação pecuniária, primeiro por não se aplicar, como esta, em caráter de substituição, mas sim isolada ou cumulativamente com outras. Ademais, ela sempre se destina ao Fundo Penitenciário Nacional.⁶⁴

A indenização decorre da previsão do artigo 20 da Lei de Crimes Ambientais acerca da possibilidade de a sentença penal condenatória fixar valor mínimo para a reparação dos danos causados pelo delito, considerando os prejuízos sofridos por eventual ofendido ou pelo meio ambiente. Atualmente, há previsão também pelo artigo 63 do Código de Processo Penal. Tal indenização tem caráter penal e não obstaculiza discussão no âmbito cível.⁶⁵

⁶³ Nesses casos, deve o magistrado atentar para o risco de tais penas onerarem excessivamente as pessoas jurídicas, podendo dificultar que reparem o dano ou até mesmo ocasionar sua extinção.

⁶⁴ COPOLA, op. cit., p. 63.

⁶⁵ FIORILLO; CONTE, op. cit., p. 75.

Há ainda que se destacar a aplicação de dois institutos muito comuns no processamento dos crimes ambientais: a transação penal e a suspensão condicional do processo, ambos introduzidos pela Lei nº 9.099/95. O primeiro, descrito no artigo 76 da Lei nº 9.099/95, tem aplicação conforme o artigo 27 da Lei nº 9.605/98, que dispõe ser cabível, para os crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, podendo apenas ser formulada quando houver *prévia composição do dano ambiental*.⁶⁶

Já a suspensão condicional do processo, disposta na Lei nº 9.099/95 no artigo 89, tem previsão no artigo 28 da Lei nº 9.605/98. São aplicáveis nos casos de *sursis* processual as condições obrigatórias previstas no artigo 89, bem como outras obrigações que o magistrado entender pertinentes.

Preenchidos os requisitos do artigo 77 do Código Penal, o Ministério Público, ao oferecer denúncia, deverá propor a suspensão condicional do processo, pelo período de dois a quatro anos, prorrogáveis por mais um, fundamentadamente, caso necessário à reparação do dano.⁶⁷

Releva mencionar que é imprescindível à declaração da extinção da punibilidade a elaboração de *laudo de constatação de reparação do dano ambiental*, ressalvada a hipótese de ser impossível fazê-lo (artigo 28, inciso I, Lei nº 9.605/98).

Esses dois instrumentos de tutela penal, transação e suspensão condicional do processo, são importantes, da perspectiva da efetividade da proteção ambiental, tendo em vista a diversidade de obrigações que podem ser impostas aos acusados pelos delitos ambientais, que perpassam o caráter punitivo, educativo e reparador.

Assim, percebe-se que, ao contrário do que ainda é a regra em nosso sistema de justiça penal, a pena privativa de liberdade não ocupa lugar central na punição às infrações ambientais, funcionando normalmente apenas como um pano de fundo, no papel secundário de dissuadir a prática criminosa e o descumprimento das penas e medidas alternativas.⁶⁸

⁶⁶ A prévia composição do dano é definida por Copola como “a transação procedida pelo d. representante do Ministério Público com o infrator, para que seja celebrado compromisso para a recuperação do meio ambiente degradado”. O procedimento ocorre da seguinte forma: é realizada audiência preliminar antes do oferecimento da denúncia pelo Promotor de Justiça, ocasião em que, presentes os requisitos legais, será proposta a transação ao infrator, que deverá se comprometer a reparar o dano por ele causado e, ainda, ter aplicada imediatamente uma pena restritiva de direitos ou multa. (COPOLA, op. cit., p. 72 e 72)

⁶⁷ FIORILLO; CONTE, op. cit., p. 75.

⁶⁸ GOMES, op. cit., p. 44.

A tutela penal do meio ambiente fica por conta, portanto, das alternativas penais, que possuem a vantagem de apresentar mais opções ao aplicador do direito, que pode melhor individualizar as sanções de acordo com o autor do fato e o delito. As penas e medidas alternativas possuem, então, o potencial de conferir efetividade ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado por permitirem uma atuação mais abrangente da justiça, adotando medidas repressivas, preventivas e reparadoras.

1.3. A ocupação irregular da Área de Preservação Permanente do Lago Paranoá

Para uma análise sistêmica da efetividade dos instrumentos de tutela ambiental penais e civis escolheu-se realizar um estudo acerca da ocupação irregular da APP do Lago Paranoá. Cuida-se de área importante para Brasília e para o Distrito Federal sob vários aspectos: ambiental, urbanístico, social, econômico, histórico, cultural. Ademais, a repercussão do caso e os vários processos instaurados nas esferas penal e civil fazem dele interessante cenário para a discussão das hipóteses da efetividade das medidas alternativas na defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado e da complementaridade entre os instrumentos civis e penais de tutela do meio ambiente. A fim de possibilitar a análise, primeiro busca-se apreender um breve histórico das regras de proteção ambiental do Lago Paranoá e da ocupação da área (1.3.1), para, após, analisar brevemente os aspectos de judicialização dos conflitos ali presentes (1.3.2).

1.3.1. Do regime jurídico ambiental do Lago Paranoá e do seu desrespeito: características da ocupação irregular

Antes de empreender a análise da aplicação dos instrumentos de tutela penal e civil para a proteção ambiental da região da orla do Lago, deve-se, primeiramente, compreender a relevância da área, a partir da perspectiva das normas protetivas que incidem sobre a região e que justificam a movimentação judicial em prol da desocupação e recuperação desse espaço.

O Lago Paranoá foi criado à época da construção de Brasília, entre as décadas de 1950 e 1960, por meio do represamento do Rio Paranoá, contando com uma extensão de 37,5 quilômetros quadrados⁶⁹ e profundidade que pode superar 45 metros em alguns pontos. Pensou-se no lago com as finalidades precípua de amenizar o clima seco da região, servir à navegação, embelezar a nova cidade, propiciar opções de lazer à população. Daí a necessidade de uma

⁶⁹ FERRER, Gustavo Gonçalves; NEGRO, Guilherme Del. **Unidades de Conservação Ambientais da Bacia do Lago Paranoá**. Brasília: REDUnB, v. 10, p. 365-399, 2012, p. 372.

proteção jurídica que se preste ao equilíbrio biótico do Distrito Federal, bem como assegure qualidade de vida e bem-estar à população local, de forma a incentivar uma relação sustentável entre comunidade e meio ambiente.

Não é exagero, portanto, que a área receba vasta atenção da legislação ambiental, que prevê a presença de várias Unidades de Conservação e outros espaços especialmente protegidos. As Áreas de Proteção Ambiental do Lago Paranoá e das Bacias do Gama e Cabeça de Veado, a ARIE da Granja do Ipê, o Parque Ecológico Ezechias Heringer, o Parque Burle Marx e a Reserva Ecológica do Guará formam um corredor ecológico⁷⁰ a proteger a quase totalidade da bacia hidrográfica do Lago Paranoá.⁷¹

Ressalta-se, ainda, a criação das Reservas Ecológicas das Ilhas do Retiro e do Paranoá; das Áreas de Relevante Interesse Ecológico do Paranoá Sul, do Bosque e do Setor Habitacional Dom Bosco; das Áreas de Proteção de Mananciais; dos Parques Ecológicos e de Uso Múltiplo. Todos com impacto sobre a preservação ambiental do Lago.

Contudo, o presente estudo tem seu objeto restrito ao espaço protegido da APP adjacente ao Lago Paranoá. Isso tanto em razão da quantidade considerável de ocupações irregulares nela presentes, como também pelo impacto ambiental, e urbanístico, direto que é exercido sobre o Lago por qualquer ação antrópica na região, tão próxima às suas margens.⁷² O conceito vigente de APP é definido pela Lei nº 12.651/12, conhecida como o novo Código Florestal, em seu artigo 3º, inciso II, nos seguintes termos:

Artigo 3º: Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

II – Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a

⁷⁰ A Lei nº 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, em seu artigo 2º, inciso XIX, define os corredores ecológicos nos seguintes termos: “porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais.”

⁷¹ FERRER; NEGRO, op. cit., p. 377.

⁷² As aspirações legais quanto a esse espaço ambientalmente relevante são contrárias à sua ocupação desenfreada, “determinando que as margens do Lago (APP) são de domínio público e que seu bioma deve ser preservado por apresentar grande valor paisagístico e ambiental, formando cenários interessantes para o conjunto do Lago com contribuições relacionadas às espécies vegetais características do cerrado, bem como maiores condições de permeabilidade do solo, condições de habitabilidade para espécies de animais (aves, capivaras, etc.), configurando-se em um ecossistema a parte e especial.” (PARENTE, Apoena de Alencar. **Lago Paranoá: Lazer e Sustentabilidade Urbana**. Brasília: 2006, p. 65. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília)

paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

Em relação à APP do Lago Paranoá, constitui-se pela faixa marginal em torno do Lago, medida a partir de seu nível máximo normal, com largura de trinta metros, em projeção horizontal. Assim definem a Resolução nº 302/02 do CONAMA, em seu artigo 3º, inciso I, e o Decreto Distrital nº 24.499/04, no artigo 2º, inciso II.⁷³

Antes de dar início à análise dos dados encontrados em ações penais e civis instauradas em face das irregularidades perpetradas na região, releva tecer brevemente algumas considerações acerca da situação das ocupações humanas nesse espaço ambientalmente protegido.

A despeito de Lúcio Costa ter pensado a importância de não haver bairros residenciais ao longo das margens do Lago Paranoá, permitindo a livre circulação de pessoas, não é essa a realidade da orla, ocupada, principalmente, por residências e clubes recreativos⁷⁴, além dos condomínios, que se multiplicaram especialmente nos fins da década de 1990⁷⁵. Nesse sentido, tem-se a seguinte caracterização das ocupações irregulares:

No caso da orla do Lago Paranoá, tanto no SHIS (Lago Sul) quanto no SHIN (Península Norte), as cercas sobre as áreas públicas bloquearam o acesso público às margens do lago e as áreas ocupadas foram irregularmente edificadas com pères, rampas para embarcações, garagens de barcos, quadras de esportes, piscinas, churrasqueiras e outros tipos de construções, contrariando, ao mesmo tempo, as normas urbanísticas edilícias e ambientais. As faixas de áreas públicas concebidas nos

⁷³ Inaplicáveis para a orla do Lago Paranoá a exigibilidade de definição da APP por licença do empreendimento, pois é requisito estipulado pelo Código Florestal de 2012, muito após a criação do reservatório, ou a disposição do artigo 62 da mesma Lei, que representariam claro retrocesso em matéria ambiental, vedado pela Constituição, pois diminuiriam significativamente o espaço protegido. Nesse sentido, por ora, tem decidido o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, conforme os julgados a seguir:

REEXAME NECESSÁRIO. CRIME AMBIENTAL. TRANCAMENTO DE INQUÉRITO POLICIAL. HABEAS CORPUS DE OFÍCIO. FAIXA MARGINAL DO LAGO PARANOÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. AFIRMAÇÃO. CASSAÇÃO DA SENTENÇA. PROVIMENTO. (TJ-DF, Relator: NILSONI DE FREITAS, Data de Julgamento: 12/12/2013, 3ª Turma Criminal, Disponível em: < <http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/116295401/remessa-de-oficio-rmo-20070110469576-df-0056383-8220078070001/inteiro-teor-116295415>>. Acesso em 31/05/2015.)

RECURSO EM SENTIDO ESTRITO. CRIMES AMBIENTAIS. ART. 40 E 48 DA LEI 9.605/98. CONCESSÃO DE HABEAS CORPUS DE OFÍCIO. ARQUIVAMENTO DO INQUÉRITO POLICIAL. FUNDAMENTO. ATIPICIDADE DAS CONDUTAS. EDIFICAÇÃO NA ORLA DO LAGO PARANOÁ. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. NOVO CÓDIGO FLORESTAL. REDEFINIÇÃO CONCEITUAL QUE NÃO DESQUALIFICOU O ESPAÇO ESPECIALMENTE PROTEGIDO. LAGO PARANOÁ. APP E APA. INDÍCIOS DE AUTORIA. PROVA DA MATERIALIDADE. TRANCAMENTO PREMATURO DO CADERNO INFORMATIVO. RETORNO DOS AUTOS À VARA DE ORIGEM. RECURSO PROVIDO. (TJ-DF, Relator: SILVÂNIO BARBOSA DOS SANTOS, Data de Julgamento: 03/04/2014, 2ª Turma Criminal, Disponível em: < <http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/115527239/recurso-em-sentido-estrito-rse-20070110491918-df-0056405-4320078070001/inteiro-teor-115527257>>. Acesso em 31/05/2015.)

⁷⁴ FERRER; NEGRO, op. cit., p. 372.

⁷⁵ Ibidem, p. 380.

projetos urbanísticos foram privatizadas, impedindo o acesso, até mesmo, dos moradores vizinhos.

[...]

Na segunda situação descrita, ou seja, dos lotes do Lago Sul e da Península Norte, a situação é bem mais complexa. Os projetos do SHIN e do SHIS previram uma faixa de área pública na orla, mas não criaram os necessários acessos públicos, na forma de vias ou de passeios públicos. O resultado dessa falha de projeto foi o avanço dos lotes lindeiros invadindo a orla, como regra não consentida.⁷⁶

As ocupações irregulares no Lago Sul e na Península Norte totalizam uma área de 1.574 hectares, aí incluídas tanto as áreas verdes não edificáveis como as próprias APPs. Em termos de superfície ocupada, corresponde à maior invasão de área pública no Distrito Federal.⁷⁷

A despeito de algumas ocupações na orla perpetradas por pessoas de menor poder aquisitivo, como é o caso do acampamento Telebrásília, boa parte das edificações na área protegida são implementadas por moradores dos bairros Lago Norte e Lago Sul, onde a renda domiciliar mensal média é de, respectivamente, R\$ 13.800,00 e R\$ 21.700,00, conforme estimativa do ano de 2014.⁷⁸ Também é notável a presença dos clubes esportivos e de lazer que, mesmo contando com vasta área disponível, ocupam áreas públicas vizinhas e privatizam as margens do Lago.⁷⁹

Constata-se, portanto, uma situação de extensa ocupação do espaço público por agentes privados, o que prejudica o acesso da comunidade ao lazer e a outras atividades que poderiam ser realizadas na orla, como também ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, no caso do Distrito Federal, tem no Lago Paranoá um de seus protagonistas. Verifica-se, por exemplo, um aumento do processo de assoreamento⁸⁰ e um conflito entre os diferentes usos do local.

⁷⁶ SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL. Olhares sobre o Lago Paranoá. Brasília: 2001, *apud*, CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Estudo sobre questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Brasília: Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente da Assessoria Legislativa da Estudo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, solicitado pelo gabinete do Deputado Joe Valle, 2015, p. 8-9.

⁷⁷ CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL, *op. cit.*, p. 22.

⁷⁸ Dados do PNAD divulgados em <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/em-brasilia-ricos-sao-os-que-mais-ocupam-area-irregular/>>. Acesso em 01/06/2015.

⁷⁹ PARENTE, *op. cit.*, p. 21.

⁸⁰ Veicula-se que o assoreamento do Lago Paranoá tenha ocasionado uma perda de até 17% de sua superfície, conforme notícias disponíveis em: <<http://isebvmf.com.br/?r=noticias/view&id=240054>> e <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2014/11/lago-paranoa-no-df-perdeu-17-da-superficie-por-assoreamento.html>>. Acesso em 26/06/2015.

1.3.2. Da judicialização dos conflitos entre interesses públicos e privados na orla do Lago Paranoá

A judicialização dos conflitos retrata uma realidade de graves agressões ao regime jurídico, acima mencionado, aplicável à defesa da APP do Lago Paranoá. Constatou-se a violação do direito da sociedade brasileira de utilização de espaço público que foi privatizado irregularmente, além dos prejuízos para o ecossistema da região que podem se agravar com o aumento da degradação. A análise dos casos, referentes à orla, sob apreciação do Judiciário, propicia um cenário rico para a análise da efetividade das medidas penais e da atuação conjunta entre as tutelas ambientais penal e civil na proteção do mesmo bem jurídico de relevância ambiental.

Em face da situação fática acima descrita, tem havido uma maior atuação judicial em busca da solução desses conflitos entre os interesses privados dos ocupantes e os da sociedade, titular do direito fundamental constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo como importante ator o Ministério Público. Conforme levantamento fornecido pela Divisão de Análise e Controle dos feitos do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística do MPDFT, foi quantificada a presença dos seguintes feitos versando sobre conflitos na orla do Lago Paranoá.

Natureza do feito	Quantidade
Inquérito policial	334
Ação penal	75
Termo ajustamento de conduta	14
Ação civil pública	11

Tabela 1 – Quantitativo de feitos da orla do Lago

Defende-se aqui que a quantidade de ocupações irregulares e dos respectivos processos judiciais a elas pertinentes traduzem o potencial do caso de esclarecer a dinâmica da interação sistêmica entre as esferas jurídicas civil e penal na proteção do meio ambiente. Fornece, ainda, vasto material para a elucidação da aplicação de medidas alternativas. Em certa medida, a pesquisa pode estender-se à compreensão de outras situações de desrespeito à legislação ambiental, apontando os pontos positivos e negativos da experiência em exame e trazendo a realidade para enriquecer o estudo teórico.

Além disso, cuida-se de objeto relevante para o equilíbrio ecológico do Distrito Federal, com forte impacto sobre a vida da comunidade sob as perspectivas ambiental e urbanística. Considerando-se a característica planejada da capital federal, com a idealização de importante papel para o Lago Paranoá, assim como os aspectos sociais e econômicos que envolvem as

invasões da APP do Lago, o caso em apreço mostra-se relevante por trazer à tona as especificidades a serem observadas na tutela judicial do meio ambiente, particularmente considerada na área. Ilustra-se o processamento dessas irregularidades e o trabalho dos órgãos públicos envolvidos na aplicação do direito ambiental na região.

A seguir serão abordados os principais dados encontrados na pesquisa documental das ações penais, ações civis públicas e dos TACs realizada, tratando-se separadamente os feitos civis e penais e trabalhando-se as hipóteses que este trabalho se propôs a verificar.

CAPÍTULO 2 – A COMPLEMENTARIDADE E A (NÃO) EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE TUTELA CIVIL NA ORLA DO LAGO PARANOÁ

Em razão da complexidade diferenciada que permeia o direito ambiental – ecocomplexidade⁸¹ – é necessário que ele se utilize de instrumentos conferidos por outros ramos jurídicos para garantir a efetividade de suas normas. Para tanto, esse subsistema jurídico irrita os demais, introduzindo neles a preocupação com os bens jurídicos ambientalmente relevantes, na realização do processo da transversalidade horizontal⁸². No ordenamento pátrio, esse processo verifica-se pela submissão das infrações ambientais à tríplice responsabilização, nos termos do artigo 225, §3º, da Constituição. Assim, tem-se que as tutelas ambientais penal, civil e administrativa atuam de forma complementar, podendo incidir todas elas diante de um mesmo fato jurídico.

No que diz respeito à tutela civil, importa compreender seus mecanismos de atuação em face da prevenção e da reparação dos danos ambientais (2.1), além da importância e dos limites da ação civil pública (2.2) e do Termo de Ajustamento de Conduta – TAC (2.3) aplicados aos conflitos na orla do Lago Paranoá. Dessa forma, busca-se compreender a interação entre os subsistemas jurídicos aplicados no caso em estudo e verificar o quanto ela tem colaborado para a efetividade da promoção do equilíbrio ecológico.

2.1. A tutela civil relacionada ao dano ambiental: prevenção e reparação

Utilizando-se, novamente, de referência à teoria dos sistemas, pode-se dizer que o direito ambiental se comunica com os demais ramos jurídicos, neles introduzindo a preocupação com os bens jurídicos que considera relevantes. Assim, se utilizam os mecanismos de direito civil material e processual para conferir a tutela protetiva, principalmente com a finalidade preventiva e, quando assim não for possível, reparadora.

Pode-se dizer, então, que as sanções civis, possuem basicamente duas funções: a garantia da segurança dos bens ambientais, por meio dos caracteres punitivo e repressivo das sanções, e a reparação dos danos causados às vítimas. Paralelamente, podem ser acrescentadas outras funções, como sanções de comportamento, que ocorrem, por exemplo com a determinação judicial da cessação de uma atividade lesiva ao meio ambiente. Ao passo que a

⁸¹ Conceito apresentado na página 24.

⁸² Idem.

lógica penal se caracteriza pela imposição de penas (ou outras medidas aqui já abordadas), a responsabilização civil realiza-se principalmente com a imposição de obrigações de indenizar.⁸³

Ao abordar a tutela civil do meio ambiente, releva mencionar a ampliação das hipóteses que ensejam o dever de indenizar, dada a relevância do objeto protegido e a ampliação dos riscos na sociedade industrializada e de consumo em massa. Assim, é desnecessário que o infrator tenha agido com dolo ou culpa, bastando que estejam presentes o dano ambiental (ou, em alguns casos, apenas o perigo) e o nexo de causalidade entre ele e ação ou omissão do agente. Cuida-se, portanto, de evolução da legislação em prol da efetividade da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a partir da aplicação da responsabilização civil objetiva das pessoas físicas ou jurídicas causadoras de danos ambientais.

Apesar da regra da responsabilidade subjetiva em matéria civil, o legislador estipulou no artigo 927, parágrafo único, do Código Civil de 2002, o seguinte:

Haverá obrigação de reparar o dano *independentemente de culpa*, nos casos especificados em *lei*, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, *riscos* para os direitos de outrem. (grifo nosso)

No caso de ofensa contra o meio ambiente, há previsão legal consubstanciada em diploma legal específico, qual seja, a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Em seu artigo 14, §1º, dispõe que, além de se submeterem às penalidades definidas na legislação federal, multas, perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo poder público, perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito e suspensão de atividades, os poluidores são obrigados a “indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”, independentemente de culpa.

Quanto ao risco, a previsão de forma genérica, ao tempo que demonstra certa superficialidade no tratamento do tema, permite o entendimento de que estejam abarcados tanto o risco concreto como o abstrato. Ou seja, estão contempladas tanto atividades que provocam efeitos nocivos, como as que possuem o potencial de ocasionar poluição ou outras formas de degradação ambiental. Ampliou-se, então, a tutela do meio ambiente, incluindo-se a possibilidade de responsabilização em casos de atividades lícitas.⁸⁴

Em matéria processual, o direito pátrio confere instrumentos de tutela civil ambiental específicos para a defesa de interesses individuais e coletivos. No primeiro caso, o interesse

⁸³ LEITE; AYALA, op. cit., p. 120.

⁸⁴ Ibidem, p. 128.

direto da propositura da ação é a proteção ao patrimônio e demais valores da pessoa e alcança a qualidade do meio ambiente para todos os cidadãos de forma indireta. Na segunda hipótese, tem-se a tutela direcionada diretamente à proteção do meio ambiente da coletividade, entendido como direito transindividual⁸⁵.

À defesa dos particulares em casos de danos ambientais individuais reflexos ou indiretos ao meio ambiente servem as regras de direito civil e direito processual civil aplicáveis aos conflitos intersubjetivos.

Com o intuito de promover a anulação de ato lesivo ao meio ambiente, a ação popular tutela bem jurídico da coletividade, que é a destinatária das eventuais reparações e indenizações determinadas em sentenças condenatórias. Existe, portanto, uma dupla natureza jurídica da demanda popular: desconstituição do ato danoso e condenação à restituição do ecossistema ao *status quo ante* e ao ressarcimento pecuniário.⁸⁶

Cuida-se de importante instrumento de democratização do acesso à justiça, bem como de ampliação da efetividade da proteção ambiental, uma vez que em uma sociedade com atividades danosas em massa é necessária a ampliação das possibilidades de judicialização dos conflitos de interesses que envolvem o meio ambiente, que fica, então, ao alcance de qualquer cidadão.

Diante de danos de dimensão coletiva, entendidos como as lesões ao macrobem ambiental difuso de titularidade da coletividade⁸⁷, a principal forma de responsabilização civil é a promoção de ação civil pública. Disciplinada pela Lei nº 7.347/85 – LACP, é cabível para responsabilização diante de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente e a outros direitos difusos e coletivos (artigo 1ª e incisos, da LACP).⁸⁸

Os legitimados para a sua propositura estão elencados no artigo 5º da LACP, com destaque para o papel desempenhado pelo Ministério Público. Com efeito, o artigo 129, inciso III, da Constituição Federal prevê entre as funções institucionais do *Parquet* a promoção de

⁸⁵ Também conhecidos na doutrina como direitos coletivos *lato sensu*, metaindividuais ou plurissubjetivos, pois ultrapassam a esfera de um indivíduo em particular e dizem respeito a um número maior de pessoas. São assim entendidos os direitos difusos, os coletivos *stricto sensu* e os individuais homogêneos. (LEITE; AYALA, op. cit., p. 239)

⁸⁶ *Ibidem*, p. 164.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 165.

⁸⁸ Para melhor delimitação dos objetos destinatários de proteção pela ação civil pública são de grande valia as definições trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, parágrafo único e seus incisos, acerca dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

inquérito civil público e ação civil pública “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Além do Ministério Público, possuem legitimidade para figurar no polo ativo da demanda a Defensoria Pública, os entes públicos e as associações civis. A ampliação desse rol, com a Lei nº 11.448/07, possibilitou o maior acesso à justiça, democratizou a tutela ambiental e fortaleceu a eficácia da lei, que pode ser defendida em juízo por mais interessados.

Outro ponto favorável à realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o duplo fim a que se presta a ação: compensatório e recuperador. O primeiro mediante pagamento de indenização, e o segundo pela imposição de obrigação de fazer ou não fazer (cessação da atividade lesiva). Acrescenta-se, ainda, o caráter repressivo, à medida que amplia a possibilidade de que os litígios ambientais cheguem ao Judiciário, aplicando-se as devidas condenações.

Ademais, há uma série de prerrogativas conferidas ao magistrado e ao Ministério Público quando de suas atuações em sede de ação civil pública. Ao juiz faculta-se a possibilidade de promover execução específica e de cominar multa diária pela demora. Cuida-se de inovação a partir da proposta de um sistema misto, com penas pecuniárias e *astreintes*, a fim de assegurar o cumprimento das obrigações.⁸⁹ Cumpre, ainda, mencionar os avanços conferidos pelo Código de Defesa de Consumidor, em prol do adimplemento das obrigações de fazer e não fazer, uma vez que permite ao juiz que promova busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obras, impedimento de atividades nocivas e requisição de força policial (artigo 84, §5º).

O Ministério Público tem a seu favor a faculdade de instaurar inquérito civil público a fim de reunir elementos para a proposição de ação civil pública. Trata-se de procedimento preparatório, previsto no artigo 8ª, §1º, da LACP, presidido pelo *Parquet*. Sua função é tanto preventiva quanto inibitória da lesão ambiental.

O referido dispositivo legal confere, ainda, ao Ministério Público o poder de “requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis”.

Outra inovação importante trazida pela LACP é a possibilidade de ser firmado acordo tendo como objeto a adequação de atividades irregulares ou com potencial de causar lesão

⁸⁹ LEITE; AYALA, op. cit., p. 247.

relevante ao meio ambiente, com a natureza de título executivo extrajudicial. Trata-se do TAC, previsto no artigo 5º, §6º, da LACP: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Um aspecto positivo a ser ressaltado em relação ao TAC é o seu caráter eminentemente preventivo, mais adequado aos fins do direito ambiental, tendo sido idealizado principalmente para casos de potencial degradação ambiental. Ainda assim, na prática, é significativa sua utilização com a cominação de medidas compensatórias e de recuperação. Para que tenha maior eficácia, permite-se a incidência de multas diante do descumprimento das condições.

Por ser instrumento extrajudicial que versa sobre direitos difusos e indisponíveis, não pode dispor de direito material. Apenas serve à fixação de prazos e das condições para adequação das condutas à legislação ambiental. Dada a importância dos bens jurídicos envolvidos, é preciso que, apesar da informalidade permitida na celebração dos TACs, haja um rígido controle de legalidade e validade dos seus termos.⁹⁰

Para monitorar essa adequação, pode-se sugerir a exigência de reconhecimento do juízo para que os acordos surtam efeitos em processo judicial. Outra forma de fiscalizar a adequação dos TACs é a submissão à apreciação do Ministério Público nos casos em que o órgão não seja um dos celebrantes, haja vista sua atuação como *custos legis* dos direitos difusos e indisponíveis.⁹¹ Ademais, a garantia de sua eficácia social está diretamente ligada à ampliação dos mecanismos de participação popular, à transparência por meio da publicidade, ao controle pela sociedade e à observação das dinâmicas políticas e sociais do contexto em que se celebra.⁹²

Por fim, em relação à proteção conferida pela esfera civil ao meio ambiente, destacam-se as medidas de urgência, que podem evitar a ocorrência de danos ambientais, ou ao menos impedir que a degradação se intensifique. Na ação civil pública podem ser deferidas tutelas de urgência, antecipada ou liminar, presente o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*.

Assim, o direito material e o processual civil ampliam o leque de possibilidades de efetivação do direito ao meio ambiente equilibrado. Cabe aos aplicadores do direito analisar os

⁹⁰ LEITE; AYALA, op. cit., p. 253.

⁹¹ Ibidem, p. 255.

⁹² VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014, p. 8. Disponível em <<http://br.boell.org/pt-br>>. Acesso em 29/06/2015.

casos concretos a partir de uma visão sistêmica e então decidir quais os instrumentos mais adequados à defesa dos interesses tutelados, sem se olvidar dos benefícios que podem advir da utilização complementar dos mecanismos disponibilizados pelas diferentes esferas jurídicas. Para tanto, é indispensável a observação dos resultados obtidos nos casos concretos.

2.2. A importância e os limites da ação civil pública no caso da orla do Lago Paranoá

Para situar o momento no qual foram impetradas as ações civis públicas, vale explicar que a ocupação indevida da orla do Lago Paranoá foi combatida inicialmente pelo Ministério Público por meio da propositura de ações penais. A responsabilização individual criminal de cada um dos ocupantes ilegais, propiciaria que já começasse a partir dos infratores a recuperação gradual das áreas degradadas, sob pena de serem agravados os danos em razão da demora de uma solução para toda a região.⁹³

Após, de modo a complementar e fortalecer os esforços judiciais em prol da desocupação da APP e da devolução dos espaços públicos à coletividade, o *Parquet* passou a atuar também na esfera civil, por meio da propositura de ações civis públicas. Utilizaram-se, para mapeamento dos objetos das ações, as diversas investigações promovidas em sede de inquéritos policiais, demonstrando, logo, a importância da atuação conjunta entre os instrumentos dos diferentes subsistemas jurídicos, sem, é claro, interferência na lógica de cada um.

No que diz respeito às ações civis públicas mencionadas,⁹⁴ importa explicar que a maioria delas versa sobre irregularidades em áreas ou empreendimentos específicos, à exceção de ação civil pública ajuizada em 2005, conjuntamente por PRODEMAS e PROURBs, contra o Distrito Federal, objetivando sua responsabilização pela omissão diante da ocupação de toda a APP do Lago, com consequente condenação à reparação dos danos causados.

Em relação às ações instauradas para solucionar litígios referentes a áreas em particular, inseridas na orla do Lago, encontrou-se um conflito envolvendo a suposta nulidade de ato administrativo e uma ação movida contra ocupante irregular da orla, em atuação conjunta com

⁹³ Conforme palestra realizada em 18/06/2015: Desocupação da Orla do Lago Paranoá. Perspectivas Ambientais água, energia e boas práticas. Mês do Meio Ambiente. Realizada pelo MPDFT.

⁹⁴ Apesar de no levantamento que serviu de base ao desenvolvimento desta pesquisa constarem onze ações civis públicas, constatou-se que apenas três delas diziam respeito à APP do Lago Paranoá e a matéria ambiental, motivo pelo qual a análise foi limitada a elas.

a esfera penal. Por fim, passar-se-á ao estudo da ação civil pública mais abrangente, proposta contra o Distrito Federal, objetivando a desocupação de toda a orla.

Versando sobre a intervenção do Ministério Público, por meio de atuação na esfera civil, objetivando a declaração de nulidade de ato administrativo irregular, observa-se o caso da **ação civil pública nº 2007.01.1.075107**⁹⁵. Foi ajuizada contra requerido que, à época dos fatos, era Deputado Federal licenciado e Secretário da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, em razão da suposta concessão de autorização ambiental fundamentada em instrução normativa inexistente, tendo como objeto a construção de muro de arrimo às margens do Lago Paranoá.⁹⁶

Em sentença de primeiro grau, decidiu-se pela cassação do ato administrativo, declarando-o nulo. Determinou-se a realização de novo estudo pela Administração acerca da adequação da obra, já então realizada, à Instrução Normativa que depois regulamentou a situação. Após o estudo, poderia ser concedida nova autorização ou ser obrigado o particular a se adequar.

Em relação à alegação ministerial de que se trataria de ato de improbidade administrativa, o entendimento do magistrado foi negativo, uma vez que não restou comprovado o dolo. A Instrução Normativa que baseou autorização concedida ao particular provavelmente existia à época, mas padecia de algum vício de irregularidade desconhecido pelo Secretário. Não haveria dolo, mas apenas culpa ou negligência.

Entretanto, tal sentença foi declarada nula, tendo sido mantida a nulidade em julgamento de agravo de instrumento, em razão da ausência de curador especial para o réu revel citado fictamente. Reconheceu-se, portanto, a nulidade parcial do processo após a realização da citação.⁹⁷

Apesar de, no presente caso, ter sido declarada a nulidade da sentença por vício no processo, pode-se observar a tentativa de se utilizar medida civil para declarar a nulidade de ato administrativo com o potencial de ocasionar dano ambiental. Cuida-se, portanto, de intervenção

⁹⁵ 7ª Vara da Fazenda Pública

⁹⁶ Na inicial, o Parquet pugnou pela condenação do réu à suspensão de seus direitos políticos por cinco anos; ao pagamento de multa civil correspondente a cem vezes o valor da remuneração do atual Secretário da SEMARH (atual Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA); à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios direta ou indiretamente pelo período de três anos. Requereu também a decretação de nulidade de todas as autorizações e licenças ambientais fundamentadas na mesma instrução normativa.

⁹⁷ Na data da última consulta ao andamento no *site* do Tribunal (21/06/2015), o feito estava concluso, aguardando julgamento.

da tutela civil na esfera das atividades administrativas, demonstrando a importância da interação entre os subsistemas jurídicos, até mesmo no sentido controlarem-se uns aos outros. Tal interação foi adequada, uma vez que o magistrado cuidou de observar as normas administrativas vigentes atualmente, respeitando as determinações que incumbem à Administração, bem como atentando para não impor medida onerosa e desnecessária ao cidadão que efetuou obras munido da autorização irregular.

Além disso, fica demonstrada a importância da complementaridade da atuação civil. Tal caso não teria amparo nos mecanismos penais, pois não foi constatado dolo na atuação do administrador. Assim, a ação civil pública é de fato o remédio mais efetivo para a solução desse conflito.

A **ação civil pública nº 2006.01.1.013317-6**⁹⁸ ilustra a atuação conjunta entre as esferas civil e penal. Foi proposta pelo Ministério Público contra particular, em razão da suposta ocupação irregular de área pública e conseqüente dano ambiental, em situação análoga à das ações penais que serão oportunamente analisadas. Requereu-se, na inicial, a condenação do réu à retirada das edificações e à recuperação dos danos causados.

O feito iniciou seu curso em 2006, não tendo ainda chegado ao fim, nove anos depois. A partir do ano de 2010 houveram diversas decisões suspendendo o processo, para verificar o cumprimento de acordo firmado pelo réu em sede de ação penal, segundo o qual se comprometeu a promover a recuperação da área por meio de PRAD.

Considerando a demora na solução do litígio, o magistrado determinou a remessa dos autos ao Ministério Público para a apresentação de eventual proposta de acordo para a recuperação da área, estipulando prazos, forma e outras circunstâncias para atendimento da pretensão.⁹⁹

Cuida-se de caso em que fica clara a necessidade de atuação conjunta entre as esferas judiciais, em busca da melhor forma de promover a reparação dos danos ambientais. Se por um lado a ação civil pública em epígrafe já se arrasta por nove anos, em sede de ação penal têm sido encontradas dificuldades em se obter o cumprimento de acordo, com implementação de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD. Assim, é relevante a conjunção de esforços entre todas as formas em direito permitidas. Ademais, a despeito de já se alargar por

⁹⁸ 13ª Vara Cível de Brasília

⁹⁹ A última notícia que consta no andamento pesquisado é a determinação de intimação do réu acerca de manifestação ministerial, conforme consulta feita no <www.tjdft.jus.br>, acessado em 21/06/2015.

muitos anos, a atuação civil tem a possibilidade de continuar a enfrentar o problema, ainda que haja prescrição do crime de dano ambiental na ação penal, tendo em vista a teoria da imprescritibilidade de tais lesões na esfera civil.^{100 101}

Passa-se agora ao estudo do processo mais abrangente, intentando que a Administração promova a total desocupação da APP do Lago Paranoá. A **ação civil pública nº 2005.01.1.090580-7**¹⁰² foi proposta pelo Ministério Público em face do Distrito Federal, sob alegação de que após investigações e estudos teria constatado a existência de ocupações ilegais de áreas públicas ao longo da orla do Lago Paranoá. Aduz que o Distrito Federal tem se omitido do seu dever legal de proteger o meio ambiente, conforme previsto no artigo 225 da Constituição, bem como de promover programas e projetos de educação ambiental.¹⁰³

Além disso, o requerente afirma que em março de 2004 o requerido publicou o Decreto nº 24.499, admitindo alterações e supressões de APPs sem a definição de utilidade pública ou interesse social, com autorizações do órgão ambiental local. O decreto teria ferido as disposições da Lei nº 4.771/65 (Código Florestal vigente à época) e da Constituição (princípio da isonomia), entre outras.¹⁰⁴

¹⁰⁰ “Teoricamente, verifica-se a imprescritibilidade dos danos ambientais, posto que anônimos e pertencentes à coletividade, isto é, o meio ambiente é bem que pertence a todos, e as regras clássicas do direito civil sempre preveem uma titularidade do bem.” (LEITE; AYALA, op. cit., p. 200)

¹⁰¹ Acerca do assunto, Chamone traz a perspectiva de diversos doutrinadores. (CHAMONE, Marcelo Azevedo. **O problema da prescrição em razão de dano ambiental:** uma proposta. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26463-26465-1-PB.pdf>>. Acesso em 30/06/2015)

¹⁰² Vara do Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do Distrito Federal.

¹⁰³ No mérito, o Ministério Público requereu: a) a decretação da nulidade das licenças ambientais deferidas com base no Decreto 24.499/04, por inconstitucionalidade, com efeito ex tunc; b) condenação do DF, sob pena de multa, a obrigação de fazer consistente em: b.1) elaboração de PRAD de todas as áreas de APP e de Zona de Vida Silvestre da APA do Lago Paranoá, retornando a área ao seu estado anterior, sob pena de multa; b.3) elaboração do zoneamento e o Plano de Manejo da unidade de conservação; b.4) elaboração e implementação dos Planos Diretores Locais do Lago Sul e Lago Norte, considerando o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, definindo a destinação pública para a área da orla do Lago; b.5) elaboração de projeto de educação ambiental junto à comunidade vizinha à orla do Paranoá; c) condenação do DF ao pagamento de R\$ 500.000,00 ao Fundo Pró-Parques do DF, para a recuperação das APP e Zona de Vida Silvestre da APA do Lago Paranoá; d) condenação o DF nas verbas de sucumbência.

¹⁰⁴ Alega o Ministério Público, que o referido decreto seria inconstitucional pelos seguintes fundamentos: O referido decreto seria inconstitucional pelos seguintes fundamentos: 1) o uso ou alteração da APP e Zona de Vida Silvestres do Lago Paranoá deve estar de acordo com o Zoneamento Ecológico-Econômico e o Plano de Manejo da APA, ainda a ser aprovado por Conselho Gestor; 2) as áreas que abrangem 30 metros ao longo da orla do Lago Paranoá são definidas como Áreas com Restrições Físico-Ambientais e se submetem à regra do art. 3º, I, da Resolução nº 302 do CONAMA. Ou seja, para o uso de área na orla do Lago Paranoá, o perímetro de 30 metros deve ser respeitado, sob pena de caracterização de dano ambiental; 3) a afetação e desafetação de terras pertencentes às Unidades de Conservação com valor ambiental devem atender aos arts. 225, III, CF e 22 da Lei Federal 9.985/00. Quanto aos bens do DF, a desafetação deve obedecer à Lei Orgânica; 4) a SEMARH não pode dispor sobre direitos e obrigações no acesso e uso do solo que margeia o Lago Paranoá, pois a Lei Distrital nº 41/89, confere à SEMARH poder regulamentar para estabelecer diretrizes de proteção ambiental; 5) as Regiões Administrativas do Lago Sul e do Lago Norte são zonas urbanas de consolidação, com uso condicionado às restrições fixadas para a APA do Lago Paranoá; 6) a elaboração do Plano Ambiental de Conservação e Uso do

Em setembro de 2005 foi deferida liminar para que o Distrito Federal passasse a se abster de autorizar e licenciar construção ou qualquer outra atividade, que não de utilidade pública ou interesse social, com base no Decreto nº 24.499/04, na pendência da lide, nos 30 metros de APP, sob pena de multa diária de R\$ 2.000,00, para cada ato.

Em agosto de 2011, foi proferida sentença que julgou parcialmente procedente o pleito ministerial. Não foi reconhecida a inconstitucionalidade do Decreto nº 24.499/04, tampouco foi acolhida a pretensão de condenação do requerido ao pagamento de prestação pecuniária destinada à recuperação das APPs e Zonas de Vida Silvestre da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, pois não haveria restado clara a hipótese de irreversibilidade dos danos ou a indicação da pertinência entre valor e danos. Ademais, foram indeferidos os pedidos de decretação de nulidade das licenças ambientais já expedidas com supedâneo no Decreto nº 24.499/04; objetivando a elaboração de projetos de educação ambiental destinados à comunidade lindeira do Lago Paranoá; a pretensão de condenação do réu ao pagamento de indenização por dano ambiental.

Por outro lado, o Distrito Federal foi condenado a obrigação de fazer consistente em: a) elaborar e apresentar, no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, de Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá que estejam em desalinhamento com a vocação ambiental do lugar, observando-se as linhas poligonais que a definem ou possam ser medidas a partir do ponto máximo da cota do reservatório, consignando ainda o dito Plano o respectivo cronograma que permita o acompanhamento da execução de suas fases, etapas ou medidas; b) no prazo de 120 dias contados do trânsito em julgado da sentença, apresentar o Plano de Recuperação da Área Degradada da APP do Lago Paranoá, igualmente acompanhado do respectivo cronograma de execução, se ainda não aprovado pelo órgão ambiental local, ao menos lá protocolado para exame; c) no mesmo prazo supra, apresentar o Projeto de Zoneamento e o Plano de Manejo da Unidade de Conservação, o qual deverá ser submetido ao Conselho Gestor da APA do Lago Paranoá; d) finalmente, no mesmo prazo, elaborar o Plano Diretor Local para o Lago Sul e Lago Norte, nele considerado o Zoneamento e o Plano de Manejo da APA do Lago Paranoá, com a destinação pública compatível com a área da orla do Lago.

Entorno de Reservatório Artificial, previsto no decreto, só faz sentido quando precedido do Plano de Manejo e de Zoneamento da APA do Paranoá e da definição do Plano Diretor Local do Lago Sul e Lago Norte, tendo em vista o disposto no art. 4º do Código Florestal.

O Distrito Federal apelou, tendo reconhecida pelo Tribunal a necessidade de fixação de prazo maior para cumprimento da decisão. Em julho de 2012, foi então intimado acerca do início do prazo para cumprimento da sentença. Novas intimações foram realizadas em abril e maio de 2013 para apresentação do Plano de Fiscalização e Remoção de construções e instalações erguidas na APP do Lago Paranoá, bem como do PRAD da APP, acompanhados dos respectivos cronogramas que permitam o acompanhamento de suas execuções. Chegou a ser fixada multa diária por atraso.

Em outubro de 2013, o requerido juntou documentos que noticiam a instituição de Comissão de Acompanhamento da execução da sentença, criada por decreto; as providências administrativas para cumprimento da sentença, o cronograma do plano de ação, cronograma de adequação do zoneamento ambiental e respectivo plano de manejo da APA do Lago Paranoá; Plano de Ação – Áreas Específicas, termo de referência para elaboração e execução do PRAD para a orla do Lago. A Secretaria de Estado da Casa Civil noticiou que a elaboração do PRAD teria início em agosto de 2015, tendo as ações de médio prazo previsão de duração de 12 meses. O prazo passou muito do fixado na sentença condenatória, sem que tenha havido acordo entre as partes para tanto. Declarou-se, então, não atendida a sentença, ensejando o início da incidência de multa.

Em agosto de 2014 determinou-se a remessa dos autos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Brasília e Taguatinga – CEJUSC/BSB, do Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação do TJDF, para informar às partes data, horário e local da sessão de mediação. Como não havia perspectiva de cumprimento da sentença em curto período, especialmente em razão da complexidade do conflito, optou-se pela tentativa de acordo entre as partes.

Após vários meses de tratativas, foi alcançada a composição. Em março de 2015, o Distrito Federal juntou Termo de Acordo Parcial e Plano de Fiscalização e Remoção das construções e instalações na APP do Lago, requerendo sua homologação pelo juízo. Verificou-se que o termo de acordo está em consonância com a sentença, que as partes são legítimas e foram devidamente representadas. Foi então homologado, determinando-se o retorno dos autos ao NUPMEC para continuidade dos trabalhos.

No mesmo mês, apesar de o processo estar suspenso, deferiu-se a admissão da associação Amigos do Lago Paranoá (Alapa) para ciência dos atos e fatos processuais, na condição de terceira interessada. A referida associação impugnou, então, a homologação do

acordo e obteve medida liminar obstando que tivesse início o cumprimento dos cronogramas visando à remoção das construções irregulares e à recuperação da área. O agravo, contudo, ainda está pendente de julgamento. Resta também pendente o julgamento de agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público, acerca da decisão que admitiu o ingresso da associação na lide.¹⁰⁵

Apesar dos vários esforços empreendidos no curso do processo para chegar-se a uma solução e conseguir-se a desocupação e recuperação da orla do Lago, a referida ação civil pública já perdura por dez anos, sem que tenha alcançado os objetivos de sua propositura. A própria sentença condenatória já conta com quase quatro anos desde que foi proferida. Assim, apesar dos avanços e da positiva utilização de mecanismos de composição para agilizar a execução da sentença, ela não tem se mostrado efetiva para a tutela ambiental, no sentido de não ter produzido o início da recuperação da área e a repressão às ocupações.

Considerando-se que a sentença condenatória foi proferida em 2011, sem ainda a implementação das medidas, fica claro o problema da efetividade da tutela civil. Ademais, a medida liminar favorável à associação de moradores, além de contraditória em relação à sentença proferida, frustra as negociações empreendidas pelo Ministério Público e o Distrito Federal, que se mostrou agora empenhado na execução, pois o cronograma acordado já não pode mais ser executado.

É inegável o potencial que a ação em epígrafe possui para a reparação dos danos e possível modificação da postura da Administração diante das ocupações perpetradas, normalmente, em área nobre da cidade, por meio de atuação repressiva, que não ocorreria de forma tão abrangente na esfera penal. Porém, também são claros os problemas em alcançar os resultados em período razoável, quedando inerte a reparação até então.

Destarte, constata-se a não efetividade dos instrumentos civis aplicados isoladamente ao caso da orla do Lago. Devem, portanto, socorrer-se da complementaridade dos mecanismos penais, investigando-se seus resultados e aproveitando-se as vantagens de cada um deles.

2.3. O dinamismo do Termo de Ajustamento de Conduta e os limites à sua validade

Outro instrumento de tutela civil utilizado na resolução dos conflitos envolvendo as ocupações irregulares na orla do Lago Paranoá é o TAC. Consoante levantamento da Divisão

¹⁰⁵ Em 22/06/2015.

de Análise e Controle dos Feitos do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística, foram firmados 14 TACs entre o MPDFT e infratores, referentes à região. Se por um lado a flexibilidade de tal instrumento pode agilizar a solução dos litígios, por outro, deve-se atentar para os limites de sua validade, uma vez que não podem mitigar direitos indisponíveis.

Em pesquisa realizada no *site* do MPDFT¹⁰⁶, foi possível acessar alguns dos TACs pertinentes a danos ambientais causados na APP do Lago Paranoá, assinados junto às PRODEMAS. Os compromissos analisados foram os de seguinte numeração: 05/2011, 08/2011, 10/2011, 15/2011 e 02/2012.

Os termos dos acordos muito se assemelham, motivo pelo qual a observação dos cinco TACs mencionados foi considerada suficiente para delinear a realidade da aplicação do instrumento ao caso em estudo. Também por esse motivo, optou-se por expor os dados encontrados de forma geral, sem descrever cada um deles especificamente.

Assim, serão aqui abordados os seguintes aspectos dos textos estudados: a fundamentação legal que legitima os compromissos; informações sobre o contexto em que foram firmados os acordos; breve descrição das ocupações verificadas; valoração dos danos que ensejaram os acordos; dois casos em que houve flexibilização das medidas reparadoras; relação das condições impostas nos compromissos.

Quanto aos fundamentos legais apresentados para legitimar a atuação do Ministério Público no bojo dos TACs, mencionam-se os seguintes:

- a Constituição Federal que, em seu artigo 127, *caput*, incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais indisponíveis; assim como elenca no artigo 129, incisos II e III, entre as funções desse órgão o zelo pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais, promovendo as medidas necessárias, e a promoção de inquérito civil e ação civil pública para a proteção do meio ambiente;¹⁰⁷
- o artigo 225 da Constituição Federal, ao assinalar que é dever do Poder Público defender o meio ambiente, e o artigo 5º, inciso III, alínea “d”, da Lei Complementar nº 75/93,

¹⁰⁶ <http://www.mpdft.mp.br/transparencia/index.php?item=iFrame&pagina=http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/termos-de-ajustamento-de-conduta/3165-promotoria-de-justica-de-defesa-do-meio-ambiente-prodema?tmpl=component>. Acesso em 21/06/2015.

¹⁰⁷ No mesmo sentido, citam-se as disposições da Lei Complementar nº 75/93, do MPDFT, em seus artigos 1º e 5º, incisos IV e V.

do MPDFT, ao mencionar ser essa uma das funções institucionais do Ministério Público da União;

- o artigo 5º, §6º, da LACP, que dispõe serem legitimados para tomar dos interessados compromisso de ajustamento de suas condutas às exigências legais, mediante cominações, todos os órgãos públicos com capacidade para postular ação civil pública.

As ocupações que ensejaram os acordos alteraram o aspecto e a estrutura de locais especialmente protegidos por lei, em razão de seus valores paisagístico e ecológico. Trata-se da APP do Lago Paranoá, da Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, da faixa de proteção de dez quilômetros das Área de Proteção Ambiental de Cafuringa, do Rio São Bartolomeu e do Planalto Central, com muitas ocupações inseridas em áreas verdes públicas e ações que impedem e dificultam a regeneração natural da vegetação silvestre.

Quanto ao contexto que ensejou os acordos, verifica-se que todos os TACs pesquisados se originaram a partir de informações obtidas pelo Ministério Público em investigações em sede de inquéritos policiais, conduzidos pela Delegacia Especial do Meio Ambiente, diante de ocupações perpetradas às margens do Lago Paranoá. As edificações, os danos ambientais e sua quantificação foram extraídos de Laudos de Exame de Local elaborados pelo Instituto de Criminalística da Polícia Civil do Distrito Federal.

Verifica-se, portanto, a interligação entre as esferas jurídicas, uma vez que uma apuração com o objetivo de reunir elementos para a propositura de eventual ação penal serve à melhor elucidação dos fatos, inclusive para fins da utilização de um instrumento de natureza civil para composição dos danos.

Quanto às construções danosas objetos dos compromissos, constata-se que a maioria consistia em cercamentos de áreas públicas e edificações constitutivas de áreas de lazer. Podem ser mencionadas por exemplo, as seguintes edificações: garagem para embarcação; fundação e sistema elétrico de reboque; área de lazer para crianças; parte de horta com delimitação em alvenaria; cercamentos em áreas verdes e APP; casa em alvenaria; canil; calçamentos; alambrado; muro de arrimo; pavimentação de parte de campo de futebol; gazebo; capela; piscina; aterro na APP do Lago.

Em relação à valoração dos danos ambientais, observa-se que não há um padrão na dimensão da degradação nos casos escolhidos para celebração dos TACs. Os valores variam de R\$ 3.700,00 (três mil e setecentos reais) a R\$ 199.145,50 (cento e noventa e nove mil, cento e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos). Mencionou-se que os danos eram significativos, mas reversíveis a estados admissíveis.

Dois dos casos pesquisados mostram a flexibilização das medidas reparadoras quando do firmamento dos TACs. No texto do **TAC nº 05/2011** consta um detalhamento maior acerca das tratativas entre o infrator e a Promotora de Justiça signatária do acordo. Afirma-se que em entrevista realizada junto à Secretaria de Medidas Alternativas do MPDFT, para fins de elaboração de Relatório de Investigação Social para subsidiar eventual proposta de transação penal ou suspensão condicional do processo, foram notados os cuidados dispensados pelo proprietário do imóvel com a área investigada. O autor do fato requereu, então, reunião com a Promotora para demonstrar suas intenções.

Na reunião, o compromissário relatou seus cuidados com o solo e o plantio de espécies nativas na área verde, assim como o desenvolvimento de cerca viva de pitangueiras nativas, de forma a atrair aves e pequenos mamíferos. Comparou-se a situação de seu lote com a área verde vizinha, desocupada e degradada. Oportunizou-se ao proprietário juntar documentos comprobatórios de suas alegações.

Diante de tais alegações o Ministério Público considerou ausente a vontade livre e conscientemente dirigida para a prática de degradação ambiental. Inclusive, após manifestação ministerial, o inquérito policial aberto para apurar eventuais crimes ambientais no local foi arquivado por ausência de justa causa (artigo 395, inciso III, do Código de Processo Penal).

Ademais, permitiu-se a permanência de cerca viva constituída por pitangueiras nativas, uma vez que se acreditou que sua retirada ensejaria maior degradação ambiental e transtornos para os moradores. Entendeu-se que as plantas serviam para atrair a fauna e serviam como banco genético de várias espécies de pitangueiras. Consignou-se, ainda, que a retirada da cerca deixaria a área exposta aos problemas que atingiram a área pública vizinha.

Afirma o Ministério Público que a retirada das cercas causaria situação desigual, pois os demais moradores mantêm cercamentos por razões de segurança, de modo que a retirada tão somente das cercas relativas a um imóvel não teria nenhuma utilidade. Tal assertiva é problemática, por entender como situação de isonomia o cercamento de área pública, tendo em vista que outros moradores também cometiam a irregularidade. Outrossim, não há empecilho legal ao fechamento da propriedade pelo morador, mas deve ser empreendido compreendendo somente a área do lote regular.

Além disso, foram consideradas insignificantes do ponto de vista da degradação da área parte de parquinho infantil e de horta delimitada por tijolos, que adentram em área verde, mas não afetam a APP. Por outro lado, considerou-se danosa apenas garagem para embarcações e sistema de reboque, de forma que a retirada da garagem da APP foi a única obrigação acordada para o compromissário.

Deve ser ressaltada a afirmação constante no acordo segundo a qual o TAC não confere ao compromissário o direito à manutenção definitiva das cercas ou de qualquer outra ocupação em área verde, bem como não obsta a tomada de medidas judiciais e extrajudiciais porventura julgadas cabíveis para a defesa dos direitos envolvidos, caso haja descumprimento ou superveniência de fatos que configurem irregularidade. Cuida-se de ressalva importante, uma vez que a implementação de medida civil não pode dispor acerca de direitos indisponíveis ou de prerrogativas da atuação de outros ramos jurídicos em relação à mesma situação.

Também demonstrando flexibilização nas negociações, tem-se o **TAC nº 10/2011**, no qual ocorreu a exclusão de algumas construções da obrigação de remover, uma vez que, apesar de estarem em Área de Proteção Ambiental e área verde pública, não estavam no interior da APP. Determinou-se a compensação por meio de prestação pecuniária. Quanto a essa flexibilização, é importante lembrar que deve ser vista com cautela, pois sempre devem ser preferidas medidas de recuperação, pois mais adequadas à proteção do equilíbrio ecológico.

Por fim, no tocante às condições implementadas nos acordos, foram encontradas as seguintes:

- em alguns dos termos, dadas as poucas interferências danosas, firmou-se a reparação da degradação por meio simplesmente do deslocamento ou da remoção das construções em APP;
- por vezes, isolada ou conjuntamente com a remoção das antropias irregulares, estipulou-se a elaboração de PRAD para recomposição das áreas alteradas ilegalmente. O procedimento para elaboração e execução é o mesmo já descrito no estudo das ações penais;
- é comum a previsão de prestação pecuniária, a título de compensação pelos danos ambientais. Em geral, consistiu na aquisição de materiais em valor mínimo fixado destinado a instituições atuantes na área ambiental. Em alguns casos estipulou-se mais de uma prestação pecuniária. Os beneficiados foram o Centro de Triagem e Reabilitação de Animais Silvestre – CETAS/IBAMA/DF; o Instituto de Defesa de Preservação dos Felinos – NEX; o projeto de Criação e manutenção do Núcleo de Educação Ambiental Lobo Guará; o Centro de Referência em Conservação da Natureza e Recuperação de Áreas Degradadas – CRAD.
- obrigação de não fazer consistente em não ocupar ou utilizar APPs ou Áreas de Proteção Ambiental sem autorização do órgão competente;
- obrigação de frequentar Curso de Formação Socioambiental para Autores de Ilícitos Ambientais e Urbanísticos, com carga horária de doze horas, no Parque Nacional de Brasília;

- diante do descumprimento de qualquer uma das obrigações estipuladas, foram fixadas multas diárias, em valor que variou entre R\$ 100,00 e R\$ 500,00, para cada infração até o adimplemento, destinados ao Fundo Único de Meio Ambiente do Distrito Federal – FUNAM, previsto no artigo 74, da Lei Distrital nº 41/89;
- informou-se que as condições apenas serão consideradas cumpridas após comprovação pelo Setor de Perícias do MPDFT;
- ao final MPDFT se compromete a não tomar as medidas judiciais cabíveis com relação ao apurado e em relação ao dano ambiental constatado, caso haja cumprimento integral e satisfatório das cláusulas contidas no termo.

Quanto ao cumprimento dos termos, tem-se notícia da comprovação de apenas um deles, de nº 05/2011, constando relatório fotográfico do compromissário demonstrando o adimplemento. Em relação aos demais, não há notícia da comprovação no endereço eletrônico pesquisado, o que não significa que não tenham sido cumpridos.

Da pesquisa dos TACs firmados junto a ocupantes irregulares da orla do Lago Paranoá, verifica-se que as condições estabelecidas muito se assemelham às mais comuns nas propostas de suspensão condicional do processo. O que varia, portanto, são os mecanismos que incentivam o cumprimento dos acordos. No caso dos TACs, tem-se a imposição de multa, sem prejuízo da tomada de outras medidas penais, civis ou administrativas cabíveis. Entretanto, não foi possível obter informações sobre o efetivo cumprimento das obrigações firmadas nos termos.

Da análise das ações penais, foi possível constatar a repercussão de alguns TACs no deslinde dos processos. Na **ação penal nº 2004.01.1.101996-3**¹⁰⁸, foi suspenso o curso processual até que viessem informações acerca do cumprimento de TAC firmado entre o réu e o Ministério Público. Após, proferiu-se sentença homologatória do acordo celebrado para que surtisse seus efeitos legais e jurídicos, extinguindo-se o feito com fundamento no artigo 395, inciso III, do Código de Processo Penal, ou seja, por falta de justa causa para o exercício da ação penal.

Decisão divergente foi proferida na **ação penal nº 2007.01.1.049203-7**¹⁰⁹. Por ocasião da apresentação de resposta à acusação, entre outros pedidos, o réu pugnou pela formalização de TAC, com a conseqüente extinção da punibilidade, uma vez que seria promovida a reparação

¹⁰⁸ 7ª Vara Criminal de Brasília.

¹⁰⁹ 1ª Vara Criminal de Brasília.

dos danos ambientais e que tratar-se-ia de direito subjetivo do réu e de obrigação do Ministério Público.

O magistrado decidiu, com base no artigo 225, §3º da Constituição, que, ainda que fosse firmado TAC, o que não é direito subjetivo do acusado, isso não ensejaria a extinção da punibilidade, uma vez que as esferas civil, penal e administrativa são independentes. Em fevereiro de 2014 foi homologada a suspensão condicional do processo, pelo período de dois anos.

No primeiro caso tem-se a homologação judicial de um TAC, ensejando o arquivamento de investigação criminal em razão da ausência de justa causa. Releva mencionar que decisões nesse sentido devem ser tomadas com cautela, de forma que os subsistemas penal e civil não interfiram um no outro a ponto de descaracterizar a lógica própria a cada um, até mesmo porque cuida-se de direito difuso, indisponível, ao qual a Constituição assegura o tratamento penal, civil e administrativo de forma independente e, muitas vezes, simultânea.

Um caso que sinaliza positivamente essa interação é o do TAC nº 05/2011, em que houve o arquivamento da investigação porque durante as tratativas do acordo foi comprovada pelo autor do fato sua preocupação com a preservação da área, demonstrando a ausência de culpabilidade necessária à eventual propositura de ação penal em razão dos danos causados.

É importante que as decisões em sede de inquéritos policiais e processos penais, ainda que se refiram ao caráter reparador e compensatório de compromisso de ajustamento de conduta, sejam embasadas dentro das normas e princípios que regem o direito material e processual penais. Sob pena de interferência que descaracteriza a unidade dos subsistemas.

O segundo caso, por sua vez, traduz a importância da independência entre as esferas jurídicas em prol da efetivação do direito fundamental do artigo 225 da Constituição. A decisão mencionada foi acertada, primeiramente por reconhecer que o TAC não é direito subjetivo do réu, mas depende da discricionariedade dos legitimados pela LACP. Além disso, firmou que não se pode promover composição civil com o objetivo de obstar a imposição de medidas penais, pois uma vez comprovados os elementos que caracterizam o crime, é impositiva a provocação da justiça, por tratar-se de direito de titularidade da coletividade.

Conclui-se, portanto, que os TACs são instrumentos que possibilitam uma tutela civil bem mais célere que as ações civis públicas. Dessa forma, são importantes à prevenção de danos e à rápida reparação, contando ainda com a possibilidade de aplicação de multa diária para mitigar eventuais descumprimentos. Ainda assim, é necessário que sejam vistas com cautela as dispensas de medidas de reparação, devendo ser sempre justificadas. Além disso, não se pode

abrir mão da persecução penal sem a devida fundamentação, sob pena de invalidar o acordo, pois trata-se de direito indisponível. Ressalta-se, outrossim, sua baixa abrangência considerando a pequena quantidade de acordos firmados.

CAPÍTULO 3 – A EFETIVIDADE DA PROTEÇÃO DA APP DO LAGO PARANOÁ PELA APLICAÇÃO DAS MEDIDAS ALTERNATIVAS: A SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO

Com o foco, agora, no estudo da esfera penal aplicada ao caso da orla do Lago Paranoá, merecem destaque as medidas alternativas ali aplicadas. Sob essa perspectiva, a previsão constitucional do artigo 225 é buscada a partir da criminalização das condutas lesivas ao meio ambiente, punidas mais frequentemente com a aplicação das alternativas penais do que com a imposição da privação da liberdade.¹¹⁰

Propõe-se, então, examinar a realidade da tutela penal ambiental no Distrito Federal em face dos delitos ambientais cometidos na APP do Lago Paranoá. Pretende-se analisar a efetividade dos mecanismos de tutela penal aplicados, em especial a suspensão condicional do processo, bem como compará-los aos instrumentos civis de proteção, examinando também a interação entre eles.

Nesse sentido, para uma análise mais apurada do caso da orla do Lago Paranoá, é importante esclarecer: quais os crimes incidentes na região em análise (3.1); a relevância do instituto da suspensão condicional do processo (3.2); as providências reparadoras no caso do Lago Paranoá (3.3); bem como as demais obrigações impostas como condições à extinção da punibilidade (3.4).

3.1. Os principais crimes ambientais incidentes na orla do Lago Paranoá

Como já dito anteriormente, existe um vasto número de inquéritos policiais e ações penais pertinentes à investigação e persecução de delitos cometidos na APP do Lago Paranoá, propiciando que se delinee um cenário detalhado da atuação judicial nesse sentido. A análise das ações penais instauradas para a persecução dos delitos ambientais na orla do Lago Paranoá, em que releva, em especial, o instituto da suspensão condicional do processo, propicia a compreensão do papel das alternativas penais na proteção ao meio ambiente na Unidade da Federação, haja vista que são aplicadas na maioria dos casos, considerando as baixas penas previstas para tais crimes. Para a compreensão da tutela penal no caso, impõe-se, primeiramente, que se conheçam os crimes praticados na região estudada.

¹¹⁰ NETO; MEDEIROS, op. cit., p. 1674.

O estudo das ações penais deu-se a partir de consulta aos andamentos e às decisões cadastradas junto ao *site* do TJDF, pesquisando-se os números dos processos fornecidos no levantamento da Divisão de Análise e Controle dos feitos do Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Ordem Urbanística - MPDFT. A listagem contém os números dos feitos gerados a partir de denúncias ofertadas pelas PRODEMAS. Foram analisadas ao todo 114 ações penais, conforme tabela em anexo. A pesquisa foi realizada em todas as ações penais cujos números foram fornecidos, abarcando tanto as já arquivadas quanto as que estão ainda em curso.

A fim de entrar no estudo propriamente dito, consideraram-se relevantes as seguintes informações: delitos denunciados, concessão do benefício da suspensão condicional do processo ou da transação penal (raros, dado que normalmente as transações penais ocorrem em processos de atribuição das Promotorias de Justiça Especial, que não foram abrangidos por esta pesquisa), promoção de recuperação das áreas degradadas, participação em curso de formação socioambiental, condição de prestação pecuniária, eventuais condenações ou absolvições e imposição de penas restritivas de direitos ou privativas de liberdade. Não foi descartado que pudessem ser encontradas outras informações interessantes à efetividade da tutela penal ambiental ou concernentes à sua interação com outros ramos do direito, em prol da preservação ambiental.

Em consulta às incidências penais referentes a cada processo, verifica-se um padrão. Na maioria das vezes, os ocupantes foram denunciados como incurso nas penas do artigo 40, *caput*, c/c artigo 40-A, §1º, e do artigo 48, todos da Lei nº 9.605/98. Os resultados encontram-se descritos na tabela a seguir:

Incidências penais	Quantidade de denúncias
Art. 40, <i>caput</i> , c/c art. 40-A, §1º, da Lei nº 9.605/98.	92
Art. 48 da Lei nº 9.605/98	74
Art. 63 da Lei nº 9.605/98	20
Art. 20 da Lei nº 4.947/66 (Lei Agrária)	17
Art. 64 da Lei nº 9.605/98	16
Art. 38 da Lei nº 9.605/98	4
Art. 68 da Lei nº 9.605/98	4
Art. 60 da Lei nº 9.605/98	2
Art. 67 da Lei nº 9.605/98	2
Art. 66 da Lei nº 9.605/98	1
Art. 329 do Código Penal	1
Art. 26, alíneas “a”, “b” e “g” do Código Florestal	1

Tabela 2 – Crimes cometidos na APP do Lago Paranoá

Sobre a tabela acima, constata-se, portanto, que as ocupações na orla do Lago têm causado danos diretos e indiretos a Unidade de Conservação (art. 40, *caput*, c/c art. 40-A, §1º, da Lei nº 9.605/98), normalmente a Área de Proteção Ambiental do Lago Paranoá, onde está inserida a APP em estudo. Percebe-se também que as edificações têm impedido ou dificultado a regeneração natural da vegetação local (art. 48 da Lei nº 9.605/98).

Grande parte das construções empreendidas dizem respeito à implementação de áreas de lazer para habitações individuais e, em vários casos, observa-se a realização de aterro sobre o corpo do lago¹¹¹. A título de ilustração, podem ser citadas as seguintes ocupações, mencionadas em decisões nos processos consultados¹¹²: muros de arrimo; aterros sobre o Lago; rampas para embarcações; piscinas; áreas de lazer; píeres; salões; quadras esportivas; churrasqueiras; canis; áreas pavimentadas e calçamentos para embelezamento do lote e facilidade de acesso dos moradores à área pública.

Ressalta-se que a maior presença desses crimes nas ações penais referentes à orla do Lago não significa necessariamente que sejam eles os que mais ocorrem. Na verdade, em razão das baixas penas previstas para a maioria dos crimes ambientais, cumuladas à demora para que sejam finalizadas as investigações em sede de inquéritos policiais, são mais comumente os únicos que não se encontram prescritos. Para explicar melhor: o crime do artigo 40 da Lei de Crimes Ambientais tem uma pena máxima prevista em 5 anos, uma das mais altas do diploma legal, prescrevendo em 12 anos (art. 109, inciso III, Código Penal). O delito tipificado no artigo 48, por sua vez, tem natureza permanente, ou seja, sua consumação só se conclui quando cessada a permanência do fator antrópico que impede ou dificulta a regeneração da vegetação natural.¹¹³ Assim, no caso, por exemplo, de impermeabilização do solo por uma construção,

¹¹¹ Como por exemplo nos casos das ações penais nº 2007.01.1.046929-5 (8ªVC Brasília); 2007.01.1.117342-3 (4ªVC Brasília)

¹¹² Dados obtidos em consulta às seguintes ações penais: nº 2007.01.1.046924-6 (5ª Vara Criminal de Brasília); nº 2009.01.1.008693-9 (3ª Vara Criminal de Brasília); nº 2007.01.1.051850-2 (7ª Vara Criminal de Brasília).

¹¹³ Apesar de certa controvérsia entre os juristas acerca da natureza permanente do crime, havendo posicionamentos no sentido de que tratar-se-ia de crime de consumação instantânea com efeitos permanentes, o que chegou a ser verificado em algumas decisões de primeiro grau pesquisadas no presente estudo, a doutrina majoritária entende pela permanência. Nesse sentido também entende o próprio Supremo Tribunal Federal:

RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INEXISTÊNCIA. CRIME PERMANENTE VERSUS CRIME INSTANTÂNEO DE EFEITOS PERMANENTES. SÚMULA 711. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. INOCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO. (STF - RHC: 83437 SP, Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 10/02/2004, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-02 PP-00595, disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769526/recurso-em-habeas-corpus-rhc-83437-sp>>. Acesso em 01/06/2015).

como o que ocorre na orla do Lago, só terá início o lapso temporal para prescrição com a remoção de tal edificação.

Esses dois crimes, acerca dos quais mais se processam os ocupantes irregulares da orla do Lago, não se destinam especificamente à proteção das Áreas de Preservação Permanente. O artigo 40 protege diretamente as Unidades de Conservação, estipuladas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) e pelo Sistema Distrital de Unidades de Conservação da Natureza (SDUC). Como já foi anteriormente abordado neste trabalho (tópico 1.3.1), a Bacia do Lago Paranoá é cercada por Unidades de Conservação e outros espaços ambientalmente protegidos. Assim, ainda que não seja diretamente o local tutelado pela norma penal insculpida no referido dispositivo legal, a APP do Lago desfruta, na prática, dessa proteção.

Entre os danos ambientais perpetrados comumente na região, podem ser elencados os seguintes: alteração do perfil do solo; diminuição da flora nativa e conseqüente afastamento da fauna silvestre por perderem seu local de abrigo, alimento e local de reprodução; redução da capacidade de infiltração do solo situado em APP, com conseqüente alteração do ciclo hidrológico; diminuição da área do Lago Paranoá; interrupção do livre fluxo de animais para a área da margem do Lago; armazenamento ou despejo de hidrocarbonetos, combustíveis, esgotos industriais e/ou outros contaminantes junto ao Lago.¹¹⁴

O artigo 48, por sua vez, condena atividades lesivas à regeneração de florestas ou demais formas de vegetação. Sua proteção, portanto, destina-se à flora, de forma ampla, sendo aplicada, portanto, à APP do Lago. Essa tutela é merecida, haja vista a importância das vegetações lindeiras a cursos d'água naturais ou artificiais para a preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica e da biodiversidade, facilitando, ainda, o fluxo gênico de fauna e flora e protegendo o solo (art. 3º, II, da Lei nº 12.651/12).

Direcionam-se de forma mais específica à tutela das APPs os crimes previstos nos artigos 63 e 64 da Lei de Crimes Ambientais, que tipificam, respectivamente, a alteração do aspecto ou estrutura de local especialmente protegido por lei em razão de seu valor ecológico e a promoção de construção em solo não edificável, assim considerado em razão de seu valor ecológico. Entretanto, considerando-se que a pena privativa de liberdade máxima cominada

¹¹⁴ Conforme trechos de decisões proferidas em sede das ações penais nº 2007.01.1.117342-3 (4ª VC Brasília); 2007.01.1.051846-3 (3ª VC Brasília); 2007.01.1.055262-7 (6ª VC de Brasília).

para os delitos é de 3 anos, para o primeiro, e de 1 ano, para o segundo, sua persecução fica prejudicada pelo curto lapso prescricional.

Quanto aos crimes verificados nas ações penais em estudo, cabe mencionar, por fim, o delito do artigo 20 da Lei nº 4.947/66, que também apareceu de forma expressiva durante a pesquisa. A conduta criminosa em comento consiste em “invadir, com intenção de ocupá-las, terras da União, dos Estados e dos Municípios”. Ocorre que o diploma legal se destina à regulação da reforma agrária, inaplicável a terras que não poderiam ser destinadas a tal fim, como é o caso das áreas urbanas. Como as ocupações na APP do Lago raramente estão inseridas em área rural, tal dispositivo acaba por praticamente não ser aplicável.¹¹⁵

O processamento dos crimes ambientais praticados na APP do Lago Paranoá dá-se, principalmente, com a aplicação de penas e medidas alternativas ao encarceramento. No presente estudo, é notável o protagonismo assumido pelo instituto da suspensão condicional do processo.

3.2. Da importância da suspensão condicional do processo nos crimes ambientais: o caso da orla do Lago Paranoá

Considerando-se as baixas penas previstas pela Lei nº 9.605/98 para os crimes ambientais em geral e, conseqüentemente, para os ilícitos incidentes na APP do Lago Paranoá, as medidas alternativas se fazem instrumento primordial na compreensão da efetividade da tutela penal ambiental. Nesse sentido, a suspensão condicional do processo tem presença frequente e demonstra o seu potencial de efetividade a partir da modificação das condutas criminosas, resultando em prevenção de novas lesões e reparação dos danos já causados.¹¹⁶

Iniciando-se a análise de sua aplicação, constata-se que, das 114 ações penais analisadas, em 65 delas houve homologação de proposta de suspensão condicional do processo, ou seja, em aproximadamente 57% dos casos estudados. Dessas, verificou-se um total de 22 suspensões

¹¹⁵ Nesse sentido tem-se a seguinte decisão do TJDF: HABEAS CORPUS. INVASÃO DE ÁREA PÚBLICA. IMÓVEL LOCALIZADO EM ZONA URBANA. ARTIGO 20, DA LEI Nº 4.947/66. INAPLICABILIDADE. FATO ATÍPICO. ORDEM CONCEDIDA. (TJ-DF - HC: 162916020108070000 DF 0016291-60.2010.807.0000, Relator: JESUÍNO RISSATO, Data de Julgamento: 28/10/2010, 1ª Turma Criminal, Data de Publicação: 23/11/2010, DJ-e Pág. 234, disponível em <<http://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17504140/hbc-hc-162916020108070000-df-0016291-6020108070000>>. Acesso em 01/06/2015).

¹¹⁶ O mesmo se pode dizer do instituto da transação penal, porém este não será objeto do presente estudo, tendo em vista que a pesquisa documental se deu a partir de levantamento da PRODEMA, com atribuição para acompanhar apenas os feitos em trâmite na justiça comum, ao passo que as transações ocorrem junto aos Juizados Especiais Criminais.

cumpridas, 7 revogadas ou com extinção da punibilidade sem cumprimento e 36 ainda em curso, o que denota que apenas cerca de 12% dos acordos não foram cumpridos.

Conforme dispõe o artigo 89, *caput*, da Lei nº 9.099/95, o Ministério Público poderá¹¹⁷ propor a suspensão condicional do processo, por período de dois a quatro anos, desde que não esteja o acusado sendo processado ou tenha sido condenado pela prática de outro crime. Ademais, impõe-se que estejam presentes os demais requisitos que autorizariam a suspensão condicional da pena (artigo 77 do Código Penal), quais sejam: que o réu não seja reincidente em crime doloso; que a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e a personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias do crime autorizem a concessão do benefício.¹¹⁸

São condições obrigatórias, segundo disposto na Lei nº 9.099/95: a reparação do dano, salvo impossibilidade de fazê-lo; a proibição de frequentar determinados lugares; a proibição de ausentar-se da comarca onde reside, sem autorização judicial; o comparecimento pessoal e obrigatório em juízo, mensalmente, para informar e justificar as atividades (art. 89, incisos I a IV, Lei nº 9.099/95). A Lei nº 9.605/98, por sua vez, acrescenta que a declaração de extinção de punibilidade dependerá de laudo de constatação da reparação do dano ambiental, ressalvada a impossibilidade (art. 28, inciso I), podendo o período probatório ser prorrogado até cinco anos (inciso II), ao fim dos quais deverá haver novo laudo de constatação atestando ter o beneficiado tomado todas as providências necessárias à reparação integral do dano (inciso V).

Além disso, consoante previsão do artigo 89, §2º, da Lei nº 9.099/95, poderá o juiz especificar outras condições a serem adimplidas no curso da suspensão, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

Nos processos analisados, verificou-se, em geral, a homologação do *sursis* processual mediante compromisso de cumprimento das seguintes obrigações:

1. Proibição de frequentar lugares de má fama, como prostíbulos e ambientes similares;

¹¹⁷ Apesar das divergências doutrinárias acerca da obrigatoriedade ou não de ser ofertado o benefício da suspensão condicional do processo aos réus que preencham as condições legais, a jurisprudência majoritária tem se firmado no sentido de que se trata de direito público subjetivo do acusado. Nesse sentido tem-se os seguintes julgados: STF, HC 83458/BA, Primeira Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Julgamento: 18/11/2003 e STJ, REsp 596374/SP, Quinta Turma, Julgamento: 01/06/2004.

¹¹⁸ A condição prevista no inciso III, do artigo 77, do Código Penal, não se aplica à suspensão condicional do processo, haja vista que ainda não há condenação no momento do oferecimento da proposta, não havendo que se falar em (im)possibilidade da aplicação da substituição de pena privativa de liberdade por restritiva de direitos.

2. Proibição de ausentar-se do Distrito Federal, por mais de 30 dias, sem autorização judicial;
3. Comparecimento trimestral à sede do juízo para informar e justificar as atividades;
4. Comunicação em juízo de qualquer mudança de endereço
5. Prestação pecuniária em espécie ou aquisição de materiais destinados a instituição com atuação em prol do meio ambiente;
6. Participação no Curso de Formação Socioambiental para Autores de Ilícitos Ambientais e Urbanísticos, com carga horária de 12 horas, no Parque Nacional de Brasília;
7. Recuperação da área degradada, mediante elaboração de execução de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas, subscrito por profissional habilitado e devidamente aprovado pelo órgão ambiental, qual seja, atualmente, o IBRAM.¹¹⁹

Tem-se, portanto, contempladas as condições obrigatórias (itens 1, 2, 3, 4 e 7) e adicionadas obrigações pertinentes à natureza dos delitos ambientais, quais sejam, a prestação pecuniária destinada a atividades relacionadas ao meio ambiente e a participação em curso que promove a conscientização ambiental (itens 5 e 6).

Há casos em que é possível observar tentativas de negociação e de substituição de algumas das condicionantes das propostas iniciais ofertadas pelo *Parquet*, principalmente no que se refere às prestações pecuniárias e aos termos da recuperação das áreas, que muitas vezes envolvem a remoção de edificações das quais os moradores não querem abrir mão. Com algumas situações de flexibilização, verifica-se normalmente o consenso entre as partes, sem que se relativize a proteção ambiental.

Por meio diverso do encarceramento, as condicionantes impostas atendem às finalidades punitiva e repressiva do direito penal, uma vez que há restrições aos direitos dos beneficiados, especialmente nas condições obrigatórias, assim como atribuição de prestações onerosas financeiramente e que demandam tempo e uma postura ativa por parte dos infratores. Mostram-se, portanto, compatíveis com os objetivos da tutela penal do meio ambiente.

Também são relevantes as condições que ficam ao arbítrio do Ministério Público, como a participação no Curso de Formação Socioambiental e a prestação pecuniária, pois direcionadas à promoção da conscientização ambiental e ressocialização, assim como ao fortalecimento de instituições com atuação importante em prol do equilíbrio ecológico na região onde foram praticadas atividades lesivas ao meio ambiente.

¹¹⁹ Informação extraída da análise conjunta das ações penais que continham termo de audiência completo cadastrado no *site* do TJDF, como por exemplo o processo nº 2008.01.1.080997-5 (Terceira Vara Criminal de Brasília).

Considerando-se que 58 das 65 propostas de *sursis* processual homologadas foram cumpridas ou estão em fase de cumprimento (aproximadamente 89%), pode-se dizer que as obrigações estabelecidas vêm sendo implementadas. Tais números demonstram a razoabilidade das condicionantes estabelecidas, que estão ao alcance dos acusados, assim como denotam que elas ultrapassam o plano formal e se realizam.

O alto índice de suspensões firmadas indica que os acordos têm sido considerados vantajosos tanto pelos denunciados quanto pelo órgão representante dos interesses da sociedade, no caso, o Ministério Público. Esse fato por si só já sinaliza a realização de uma justiça penal menos formal e unilateral, indo ao encontro dos fins perseguidos pela Lei nº 9.099/95. Ademais, pode-se falar em uma tutela penal mais efetiva, uma vez que não mais se limita à retribuição, mas também aplica medidas preventivas e reparadoras, fortalecendo, consequentemente, a eficácia ambiental.

Cumprir observar, ainda, os resultados obtidos nos processos em que não foi proposto ou aceito o benefício da suspensão condicional, ou ainda, em que houve sua revogação, com restabelecimento do curso do feito. Nas 114 ações penais analisadas, foram constatadas 21 absolvições ou declarações de extinção da punibilidade, 2 delas ainda sem trânsito em julgado à data da consulta.¹²⁰

Quanto a condenações, foram encontradas 10, apenas 3 já transitadas em julgado. Observaram-se 7 sentenças condenatórias de primeiro grau modificadas após recurso, culminando em absolvições. No bojo das condenações definitivas ou que não foram, até o momento da pesquisa, modificadas, não foi encontrada nenhuma condenação a pena privativa de liberdade. Demonstrada mais uma vez a excepcionalidade da aplicação da pena de prisão para crimes ambientais, especialmente os cometidos na APP do Lago Paranoá.

Preponderam, portanto, as condenações às penas restritivas de direitos elencadas no artigo 43 do Código Penal. Foram 10 condenações nesse sentido, tendo o magistrado determinado sua natureza em apenas uma delas (no caso, duas penas de prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas). Nas demais, fixou-se a condenação a uma ou duas penas restritivas de direitos a serem determinadas pelo juízo da execução.

Ademais, verificou-se a ocorrência de uma condenação a pena de multa e de quatro condenações ao pagamento da indenização prevista no artigo 20 da Lei de Crimes Ambientais

¹²⁰ Consulta realizada no *site* <<http://www.tjdft.jus.br/>>, em 19/06/2015.

e no artigo 387, inciso IV, do Código de Processo Penal, ou seja, a título de reparação dos danos ambientais causados pela infração. Para esta última ressalta-se a necessidade de perícia para valoração dos danos.

Destarte, o número relativamente baixo de condenações demonstra que a complexidade dos problemas ambientais se traduz, muitas vezes, em dificuldades para o Judiciário em apurar autoria, materialidade e culpabilidade na persecução dos crimes ambientais, implicando na falta de elementos suficientes à formação do convencimento do juiz para a prolação de sentença condenatória.

Outro aspecto que dificulta a efetividade da tutela penal é que a morosidade na solução dos processos, a complexidade da apuração dos crimes ambientais e as baixas penas previstas para os delitos resultam muitas vezes na prescrição dos crimes, em razão do longo período decorrido entre o recebimento da denúncia e a sentença, ocasionando vários casos de declaração da extinção da punibilidade pelo próprio juiz de primeiro grau ou em sede recursal, diante da prescrição da pretensão punitiva pela pena em concreto.¹²¹ Diante disso, verifica-se a necessidade de um controle maior por parte do Judiciário e de rigor por parte do Ministério Público para evitar que atitudes protelatórias dos réus no curso do processo obtenham êxito.

Quanto às penas impostas nos casos de condenação, destaca-se um maior potencial de efetividade da tutela do meio ambiente pela aplicação de penas alternativas ao revés da pena de prisão. As penas restritivas de direitos mostram-se mais adequadas à proteção do meio ambiente, principalmente no que concerne à prestação de serviços à comunidade ou a entidades públicas,

¹²¹ É problema que transparece, por exemplo, da análise do **caso n° 9** (ação penal n° 2000.01.1.102426-7 – 8ª Vara Criminal de Brasília). A denúncia foi recebida em 2004, tendo se passado mais de seis anos com o processo em curso, descontado o período de suspensão condicional que não foi cumprida, até a data da prolação de sentença em 2012. Na referida decisão, foi extinta a punibilidade do acusado em razão da prescrição pela pena em abstrato.

No **caso n° 10** (ação penal n° 2007.01.1.117342-3 – 4ª Vara Criminal de Brasília), a denúncia foi recebida em agosto de 2003. A primeira dificuldade encontrada deu-se já na localização dos acusados para empreender as citações. A instrução processual teve início em junho de 2008, com o interrogatório de um dos réus. Por várias vezes foram designadas audiências de instrução e julgamento. A designação de novas audiências era quase sempre devida à ausência de um ou ambos os acusados ou de testemunhas. Apenas em janeiro de 2011, mais de sete anos após o recebimento da denúncia, deu-se por encerrada a instrução probatória e aberto prazo para a apresentação de alegações finais. Foi proferida sentença em abril de 2011, na qual condenaram-se os réus. Um deles foi condenado à pena de quatro anos de reclusão em regime semiaberto, o outro, a dois anos e dois meses de detenção no regime semiaberto. Cuida-se de um dos poucos casos de condenação a pena privativa de liberdade em primeira instância, entre os processos analisados, tendo em vista que a personalidade e os antecedentes dos acusados, condenados por vários delitos, recomendava que as penas restritivas de direitos não seriam suficientes à reprimenda e prevenção dos crimes. Ambos os réus apelaram e tiveram extintas suas punibilidades em razão da prescrição retroativa. Restaram, portanto, frustrados os esforços dos órgãos públicos que se empenharam pela efetivação da tutela penal e os recursos dispendidos para que fosse possível chegar-se ao resultado condenatório. No referido caso, verifica-se que a prática de condutas causadoras de relevantes lesões ao meio ambiente, por parte de acusados que já praticaram vários outros crimes, um deles até mesmo de natureza ambiental, restou impune.

com caráter educativo, reparador dos danos causados à coletividade e ressocializador, e à prestação pecuniária, preferencialmente destinada a instituição com atuação ambiental, também com fim reparador.

No mesmo sentido se dá a indenização do artigo 20 da Lei de Crimes Ambientais, destinada, por exemplo, a algum fundo do meio ambiente e que realiza a função compensatória das lesões ambientais causadas pelo infrator. Cuida-se aqui de interessante aplicação de instituto típico do direito civil em condenação penal – irritação entre os subsistemas jurídicos.

3.3. As providências reparadoras dos danos como condições da suspensão processual

A obrigatoriedade de reparação dos danos ambientais causados pelos infratores para a extinção da punibilidade dos beneficiados pela suspensão condicional do processo está prevista no artigo 28, inciso I, da Lei nº 9.605/98, que adiciona ao artigo 89, §1º, inciso I, da Lei nº 9.099/95 a necessidade de laudo de constatação dessa reparação. Cuida-se de atenção do legislador ordinário à determinação constitucional de que os infratores que praticarem condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente deverão reparar o dano causado, independentemente da imposição de eventuais sanções penais e administrativas (art. 225, §3º, da CF).

Para o estudo da implementação de tais obrigações, serão explicadas neste item as principais formas de reparação, especialmente a que se dá pela via de elaboração e execução de PRAD. A seguir, serão discutidos os principais desafios à recuperação das áreas degradadas (3.3.1) e, por fim, as demais formas de reparação implementadas no caso da orla (3.3.2).

No contexto das ações penais ora examinadas, a reparação estipulada por ocasião dos acordos homologados em sede de *sursis* processual consiste, na maioria das vezes, na execução de PRAD, elaborado por profissional habilitado e devidamente aprovado pelo órgão ambiental competente, atualmente o Instituto Brasília Ambiental (IBRAM).¹²²

Verifica-se, portanto, que o padrão encontrado nos processos estudados foi de reparação do dano por meio da modalidade de recuperação. Antes de adentrar mais detalhadamente nos

¹²² Nem todos os processos consultados possuíam termo de audiência de suspensão cadastrado, porém esse modelo de recuperação foi verificado na expressiva maioria dos casos em que havia maior detalhamento e é a proposta que vem sendo ofertada pelo Ministério Público atualmente. Foram detectadas algumas exceções em que foi acordada a simples remoção de ocupações ou a reparação por meio de compensação, porém tais casos serão tratados mais detalhadamente em momento oportuno.

parâmetros que guiam tais recuperações, faz-se necessário distinguir os conceitos de reparação, recuperação e compensação de danos ambientais.

Conforme mencionado na introdução deste trabalho, não há um conceito fechado do que seria o dano ambiental, utilizando-se aqui a formulação de que é “toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana ao meio ambiente, ferindo o interesse da coletividade ou de terceiros”.¹²³

Em se tratando de ações penais, públicas e incondicionadas como é o caso do processamento dos crimes ambientais, o dano ambiental é compreendido em seu sentido amplo, referindo-se ao prejuízo causado a interesses difusos da coletividade, abrangendo o ambiente como um todo, inclusive o patrimônio cultural, e todos os seus componentes em uma concepção unitária.¹²⁴

A **reparação ambiental**, em sentido amplo, significa a busca pela recomposição do que foi destruído, quando possível; o restabelecimento de condições razoáveis mínimas do ambiente, tendo seus contornos definidos pelos casos concretos.¹²⁵ Tal reparação pode ocorrer por meio da restauração natural e da compensação ecológica. Em último caso, pode-se falar em indenização pecuniária, além da reparação do dano extrapatrimonial ambiental.¹²⁶

A forma ideal de reparação dos danos ambientais é a **restauração natural ou *in natura***, por meio da **recuperação** ou recomposição do bem ambiental lesado, acompanhado da cessação das atividades danosas. Para que tal forma de reparação ocorra, exige-se do infrator uma prestação positiva, consistente, por exemplo, na “realização de obras e atividades de restauração, recomposição e reconstituição dos danos ambientais”. Ao mesmo tempo, exige-se que o agente se abstenha de continuar praticando as condutas lesivas.¹²⁷

Contudo, nem sempre é possível promover a restauração *in natura* do bem ambiental atingido, uma vez que a natureza é extremamente sensível a agressões, podendo ser insuscetível de retorno ao seu *status quo ante* quando submetida a ações humanas de grande impacto. Ainda assim deve ser perseguida a reparação, cabível a promoção da compensação ecológica.¹²⁸

¹²³ LEITE; AYALA, op. cit., p. 101/102.

¹²⁴ Ibidem, p. 92/93.

¹²⁵ ANTUNES, 2010, op. cit., p. 250/251.

¹²⁶ LEITE; AYALA, op. cit., p. 207.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Idem.

A **compensação ecológica/ambiental** deve ser utilizada como instrumento subsidiário à recuperação, quando não for possível a reabilitação do bem lesado. Ela é implementada de forma que à degradação de uma área deva corresponder a recuperação de uma outra. Isso é problemático, pois muitas vezes cuida-se de área extremamente diversa, sem a recuperação de um ecossistema sensível e relevante que fora danificado.¹²⁹

Por último, o menos preferível dos mecanismos compensatórios, devendo ser aplicado apenas em caráter residual, é a compensação econômica. Tal reparação é extremamente problemática, pois, entre outras questões, tem-se a dificuldade em aferir-se o valor econômico de bens ambientais.¹³⁰

Nas ações penais analisadas, referentes aos crimes na APP do Lago Paranoá, constata-se que a reparação dos danos em sede de *sursis* processual tem ocorrido por meio da primeira modalidade, ou seja, por meio da recuperação, promovida mediante execução de Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD, a ser elaborado por profissional habilitado, contratado pelo beneficiado.

Os referidos Planos de Recuperação devem ser submetidos à aprovação do órgão ambiental competente, qual seja, atualmente, o Instituto Brasília Ambiental – IBRAM, executor da política ambiental do Distrito Federal. Este é também responsável pela elaboração dos laudos de constatação de reparação dos danos, necessários à extinção da punibilidade.

Os PRADs são regulamentados nos termos da Instrução Normativa nº 8, de 9 de janeiro de 2012, do IBRAM, que disciplina os procedimentos para sua submissão, análise e avaliação. Juntamente com o Termo de Referência constante em seus anexos, apresenta os requisitos mínimos para a análise e emissão de autorizações para a execução dos Planos. No caso das APPs, a observação da Instrução é obrigatória, ainda que se trate de PRAD elaborado voluntariamente (art. 2º, §5º).

O PRAD deve ser protocolado pelo infrator junto ao IBRAM apresentado em vias impressa e digital, acompanhado de Requerimento, constante no Anexo II da Instrução, assim como de cópias dos documentos pessoais do requerente, documentação de propriedade ou posse

¹²⁹ ANTUNES, 2010, op. cit., p. 254.

¹³⁰ Sobre os critérios de valoração do dano ambiental ver: CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. **Revista Ciências Jurídicas – UEM**. v. 6, n. 2, jul./dez. 2008; **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Diretoria de Produção Editorial do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ed. especial, 2011, p. 26

do imóvel, eventual documentação que tenha ensejado o requerimento de autorização, croqui ou mapa da área a ser recuperada, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART – de todos os integrantes da equipe técnica responsável pelo estudo, informações georreferenciadas dos vértices da área do imóvel a ser recuperada e cópia do protocolo de solicitação de averbação da Reserva Legal em caso de imóvel rural. (Art. 4º, incisos I a VII)

É obrigatório que o Plano seja elaborado por Responsável Técnico incluído no Cadastro Técnico de Profissionais do órgão ambiental, disponível no Serviço de Registro e Controle – SRC – e em sua página oficial na Internet. (Art. 4º, parágrafo único)

Verifica-se na referida norma detida preocupação com a restauração da flora nas áreas de degradação. Dispõe que devem ser propostas para o plantio espécies nativas da região onde se insere o projeto; que poderão ser recomendadas técnicas alternativas de recuperação que contemplem a implantação de espécies vegetais, a critério do responsável técnico; que é proibida a utilização de insumos agroquímicos nas APPs, devendo-se buscar formas diferenciadas de adubação. (Arts. 5º a 7º)

O texto normativo também revela preocupação com o monitoramento da execução dos Planos, que será acompanhada por um período mínimo de 2 anos. Os infratores são obrigados a apresentar ao longo desse período Relatórios de Manutenção bimestrais e Relatórios de Monitoramento semestrais, incluindo Avaliação Qualitativa e Quantitativa do sucesso do PRAD, levantamento das condições locais e verificação da necessidade de complementação de técnicas e Relatório Fotográfico. (Arts. 8º e 9º)

O IBRAM emite Parecer Técnico Conclusivo, aprovando ou não o estudo e, após a entrega do Relatório Final de Monitoramento, Parecer Final Conclusivo, com realização de visita no local e apresentação dos critérios de avaliação. (Arts. 10 e 12)

O Anexo I da Instrução Normativa nº 08/2012 – IBRAM diz respeito ao Termo de Referência para a elaboração de PRAD. Este é documento importante para balizar o trabalho dos profissionais técnicos que elaboram os estudos, prestando informações e conferindo maior segurança e transparência aos procedimentos. Consoante referido Termo, os Planos devem ser compostos da seguinte forma: 1. Informações gerais; 2. Introdução; 3. Legislação pertinente; 4. Localização e zoneamento da área degradada; 5. Caracterização da área a ser recuperada, abordando os meios físico, biótico e antrópico; 6. Plano de Recuperação da Área Degradada; 7. Cronograma físico-financeiro; 8. Discussão e conclusão; 9. Referências bibliográficas; 10. Anexos.

Verifica-se, então, que as recuperações promovidas na APP do Lago Paranoá em sede do cumprimento das suspensões condicionais homologadas nas ações penais são pautadas por norma específica elaborada pelo órgão responsável pela execução da política ambiental do DF – IBRAM, que disciplina detalhadamente o procedimento, desde a elaboração do PRAD até sua execução e vistoria de conclusão. Consta-se uma preocupação especial em relação à recomposição das vegetações destruídas, o que é positivo, notadamente em se tratando de APPs, contíguas a cursos d'água, como o Lago. Assim, a forma de reparação escolhida tem grande potencial de propiciar resultados benéficos ao equilíbrio ecológico da região.

Outro ponto favorável é a clareza na definição do conteúdo a ser abarcado por cada Plano de Recuperação, bem como na explicação de como deve ocorrer o monitoramento. Essas determinações facilitam o trabalho dos profissionais envolvidos na elaboração dos estudos, assim como tornam mais acessível o cumprimento da obrigação assumida pelo *sursitário*, fortalecendo a eficácia do instrumento.

3.3.1. Os principais elementos e desafios à reparação das APPs na orla do Lago Paranoá

A despeito dos benefícios advindos para o meio ambiente a partir da forma de reparação dos danos escolhida nos casos de *sursis* processual, é necessário mencionar alguns problemas que se verificam na prática. Da análise dos casos, destacam-se: a morosidade na atuação do órgão ambiental; a morosidade dos réus na promoção da recuperação; a inadequação dos PRADs inicialmente apresentados; a dificuldade em se obter a recuperação *in natura*; a prorrogação reiterada do benefício; a complexidade dos casos concretos.

No que diz respeito à morosidade na atuação do órgão ambiental, notam-se recorrentes casos de demora na apreciação dos PRADs e nas respostas às solicitações de informações realizadas pelo juízo ou pelo Ministério Público ao IBRAM. São várias as ações penais que servem à exemplificação do problema.

É comum que seja necessária a reiteração de ofícios para que o órgão ambiental preste informações úteis à recuperação das áreas degradadas¹³¹, havendo, inclusive, situações em que se faz alusão ao possível cometimento do crime de desobediência por parte de trabalhadores do

¹³¹ Caso nº 71, ação penal nº 2007.01.1.055251-4 (5ª VC de Brasília); Caso nº 84, ação penal nº 2007.01.1.063749-4 (5ª VC de Brasília)

órgão. O **caso nº 39**¹³² retrata essa questão. Consta solicitação que demorou mais de um ano para ser respondida pelo IBRAM.

Ainda quanto a essa questão, tem-se o estudo do **caso nº 70**¹³³, no qual o beneficiado alega encontrar dificuldades para cumprir a recuperação da área em razão de não conseguir que um representante do IBRAM vá ao imóvel e apresente Termo de Referência que possibilite o início da reparação. Argumenta que o próprio órgão teria informado estar com falta de pessoal e acúmulo de serviço. Três anos após a suspensão homologada em 2012, ainda não há notícia nos autos da autorização para implementação do PRAD.

Tendo em vista a complexidade das recuperações, as várias etapas envolvidas na elaboração e execução do PRAD e o limite legal ao prazo do benefício do *sursis* firmado em cinco anos, faz-se necessário o equipamento do órgão ambiental para lidar com a grande demanda de solicitações, que abrangem não apenas a região em estudo, mas todo o Distrito Federal. Trata-se de providência essencial para a efetividade das reparações, dentro dos padrões necessários para a recuperação do meio ambiente e dos prazos legais.

Outra questão a ser pontuada é a morosidade dos réus em responder a questionamentos e tomar providências acerca da recuperação das áreas degradadas. No mesmo **caso nº 39**, por exemplo, tem-se uma demora de mais de seis meses para que os beneficiados respondam a solicitação de relatório da execução do PRAD. Demoras como essa podem prejudicar a conclusão das condições do benefício, uma vez que o período de prova tem previsão inicial de duração de dois anos, prorrogáveis até no máximo cinco.

Também é situação problemática, e comum, que os PRADs apresentados pela primeira vez pelos réus não sejam aprovados pelo órgão ambiental. Muitas vezes são necessárias complementações ou reelaboração do Plano.¹³⁴ Esse aspecto observado no estudo das ações penais pode revelar que os trâmites para aprovação dos PRADs não ficam claros para os infratores e profissionais contratados ou que se mostram de difícil execução por parte dos beneficiados. Porém, pode traduzir também intenção protelatória ou de descumprimento da reparação integral dos danos, com resistência à remoção de todas as edificações empreendidas, normalmente por moradores individuais, nos arredores dos imóveis de sua propriedade.

¹³² Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2008.01.1.036018-0 – 6ª Vara Criminal de Brasília.

¹³³ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.052431-6 – 8ª Vara Criminal de Brasília.

¹³⁴ Caso nº 62, ação penal nº 2007.01.1.046929-5 (8ª VC de Brasília); Caso nº 64, ação penal nº 2007.01.1.044778-6 (7ª VC de Brasília); Caso nº 71, ação penal nº 2007.01.1.055251-4 (5ª VC de Brasília); Caso nº 84, ação penal nº 2007.01.1.063749-4 (5ª VC de Brasília).

Dessa forma, é importante que sejam investigadas as causas dessa inadequação, a fim de averiguar a necessidade de melhor esclarecer os termos da recuperação aos acusados e aos profissionais por eles contratados, inclusive diante de possíveis dúvidas que possam surgir em relação aos casos concretos. Ademais, é necessário que o Ministério Público e o Judiciário estejam atentos às eventuais atitudes protelatórias no curso do período probatório, a fim de que não se frustrate a implementação da recuperação no prazo exigido por lei.

Em momento anterior¹³⁵, ressaltou-se aqui a importância para o meio ambiente ecologicamente equilibrado de que seja priorizada a reparação dos danos por meio da recuperação *in natura*, em detrimento da compensação. Entretanto, em alguns processos, constata-se a resistência dos beneficiados em promover a restauração natural, nos termos estipulados pelo órgão ambiental, tencionando manter construções irregulares.

É o que se observa no **caso nº 62**¹³⁶, no qual a defesa requereu a declaração de extinção da punibilidade, alegando a “impossibilidade técnica, orçamentária e lógica” da obrigação de restaurar integralmente a faixa de 30 metros a partir da margem do Lago (APP), argumentando-se que seria incompatível com a legislação atual (em provável alusão às modificações introduzidas pelo Novo Código Florestal, já abordadas nesse trabalho). O pleito foi indeferido e determinada a intimação do réu para apresentar PRAD adequado.

Percebe-se a intenção de não cumprir a reparação nos termos apresentados, e aceitos pelo acusado, inicialmente. Considerando-se que os PRADs se encontram regulamentados na Instrução Normativa nº 8/2012 do IBRAM, que apresenta em anexo Termo de Referência para a recuperação, com detalhes, não há que se falar em impossibilidade de cumprimento. Assim, a decisão do magistrado em insistir na restauração ambiental da faixa de APP é a que se mostra mais consonante à legislação ambiental e à necessária proteção que merece a área em apreço, sendo a postura mais adequada diante de casos de resistência ao cumprimento dos acordos.

Os problemas acima elencados contribuem para o tumulto e a morosidade da implementação da recuperação. Em alguns processos, esses problemas se apresentam de forma mais gravosa, ensejando a prorrogação do benefício da suspensão processual para além do prazo legal, a fim de que seja integralmente cumprida a recuperação da área degradada.

¹³⁵ Ver p. 71.

¹³⁶ Conforme tabela em anexo ação penal nº 2007.01.1.046929-5 – 8ª Vara Criminal de Brasília.

É o que se observa, por exemplo, no **caso nº 28**¹³⁷. No ano de 2010, foram homologadas as suspensões condicionais do processo em relação aos quatro denunciados, incumbindo-se um deles da elaboração e execução do PRAD. Ainda assim, a extinção da punibilidade em relação aos demais ficou condicionada à reparação dos danos, nos termos do artigo 28, inciso I, da Lei nº 9.605/98. Mais de dois anos depois, prazo fixado inicialmente para o cumprimento das condições, sequer havia sido juntado aos autos o PRAD atualizado e devidamente aprovado pelo órgão ambiental.

Durante todo o curso do benefício foram feitas várias determinações do juízo para a tomada das medidas adequadas à efetiva restauração da área. Os acusados, por sua vez, demoravam a adotar as providências necessárias. Em 2014, prorrogou-se novamente o período do benefício, até 2015, prazo que seria derradeiro, pois transcorridos então cinco anos desde a homologação da suspensão. Naquela oportunidade, também se determinou que o Diretor do IBRAM prestasse informações ao juízo, que já haviam sido solicitadas anteriormente, salientando-se que em caso de recusa, poderia restar configurado o crime de desobediência.

Em 2015 foi proferida nova decisão, prorrogando mais uma vez o benefício pelo período de dois anos, de forma que ao todo serão sete anos de processo suspenso, dois a mais que o máximo previsto em lei, nos casos em que ainda não tenha sido finalizada a reparação dos danos.

Situação semelhante é a do **caso nº 97**¹³⁸, em que a homologação da suspensão condicional do processo se deu em 2010, com prorrogação do período probatório até 2016, somando seis anos. Também se constatam na ação penal em epígrafe a necessidade de reiterar as solicitações de informações ao órgão ambiental e falhas na execução do PRAD pelo acusado.

Ademais, serve à ilustração da problemática apresentada o **caso nº 103**¹³⁹. Cuida-se de suspensão processual homologada em 2008, abarcando quatro réus pessoas físicas e uma ré pessoa jurídica, que ficou responsável por promover a recomposição da área atingida. À exceção do acusado que presidia a associação denunciada, os demais réus pessoas físicas tiveram extintas suas punibilidades, em razão do cumprimento do acordo homologado.

Passados quase cinco anos, em 2013, foi revogado o benefício, uma vez que se esgotou o período máximo permitido, sem que houvessem sido realizadas as correções apontadas pelo

¹³⁷ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2006.01.1.023793-2 – 6ª Vara Criminal de Brasília.

¹³⁸ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.119776-6 – 7ª Vara Criminal de Brasília.

¹³⁹ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2004.01.1.054699-7 – 6ª Vara Criminal de Brasília.

órgão ambiental para a recuperação da área. Dois meses após, a suspensão foi restabelecida, com base na expedição de autorização pelo IBRAM para a execução do PRAD. Merece ser mencionada a fundamentação do magistrado:

Como bem salientou o Ministério Público, o *sursis* processual é instituto de despenalização, isto é, de política criminal, que objetiva a recomposição do dano e faculta ao acusado determinadas condições, de caráter educativo, que, se cumpridas, acarretam a extinção da punibilidade.

Como percebe-se do trecho acima destacado, privilegiou-se a finalidade reparadora e educativa do instituto, em detrimento da previsão legal do período máximo do benefício. Assim, foi retomada a suspensão, também prorrogada, vislumbrando-se mais de oito anos de processo suspenso.

Verifica-se, ainda, que ocorreram vários descumprimentos por parte do IBRAM de requisições de informações feitas pelo *Parquet*, ensejando até mesmo a solicitação de esclarecimentos ao presidente do Instituto pelo juiz.

Se por um lado a prorrogação do benefício a fim de que seja realizada a recuperação da área degradada pode ser benéfica ao meio ambiente, caso o beneficiado efetivamente cumpra a obrigação assumida; por outro, caminha-se no sentido da eternização da persecução penal e cria-se uma situação de insegurança jurídica.

Apesar de haver decisão judicial determinando que o feito permaneça suspenso, não existe amparo legal, o que pode ocasionar futuros questionamentos por parte da defesa. Caso não reconhecida a regularidade dessa suspensão prolongada, o largo lapso temporal transcorrido desde o oferecimento da denúncia pode ensejar futuramente o reconhecimento da prescrição dos crimes imputados, uma vez que as penas previstas costumam ser baixas. Assim, caso não se consiga atingir a finalidade de ter as condicionantes totalmente adimplidas, é possível que reste obstada a continuidade do processo.

Da análise dos casos em comento, releva observar também dois fatores anteriormente mencionados e suas conseqüências no alargamento dos períodos de *sursis* processual: a morosidade dos acusados em empreender as medidas necessárias à recuperação das áreas degradadas e a demora em se obter respostas do órgão ambiental acerca dos procedimentos de aprovação e acompanhamento dos PRADs.

Ainda que sejam dignos de nota, ensejando importante discussão, os casos de prorrogação indefinida da suspensão condicional do processo não representam a regra. Por outro lado, os problemas que levam à eternização da persecução em tais ações penais causam a

demora do cumprimento do *sursis* processual de forma recorrente, especialmente da obrigação de reparar os danos ambientais.

Finalmente, uma vez que as medidas reparadoras devem sempre atentar ao caso concreto, cumpre mencionar a complexidade envolvida em algumas situações para que se alcance a recuperação dos danos ambientais de forma rápida e integral. O **caso nº 77**¹⁴⁰, por exemplo, cuja suspensão condicional foi homologada em novembro de 2013, apresenta a dificuldade adicional de envolver três acusados na recuperação de uma mesma área.¹⁴¹

Observa-se, então, uma dificuldade pertinente a uma situação peculiar: quando os responsáveis pela reparação dos danos não têm acesso total ao imóvel por não serem mais proprietários. É situação que merece atenção especial dos órgãos públicos envolvidos para que a complexidade do caso não enseje a morosidade do processo, vindo a impedir o cumprimento do benefício e a restauração natural da importante área degradada, devendo-se também fiscalizar de perto a adoção das medidas necessárias por parte dos réus.

Outro caso que merece ser mencionado é o de **nº 107**¹⁴², por trazer à tona situação em que a remoção de todas as ocupações danosas pode ensejar a destruição de construções empreendidas pelo acusado no imóvel regular. Em 2007 foi realizada audiência para proposta de suspensão condicional do processo. Na oportunidade, a defesa requereu a reformulação da proposta, no tocante à demolição de edificação em alvenaria e mureta para delimitação, sob o argumento de que a ação poderia ensejar o desabamento de edificações empreendidas nos limites da propriedade do acusado, assim como o desgaste do terreno, favorecendo a destruição de redes de esgoto. Afirmou concordar com a derrubada do muro dos fundos do lote e de parte dos muros laterais. Diante do pedido, o Ministério Público pediu vista dos autos para análise e, no mesmo ano, foi homologado o *sursis* processual, com substituição da condicionante recusada pelo réu.

Em 2012 transitou em julgado decisão de extinção da punibilidade em razão do cumprimento das condições. Somente não foi cumprido o recuo das muretas laterais que avançavam sobre área protegida, dependendo a quitação apenas da atuação do poder público. Considerando que já haviam transcorrido quatro anos de benefício, prazo considerado razoável

¹⁴⁰ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.046514-7 – 7ª Vara Criminal de Brasília.

¹⁴¹ O casal responsável pelos danos ambientais ficou incumbido de restaurar o local, porém, necessita da colaboração da terceira denunciada, atual proprietária do imóvel, acusada por crime de menor potencial ofensivo. Ressalta-se a necessidade do empenho de todos os envolvidos, bem como de que o IBRAM aprecie o PRAD em caráter emergencial.

¹⁴² Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2005.01.1.022926-4 – 5ª Vara Criminal de Brasília.

pelo magistrado, foi extinta a punibilidade, pois entendeu-se que o beneficiado fez o que estava ao seu alcance em prol da reparação.

Constata-se, portanto, a necessária flexibilidade da atuação judicial nesse caso, de forma a acomodar o interesse da coletividade na proteção do meio ambiente e o direito de propriedade do acusado de ter preservadas as edificações situadas em seu lote regular, ensejando o sucesso na promoção da recuperação.

3.3.2. Outras formas de reparação aplicadas no caso da APP do Lago Paranoá

Apesar das notáveis vantagens da reparação dos danos ambientais na forma de restauração *in natura* e do relativo sucesso na implementação dessa modalidade na APP do Lago Paranoá, constata-se que, infelizmente, ela nem sempre é possível. Ainda assim, não há que se falar em ausência da obrigação de reparar por parte dos infratores que se encontrem nessa situação. Subsidiariamente, devem ser buscados outros meios, como a compensação ecológica, com restauração de local diverso ou por indenização pecuniária.

Em observação à subsidiariedade da compensação como reparação dos danos, não foi frequente sua aparição nos casos em estudo. Mesmo assim, quando encontrada, ela é normalmente estabelecida em relação a apenas parte dos danos ambientais perpetrados, devendo os restantes, sempre que possível, serem restaurados. A fim de ilustrar a ocorrência da compensação na orla do Lago Paranoá, serão mencionados um caso de compensação parcial dos danos por meio de prestação pecuniária consistente na aquisição de material; uma compensação por meio da reparação de área diversa; e uma combinação entre medidas restauradoras e compensatórias. Ao final, menciona-se ação penal que reafirma a excepcionalidade da compensação ambiental.

O primeiro exemplo é o **caso nº 8**¹⁴³, no qual foi estabelecida como condição da suspensão processual a reparação dos danos elencados em laudo pericial, excepcionando-se a remoção da residência particular, que possuía 17,7m² em área pública. Em relação aos danos provocados pelo imóvel, acordou-se a realização de compensação ambiental por meio da aquisição de um aparelho portátil de GPS a ser entregue à Companhia de Polícia Militar do DF. Os termos da suspensão foram cumpridos em aproximadamente dois anos e extinta a punibilidade do agente.

¹⁴³ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2004.01.1.110849-3- 6ª Vara Criminal de Brasília.

Verifica-se que houve preocupação em não afetar parte da residência do infrator quando da recuperação da área. Buscou-se uma não oneração excessiva do acusado, talvez como forma de facilitar a aceitação do acordo, considerando-se também que apenas parte da residência era irregular. Cabe questionar, contudo, os parâmetros utilizados para essa concessão, se consideraram suficientemente o interesse da coletividade em ter preservada uma área ambientalmente protegida, bem como desocupada uma área pública.

Ainda assim, a desocupação poderá vir a ocorrer por meio da via civil ou administrativa, demonstrando, mais uma vez, a importância da complementaridade das esferas jurídicas na defesa do meio ambiente. Outro ponto a ser mencionado é que, ao menos a partir da observação das decisões cadastradas no *site* do TJDF, não é possível constatar se houve preocupação em estabelecer algum valor de referência na estipulação da forma de compensação, na qual 17,7m² em área verde pública seriam compensados pela aquisição de um aparelho de GPS destinado à polícia militar do Distrito Federal.

O caso nº 87¹⁴⁴ retrata caso em que se acordou que parte da reparação dos danos a ser efetuada em sede de suspensão condicional do processo seria promovida por meio de compensação ecológica, com medidas restauradoras a serem implementadas em outra área. Homologou-se que o uso irregular da área verde pelo acusado seria reparado por meio de compensação ambiental, devendo ele executar obras constantes em Plano a ser apresentado. Ressalvou-se que o plantio de 50 mudas poderia ser feito alternativamente em Unidade de Conservação diversa, a ser indicada. Entretanto, salientou-se que tal acordo não ensejava ao réu o direito de ocupação definitiva da área verde.

A referida suspensão foi homologada em 2011. Em 2012 já foi extinta a punibilidade do acusado pelo cumprimento. Tal fato demonstra o sucesso no tempo de cumprimento da reparação, apesar de não terem sido estabelecidas ao réu algumas das condições previstas como obrigatórias pela Lei nº 9.099/95, como o comparecimento pessoal e obrigatório em juízo pelo período de dois anos.

Contudo, salienta-se que, ao menos em consulta aos expedientes cadastrados no *site* do TJDF, não ficam claros os parâmetros utilizados para permitir que a remoção de ocupações em área verde fosse substituída por compensação ambiental em área diversa.

¹⁴⁴ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.046731-2 – 1ª Vara Criminal de Brasília.

Um último exemplo de compensação ecológica firmada como condição de *sursis* processual reside no **caso nº 94**¹⁴⁵. Em vez da obrigação de recuperar a área mediante elaboração e execução de PRAD, foram determinadas algumas providências restauradoras e outras compensatórias.

Quanto à recomposição do local degradado, acordou-se que deveriam ser removidas algumas construções específicas (dois caminhos pavimentados e uma quadra de tênis), bem como ser realizado o plantio de árvores nativas na área, com contratação de profissional habilitado para tal. Porém, permitiu-se a permanência de píer de madeira na margem do Lago, piscina e área adjacente à piscina, todas irregulares.

Resolveu-se que, a título de prestação pecuniária, o beneficiado assumiria a obrigação de financiar, com o valor de R\$ 5.000,00, parte do Curso de Formação Socioambiental para Autores de Ilícitos Ambientais e Urbanísticos. Por fim, ainda como compensação dos danos ambientais deveria o autor do fato adquirir equipamentos, no valor total de R\$ 4.000,00, para o NEX – Instituto de Preservação e Defesa dos Felinos da Fauna Silvestre.

A suspensão foi homologada em 2011 e finda em 2013, com o adimplemento das obrigações. Observa-se que foi bem-sucedido o benefício em relação ao tempo de cumprimento. Constata-se, porém, que não foram mencionadas em audiência algumas das condições obrigatórias da Lei nº 9.099/95. É questionável no presente caso a pertinência da compensação ambiental, uma vez que se permitiu a permanência de edificações de fácil remoção e que não eram essenciais para os moradores, situadas em áreas ambientalmente protegidas, inclusive na APP do Lago Paranoá.

Finalmente, menciona-se caso em que restou reforçada a excepcionalidade da compensação ambiental. Trata-se do **caso nº 78**¹⁴⁶, no qual, por ocasião da audiência de suspensão condicional do processo, a defesa apresentou contraproposta às condições formuladas pelo Ministério Público. Requereu que, em vez da recuperação da área, fosse acordada a obrigação de retirar apenas uma das edificações irregulares, um gazebo, e que fosse recuperada uma área maior, porém situada em local distinto, em forma de compensação ecológica.

O *Parquet*, por sua vez, não aceitou tal modificação, uma vez que se tratava de local diverso de onde foram perpetrados os crimes. Fica claro aqui o posicionamento ministerial em

¹⁴⁵ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.051844-7 – 6ª Vara Criminal de Brasília.

¹⁴⁶ Conforme tabela em anexo: ação penal nº 2007.01.1.055262-7 – 6ª Vara Criminal de Brasília.

prol da reparação dos danos por meio da restauração natural, que deve ser sempre priorizada, principalmente quando se cuida de ocupação de caráter meramente recreativo ou decorativo. Dessa forma, privilegia-se a importância da recuperação em uma área tão relevante ambiental e urbanisticamente para a região.

Impõe-se ressaltar que a compensação ecológica é uma resposta econômica, em muito permeada pela racionalidade utilitarista, sendo, portanto, solução precária. Deve-se buscar um maior comprometimento ético com a questão ambiental.¹⁴⁷ Nesse sentido, sobre os riscos desse mecanismo reparador, tem-se a fala de Marques:

Eventual compensação em outra área (no caso do exemplo proposto) deverá ser avaliada rigorosamente, sob pena de, assim se aceitando como regra, estimular proprietários à prática de degradação com o fim de transferir o ônus para outras áreas, convertendo-se a original para uso alternativo do solo, de acordo com sua conveniência e alheios às obrigações impostas no *caput* do art. 225, e art. 186, II, da Constituição Federal.¹⁴⁸

Conclui-se, da pesquisa documental, que os casos de compensação ambiental nas suspensões condicionais dos processos referentes aos crimes perpetrados na orla do Lago Paranoá não são frequentes, demonstrando a correta priorização da restauração natural. Porém, sempre que ocorra, deve ser explicitada a inviabilidade da recuperação e observada a proporção entre o dano e a medida compensatória¹⁴⁹.

3.4. As demais providências aplicadas à suspensão condicional do processo

Além da reparação dos danos, outras duas providências frequentemente adotadas como condições das suspensões condicionais firmadas na orla do Lago são a prestação pecuniária e a participação em Curso de Formação Socioambiental para Autores de Ilícitos Ambientais e

¹⁴⁷ LEITE; AYALA, op. cit., p. 212.

¹⁴⁸ MARQUES, José Roberto. Reparação do dano ambiental: necessidade de adequação do dimensionamento do pedido formulado em Ação Civil Pública. MPMG Jurídico: **Revista do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Diretoria de Produção Editorial do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, ed. especial, 2011, p. 9.

¹⁴⁹ Nesse sentido, assevera Mirra: “a operação a ser levada a efeito pelo magistrado da reparação pecuniária não pode deixar de considerar a importância reconhecida, na escala de valores da sociedade, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como direito fundamental (art. 225, *caput*, da CF), cuja preservação é indispensável à vida e à dignidade das pessoas. Consequentemente, qualquer que seja o método ou procedimento empregado, a indenização deverá abranger não apenas o valor de mercado ou da exploração comercial dos bens ou recursos degradados, como ainda, o valor da perda das perdas ambientais do interregno entre a produção do dano e a restauração da qualidade ambiental afetada, o valor das perdas decorrente de eventual irreversibilidade da degradação e, também conforme o caso, o acréscimo de soma em dinheiro a título de ‘valor de desestímulo’, a fim de dissuadir o responsável da prática de novos atentados.” (MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Ação Civil Pública e a reparação do dano ao meio ambiente. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002, p. 299 *apud* CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. **Revista Ciências Jurídicas – UEM**. v. 6, n. 2, jul./dez. 2008, p. 168, 169)

Urbanísticos. Essas condições merecem ser mencionadas, uma vez que favorecem a promoção do ambiente ecologicamente equilibrado, a primeira por direcionar a reparação ao fortalecimento de instituições com importante atuação em prol do meio ambiente, e a segunda por promover a conscientização/prevenção.

Quanto à prestação pecuniária, verifica-se que, apesar de ser condição recorrente, ela é, muitas vezes questionada. Alguns denunciados argumentam contra os valores estipulados ou até mesmo contra a validade de sua fixação naquele momento processual. Ainda assim, não se vislumbram grandes dificuldades no cumprimento, demonstrando sua razoabilidade como condição do benefício.

Atualmente, as propostas apresentadas em juízo pelo Ministério Público são formuladas com base em Relatório de Investigação Social elaborado pelo Setor de Gerenciamento de Medidas Alternativas para Delitos de Meio Ambiente, Ordem Urbanística e Patrimônio Público – SETEMA. É feita uma entrevista com o acusado, na qual são colhidos alguns dados, como sua renda e gastos mensais. Assim, o valor a ser estipulado a título de prestação pecuniária considera as condições socioeconômicas do denunciado, bem como o valor do dano ambiental causado.¹⁵⁰

O Setor de Gerenciamento de Medidas Alternativas (SETEMA) do MPDFT, especializado no assessoramento dos promotores das PRODEMAS quanto à efetividade na aplicação e acompanhamento de medidas alternativas, faz a indicação de uma instituição com atuação em prol do meio ambiente, para que seja destinada a prestação pecuniária. São contemplados, por exemplo, Parques Ecológicos, o Batalhão de Polícia Militar Ambiental, o Grupamento do Corpo de Bombeiros, associações protetoras dos animais, projetos que promovam a conscientização ambiental, o Centro de Referência em Conservação da Natureza e Recuperação de Áreas Degradadas – CRAD – da Universidade de Brasília, entre outros.

Ocorre que há vezes em que a aplicação da prestação pecuniária como condição da suspensão processual tem sua legalidade questionada, sob o argumento de que tratar-se-ia de imposição antecipada de pena, uma vez que ela está elencada no artigo 43 do Código Penal como modalidade de pena restritiva de direitos.

É o que ocorre, por exemplo, no **caso nº 57**¹⁵¹. Na ocasião da audiência de suspensão condicional do processo, o magistrado indeferiu a condicionante do Ministério Público

¹⁵⁰ Informações baseadas em análise processual.

¹⁵¹ Ação penal nº 2007.01.1.046763-4 – 4ª Vara Criminal de Brasília.

consistente em “prestação pecuniária, no valor mínimo aproximado de R\$ 25.553,71”, destinados ao Instituto Cavalo Solidário, para a construção da cobertura de uma arquibancada da instituição. A fundamentação do magistrado foi de que a obrigação correspondia a antecipação de pena ao acusado.

O Ministério Público pediu a reconsideração da decisão, porém, o juiz que analisou o pedido decidiu que, apesar de concordar com a posição ministerial, já havia precluído o prazo para recurso da decisão.

Situação semelhante deu-se no **caso nº 72**¹⁵². Foi levantada a mesma questão pela defesa, que alegou ofensa ao princípio da legalidade. Apesar de certa divergência sobre o tema, o magistrado filiou-se à corrente que entende possível a imposição de outras condicionantes, além das previstas no §1º do artigo 89 da Lei nº 9.099/95.

Entendeu-se que a prestação pecuniária era condição adequada e necessária. Analisou-se a situação socioeconômica do réu, possuidor de imóvel valorizado em área nobre da capital, com a profissão de consultor financeiro, o que denota a viabilidade de arcar com a prestação. Foram mantidos os termos da proposta ministerial e aberto prazo para a defesa se manifestar em relação à concordância ou não. Não foi ainda homologada a proposta, haja vista o aguardo de julgamento de *habeas corpus*.

O entendimento adotado nesse último caso é o que está em consonância com a jurisprudência do STF, que julgou ser possível a imposição das condicionantes de prestação de serviços à comunidade ou de prestação pecuniária, “desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado e fixadas em patamares distantes das penas decorrentes de eventual condenação”¹⁵³.

Em relação à condicionante que estabelece a participação em Curso de Formação Socioambiental para Autores de Ilícitos Ambientais e Urbanísticos, observa-se que está em consonância com importante diretriz constitucional. O artigo 225 da Constituição Federal prevê em seu §1º, inciso VI, que incumbe ao poder público “promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente”. É por

¹⁵² Ação penal nº 2007.01.1.132964-2 – 3ª Vara Criminal de Brasília.

¹⁵³ EMENTA HABEAS CORPUS. PROCESSUAL PENAL. FURTO. SUSPENSÃO CONDICIONAL DO PROCESSO. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS OU DE PRESTAÇÃO PECUNIÁRIA. VALIDADE. (STF - HC: 108914 RS, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 29/05/2012, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-150 DIVULG 31-07-2012 PUBLIC 01-08-2012).

meio da conscientização da população que o Estado tem sua melhor oportunidade de realizar o princípio da prevenção, norte principal do direito ambiental.¹⁵⁴

O artigo 1º da Lei nº 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental, traz a seguinte definição:

Artigo 1º: Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

No contexto dos processos pesquisados verifica-se a importância das alternativas penais na promoção desse objetivo definido pelo constituinte. É o caso do Curso de Formação Socioambiental e de algumas penas restritivas de direitos, como a prestação de serviços à comunidade. Como o enfoque aqui é a suspensão processual, será abordado o funcionamento do referido curso. Para tanto, ter-se-á como parâmetro a programação realizada no mês de novembro de 2014.¹⁵⁵

O curso é realizado no Parque Nacional de Brasília e destina-se aos autores de crimes contra o meio ambiente, encaminhados pelo MPDFT. Foi idealizado por equipe do Núcleo de Educação Ambiental do Parque Nacional e acontece desde agosto de 2007. A formação tem duração de dois dias e ocorre cinco vezes por ano, com recursos provenientes das medidas alternativas aplicadas pela PRODEMA.¹⁵⁶

Na edição pesquisada, a programação foi realizada, no primeiro dia, no Parque Nacional de Brasília e, no segundo, em visita ao Lixão da Estrutural. O objetivo é promover a conscientização acerca dos desafios socioambientais contemporâneos, conhecendo-se a degradação no próprio Parque Nacional e promovendo-se a sensibilização dos participantes quanto aos impactos causados pelo desperdício e consumismo, com a percepção dos efeitos nocivos que causam ao meio ambiente, com contaminação do solo, do lençol freático e de nascentes.¹⁵⁷

Conforme declarou a Promotora de Justiça titular da 4ª PRODEMA, os objetivos das atividades são a promoção da educação ambiental e da compreensão da legislação, além da modificação de hábitos, conceitos e valores pertinentes ao meio ambiente. Na mesma notícia,

¹⁵⁴ ANTUNES, 2010, op. cit., p. 255.

¹⁵⁵ Fonte: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2014/7252-prodema-acompanha-realizacao-de-curso-para-autores-de-infraco-es-ambientais>. Acesso em 11/06/2015.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Idem.

a chefe do SETEMA assegurou ser possível perceber transformações positivas nos infratores que passam pelo curso. Afirma que há casos de autores de ilícitos que, após a formação, tornam-se voluntários em atividades do Núcleo de Educação Ambiental do Parque.¹⁵⁸

A promoção de medidas educativas como essa colaboram para a ocorrência do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao prevenir lesões futuras. É iniciativa que deve ser valorizada, uma vez que permite a participação popular na preservação ambiental, indo ao encontro do princípio democrático. A educação ambiental é, portanto, condição da participação popular nesse processo e, conseqüentemente, facilitadora da eficácia das normas ambientais, que possuem mais chances de se concretizarem quando harmonizadas aos interesses e valores da sociedade. Nesse sentido, é esclarecedora a lição de Leite e Ayala:

Lembre-se, ainda, de que a construção do Estado de democracia ambiental passa obrigatoriamente por uma legislação atualizada. Entretanto, não há como negar que, além de um sistema normativo atualizado que preveja as tarefas essenciais de um Estado Ambiental, é imprescindível colocá-las como um dos objetivos prioritários da política. Todavia, a consecução das tarefas essenciais e prioritárias só se realizarão quando o Estado tiver, a seu lado, nesta missão, a coletividade educada, informada e participativa. O Estado de democracia ambiental requisita uma verdadeira incorporação dos novos direitos e valores ambientais através dos diversos atores (Estado, cidadão e coletividade, em geral), como um interesse social tão relevante quanto quaisquer outros interesses coletivos já consagrados.¹⁵⁹

Assim, as duas condições ampliam a possibilidade de o instituto da suspensão condicional do processo efetivar a proteção do ambiente ecologicamente equilibrado: a prestação pecuniária com função compensatória e repressiva, e a medida educativa na promoção de conscientização com vistas à prevenção.

¹⁵⁸ Fonte: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/noticias/noticias-2014/7252-prodema-acompanha-realizacao-de-curso-para-autores-de-infracoes-ambientais>. Acesso em 11/06/2015.

¹⁵⁹ LEITE; AYALA, op. cit., p. 47.

CONCLUSÃO

Da análise dos instrumentos utilizados na tutela da APP do Lago Paranoá, foi possível constatar a ocorrência de melhores resultados quando utilizada a via penal. Isso porque a persecução dos crimes ambientais por meio do que se chamou “subsistema alternativo” propiciou a adoção de medidas variadas, destinadas a funções que extrapolam o simples caráter punitivo/retributivo, comumente priorizado no modelo clássico, fundado na pena de prisão.

A perspectiva sistêmica da complementaridade das esferas civil e penal tem comprovada sua importância. Ao passo que a ação civil pública e o TAC são insuficientes para a promoção da prevenção e da reparação da degradação, especialmente pela morosidade da primeira e dificuldade de implementação de sentenças, e pela pouca abrangência do segundo, não deixam de ser instrumentos úteis quando a rigidez dos requisitos da tutela penal não permite sua aplicação.

Dentre as medidas alternativas de direito penal, mostrou-se como preponderante à eficácia jurídica da proteção ambiental a suspensão condicional do processo. Mediante utilização de tal instituto, que incide sobre a maioria das ações penais, são implementadas condições como a promoção de recuperação da área degradada, a prestação pecuniária e a participação em curso de formação. Assim, ainda que não em sua totalidade, atende-se à restauração do equilíbrio ecológico, ao caráter repressivo pela onerosidade das prestações pecuniárias, à reparação dos danos causados à coletividade a partir do financiamento de iniciativas protetivas do meio ambiente, além da prevenção, oportunizada pela promoção da educação ambiental.

Ademais, considerando-se que, das 65 suspensões pesquisadas, apenas 7 foram revogadas ou tiveram extinta a punibilidade sem cumprimento, conclui-se que as condições pensadas para os acordos não só são viáveis, como têm sido implantadas. Assim, a tutela penal tem mostrado, no caso em estudo melhores resultados, maior efetividade na promoção do direito constitucional do artigo 225.

A despeito disso, podem ser elencados alguns problemas, como a resistência de alguns acusados ao cumprimento das condições e a incapacidade do órgão ambiental em lidar com a grande demanda de serviço nos prazos requeridos pelos processos. Ainda assim, quase sempre os benefícios são cumpridos dentro do período máximo de cinco anos, fixados em lei, período bem menor que o de cumprimento das sentenças nas ações civis.

A tutela civil, por sua vez, tem se mostrado pouco efetiva, com grande demora para que se chegue ao julgamento do mérito das lides. Mesmo quando deferido o pleito do Ministério Público, a execução das decisões se alonga por anos, com a interposição de vários recursos que protelam o cumprimento. É o que se verifica, por exemplo, em relação à ação civil pública que objetiva a desocupação da orla e promoção de sua recuperação pelo Distrito Federal.

Quanto ao TAC, constata-se que é mecanismo interessante à tutela da área, por sua flexibilidade e consequente celeridade em resolver litígios que provavelmente perdurariam por anos em ações judiciais. Contudo, é importante atentar para que não se abra mão de direitos indisponíveis e não se interfira na seara penal, que tem uma lógica própria a ser respeitada. Além disso, sua aplicação se dá em poucos casos.

Conclui-se, então, que as duas hipóteses inicialmente colocadas na presente pesquisa restaram comprovadas: (i) a efetividade da tutela penal ambiental, com a aplicação das medidas alternativas e, especialmente, da suspensão condicional do processo e (ii) a necessária complementaridade das esferas jurídicas para a tutela do meio ambiente.

A primeira delas constata-se tendo em vista o alto índice de cumprimento das suspensões condicionais, realizando-se os múltiplos fins a que se prestam as diversas obrigações estipuladas para que seja extinta a punibilidade dos acusados. Ressalta-se que tal resultado só pôde ser obtido a partir da aplicação de medida alternativa. Atende-se, então, aos dois parâmetros aqui colocados para a efetividade, que são a promoção de recuperação das áreas degradadas, bem como as providências que incentivem a mudança de comportamento dos infratores.

A complementaridade fica demonstrada, tanto pela insuficiência das medidas civis aplicadas isoladamente, quanto pela possibilidade de sua aplicação a casos em que não há o cometimento de conduta ilícita, como o caso de nulidade de ato administrativo. Ademais, a ação civil pública que abrange toda a orla possui o potencial de resolver o problema em sua totalidade. Entretanto, enquanto ela não surte resultados, as ações penais individuais iniciam a restauração do equilíbrio ecológico.

Por fim, o estudo serviu à constatação da importância da atuação do Ministério Público na defesa do direito difuso ao meio ambiente equilibrado, assumindo, inclusive, o papel de conector entre as esferas penal e civil. Cuida-se de situação em que se utiliza a tutela penal como protagonista no combate à ocupação de área protegida, por ser claramente mais efetiva, sem descuidar dos benefícios da aplicação complementar de instrumentos de tutela civil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo Bessa de. Direito Ambiental como Direito Econômico – Análise Crítica. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 29, n. 115, p. 321/324, jul./set. 1992.
- _____. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 12. ed., 2010.
- BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: Os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2009, p. 220.
- _____. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista Direito Processual Geral**. Rio de Janeiro, n. 48, 1995.
- BENJAMIN, Antonio Herman V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. **Revista de Direito Ambiental**. RDA 9/5, jan./mar. 1998.
- CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. **Revista Ciências Jurídicas – UEM**. v. 6, n. 2, jul./dez. 2008.
- CHAMONE, Marcelo Azevedo. **O problema da prescrição em razão de dano ambiental: uma proposta**. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/26463-26465-1-PB.pdf>>. Acesso em 30/06/2015.
- COPOLA, Gina. **A lei dos crimes ambientais comentada artigo por artigo: jurisprudência sobre a matéria**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2002.
- FERRER, Gustavo Gonçalves; NEGRO, Guilherme Del. Unidades de Conservação Ambientas da Bacia do Lago Paranoá. Brasília: REDUnB, v. 10, p. 365-399, 2012.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes Ambientais**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2012.
- JACOBI, Pedro. Meio ambiente e sustentabilidade. In: CEPAM. **O Município no Século XXI**, São Paulo: CEPAM, 1999, p. 175-184. Disponível em <https://www.scribd.com/fullscreen/7506458?access_key=key-i2yjzf8buz2iw58y3pt>. Acesso em 11/05/15.

LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental: Do individual ao coletivo**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 5. ed., 2012.

LUHMANN, Niklas. **Sistemas sociais: Lineamientos para una teoría general**. México: Universidad Iberoamericana; Santafé de Bogotá: CEJA; Pontificia Universidad Javeriana; trad. Silvia Pappe e Brunhilde Erker; coord. Javier Torres; 1998

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Saraiva e Instituto Brasileiro de Direito Público, 2009.

NETO, Nirson Medeiros da Silva; MEDEIROS, Josineide Gadelha Pamplona. Penas e medidas alternativas e proteção ambiental: reflexões para uma atuação judicial pró-ativa. In: **Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI**, 20 a 22 de novembro de 2008, Brasília, p. 1674. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/12_617.pdf>. Acesso em 10/05/15.

PARENTE, Apoena de Alencar. **Lago Paranoá: Lazer e Sustentabilidade Urbana**. Brasília: 2006. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado submetida à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

RAMMÊ, Rogério Santos; AZEREDO, Renato Luís Bordin. Direito Ambiental reflexivo e redução da ecocomplexidade: uma análise a partir da Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 1, n. 1, p. 409-430, jan./jun. 2011

ROCHA, Leonel Severo; CARVALHO, Délton Winter de. **Policontextualidade e direito ambiental reflexivo**. Revista Sequência, n. 53, p. 9-28, dez. 2006.

ROMANELLI, Francisco Antônio. **A sanção penal no sistema da Lei 9605-98**. Disponível em <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=7118>. Acesso em 05/04/2015.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DO DISTRITO FEDERAL. Olhares sobre o Lago Paranoá. Brasília: 2001, *apud*, CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. Estudo sobre questões relativas à ocupação da orla do Lago Paranoá de Brasília. Brasília: Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e Meio Ambiente da Assessoria Legislativa da Estudo da Câmara Legislativa do Distrito Federal, solicitado pelo gabinete do Deputado Joe Valle, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores.

VARELLA, Marcelo Dias; PLATIAU, Ana Flávia Barros. **A Efetividade do Direito Internacional Ambiental**. Brasília: Ed. UNICEUB, UNITAR e UnB, Série Direito Ambiental, v. 5.

VIÉGAS, Rodrigo Nuñez; PINTO, Raquel Giffoni; GARZON, Luis Fernando Novoa. **Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2014, p. 8. Disponível em <<http://br.boell.org/pt-br>>. Acesso em 29/06/2015.

ANEXO

Tabela: Resumo da pesquisa das ações penais

Caso nº	Nº do Processo	Crimes (artigos da LCA)	Recuperação da Área	Suspensão Condicional do Processo	Pena Restritiva de Direitos	Condenação x Absolvição	Andamento Processual
1	2008.01.1.0 80997-5	40; 48; 60; 63 + art. 69 do CP	Na suspensão	Sim, em andamento.	Não	Não	Suspenso
2	2004.01.1.1 27842-5	Não cadastrado	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
3	2005.01.1.0 22761-0	48 + art. 20 da lei 4947/66	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
4	2002.01.1.0 52453-4	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
5	2004.01.1.1 08791-5	48 + art. 20 da 4947/66	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Arquivado
6	2004.01.1.1 06282-8	Não informado	Não informado	Recusada	Não	Não	Anulado o processo por inépcia da denúncia

7	2004.01.1.1 01996-3	48 + art. 20 da 4947/66	Possível condição do TAC	Firmado TAC	Não	Não	Arquivado (firmado TAC)
8	2004.01.1.1 10849-3	48 + art. 20 da 4947/66	Sim. Parte por compensação	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
9	2000.01.1.1 02426-7	40	Não	Revogada	Não	Não	Arquivado
10	2001.01.1.0 08157-9; 2003.00.2.0 07679-5; 2007.01.1.1 17342-3	40 c/c 2º; 67; 68	Não	Não	Não	Não	Arquivado, prescrição
11	2000.01.1.0 67093-2	40	Não	Revogada	Não	Absolvição e prescrição	Arquivado
12	2000.01.1.0 77343-3	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado, extinta punibilidade
13	2001.01.1.0 60572-9	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado

14	2001.01.1.0 62024-3	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
15	2000.01.1.0 67088-5	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
16	2001.01.1.0 26220-7	40 c/c 2º	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
	2007.01.1.0 21652-4						
17	1999.01.1.0 69416-2	40; 63; 68	Não	Não	Não	Absolvição	Arquivado
18	2000.01.1.0 37135-0	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
19	1999.01.1.0 02550-6	40	Não	Não	Não	Absolvição	Arquivado
20	1999.01.1.0 42594-7	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
21	2000.01.1.0 29612-6	40	Não	Não	Não	Absolvição	Arquivado

22	2000.01.1.0 37951-7	40	Não	Não	Não	Absolvição	Arquivado
23	1999.01.1.0 61101-4	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
24	2011.01.1.2 29895-7	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso.	Não	Não	Suspenso
25	2007.01.1.0 46523-5	40; 48; 63	Na suspensão	Sim. Em curso.	Não.	Não.	Suspenso
26	2008.01.1.1 33841-3	40; 48	-	-	-	-	Suspenso aguardando agravo
27	2010.01.1.0 40904-9	40; 48	-	-	-	Absolvição	Arquivado
28	2006.01.1.0 23793-2	40	Na suspensão	Sim, em curso.	Não	Não	Suspenso
29	2007.01.1.1 18937-7	40; 48	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
30	2006.01.1.0 86499-5	40; 66; 67	-	-	Não	Absolvições e extinção da punibilidade	Arquivado

31	2006.01.1.0 86294-9	40; 48 + art. 20 da Lei 4947/66	Não	Sim, não cumprida	Não.	Não.	Arquivado, extinta punibilidade
32	2005.01.1.0 75919-9	38; 40; 48; 60; 63 + art. 20 da 4947/66 + 329 do CP	Determinada na condenação.	Não	2 restritivas de direito a definir	Condenação	Arquivado
33	2003.01.1.0 82888-7	-	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
34	2003.01.1.0 56924-4	40	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
35	2004.01.1.0 20424-2	40	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
36	2010.01.1.0 08463-2	63	-	-	-	-	Instrução
37	2013.01.1.0 35572-9	64 c/c 29, caput, c/c 68 do CP; 40 c/c art. 15, caput, I e II, "a"	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso

38	2011.01.1.0 41591-2	40; 48; 63	-	-	-	-	Suspenso com base no art. 366 do CPP, por 12 anos.
39	2008.01.1.0 36018-0	40	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
40	2007.01.1.0 46620-5	40; 48; 64	-	Recusada	-	-	Aguarda contrarrazões da apelação do MP.
41	2010.01.1.0 44833-9	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
42	2007.01.1.0 49199-0	64; 40; 64	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
43	2007.01.1.0 55258-8	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
44	2007.01.1.0 44734-3	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
45	2007.01.1.0 71225-2	40; 48; 64	Na suspensão	Sim, em curso.	Não	Não	Suspenso
46	2007.01.1.0 44703-8	40; 48	-	-	-	-	Citação

47	2007.01.1.0 55179-4	40; 48	-	-	-	-	Instrução
48	2007.01.1.0 44776-0	40; 48	-	-	-	-	Apelação no STJ
49	2007.01.1.0 46484-3	-	-	-	-	-	Aguarda julgamento de embargos infringentes
50	2013.00.2.0 14428-8	-	-	-	-	-	-
51	2007.01.1.0 46729-8	40; 48; 64	-	-	-	-	Aguarda julgamento de apelação do MP
52	2007.01.1.0 46770-6	40; 48; 63	Na suspensão	Sim, em curso.	-	-	Suspenso
53	2007.01.1.0 46922-0	40; 48; 64	-	-	-	-	Aguarda julgamento de Resp
54	2007.01.1.0 48212-4	40; 48; 64	Na suspensão	Sim, em curso.	-	-	Suspenso
55	2007.01.1.0 49203-7	40; 48; 64	Na suspensão	Sim, em curso.	-	-	Suspenso

56	2010.01.1.0 53172-8	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso.	-	-	Suspenso
57	2007.01.1.0 46763-4	40; 48; 64	Não foi concluída.	Suspenso de 2012 a 2014	Não	Não	Instrução.
58	2007.01.1.0 55283-6	40; 48; 64 + art. 20 da 4947	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não.	Não.	Arquivado
59	2007.01.1.0 71244-5	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não.	Suspenso
60	2007.01.1.0 44715-9	38; 40; 48; 63	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
61	2007.01.1.0 55272-3	40; 48	-	-	-	-	Recebida a denúncia
62	2007.01.1.0 46929-5	40 + art. 20 da 4947/66	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
63	2007.01.1.0 51854-3	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
64	2007.01.1.0 44778-6	40	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso

65	2009.01.1.0 97481-0	64; 40; 48	-	-	2 de prestação de serviços à comunidade	condenação	Suspenso pelo julgamento de ARESP
66	2007.01.1.0 51846-3	40; 48	-	-	Não	Absolvição	Arquivamento
67	2007.01.1.0 51839-0	40; 48	Não	Revogada	Não	Não	Suspenso
68	2013.01.1.0 45916-9	40; 48; 64	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
69	2007.01.1.0 48222-9	-	-	-	-	Absolvição	Arquivado
70	2007.01.1.0 52431-6	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
71	2007.01.1.0 55251-4	40; 48; 63	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
72	2007.01.1.1 32964-2	40; 48; 64	-	-	-	-	Suspenso, aguarda RHC
73	2007.01.1.0 46646-3	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso.	Não	Não	Suspenso

74	2007.01.1.0 44765-7	40; 48; 64	Elaborou PRAD voluntariamente	Não	Não	Absolvição	Arquivado
75	2007.01.1.0 57869-4	40; 48; 63	Não	Revogada	1 restritiva de direitos a definir	Condenação	Recursos do réu e MP
76	2011.01.1.0 68350-0	38; 40	Na suspensão	Sim, em curso.	Não	Não	Suspenso
77	2007.01.1.0 46514-7	40; 63; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
78	2007.01.1.0 55262-7	40; 48; 63	-	Recusada	2 restritivas a serem definidas + indenização do art. 20.	Condenação	Aguarda julgamento de apelação
79	2007.01.1.0 46908-6	40; 48; 63	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
80	2007.01.1.0 55261-9	48; 40; 63	Não cumprida	Revogada	2 restritivas de direito a serem definidas	Condenação	Aguara julgamento de apelação
81	2007.01.1.0 46954-3	48; 40; 63	Não	Não	Não	Absolvição	Aguarda julgamento de REE

82	2007.01.1.0 55275-6	40; 63; 48	-	Recusada	Não	Absolvição	Arquivado
83	2007.01.1.0 49204-5	40; 48; 63	-	-	-	Absolvição	Aguarda julgamento de recurso
84	2007.01.1.0 63749-4	40; 63; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
85	2008.01.1.0 53145-2	-	-	-	-	-	Trancamento da ação penal. Arquivado
86	2008.01.1.0 07194-2	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
87	2007.01.1.0 46731-2	40	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
88	2010.01.1.1 67085-4	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
89	2007.01.1.0 46924-6	40; 48; 63 + art. 20 da 4947/66	-	-	Não	Não	Arquivamento, prescrição

90	2007.01.1.0 46561-2	40	Não	Recusada	uma de prestação de serviços à comunidade	Condenação	Arquivado
91	2009.01.1.0 08693-9	40; 48; 64	-	-	1 restritiva de direitos.	Condenação parcial	Aguarda julgamento de recurso
92	2007.01.1.0 44710-0	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
93	2007.01.1.0 51850-2	40; 48; 63	Não	Não, mas recurso prevê	2 privativas de liberdade a serem definidas.	Condenação	Aguarda julgamento de recurso
94	2007.01.1.0 51844-7	40; 48	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
95	2006.01.1.0 58425-0	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
96	2008.01.1.0 57262-7	40; 48; 64	Não	Não	Não	Absolvição	Arquivado
97	2007.01.1.1 19776-6	40; 48	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso

98	2007.01.1.0 67390-3	40; 48	Não	Recusada	uma pena restritiva + indenização para reparação do dano	Condenação parcial	Aguarda julgamento de recurso extraordinário
99	2008.01.1.0 13075-9	Não cadastrado	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
100	2008.01.1.0 13072-6	40; 48	Não se completou	Sim, mas extinta punibilidade	Não	Não	Arquivado
101	2008.01.1.0 53149-3	40	Não	Recusada	uma restritiva de direitos a ser definida	Condenação	Arquivado
102	2008.01.1.0 13080-6	40	Na suspensão	Sim, em curso	-	-	Suspenso
103	2004.01.1.0 54699-7	40; 48; 68	Na suspensão	Sim, em curso	Não	Não	Suspenso
104	2004.01.1.1 06274-8	40 + art. 20 da 4947. Juiz e MP acreditam que é melhor art. 26, a, b e g	-	-	-	-	Arquivado após julgamento de HC

		do Código Florestal.					
105	2005.01.1.0 22767-7	40; 48	Sim, espontaneament e	Não	Não	Não	Arquivado
106	2005.01.1.0 22751-5	48 + art. 20 da 4947/66	-	-	-	-	Aguarda sentença
107	2005.01.1.0 22926-4	48 + art. 20 da 4947/66	Sim	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
108	2004.01.1.1 03156-6	48	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado
109	2004.01.1.1 06278-9	Não cadastrado	-	-	-	Absolvição	Arquivado
110	2004.01.1.1 27881-9	48 + art. 20 da 4947/66	-	-	-	-	Suspenso por depender de julgamento de Resp
111	2005.01.1.0 18268-6	48 + art. 20 da 4947/66	Na suspensão	Sim, cumprida.	Não	Não	Arquivado
112	2005.01.1.0 22217-3	48 + art. 20 da 4947/66	-	-	-	-	Trancamento da ação penal. Arquivado.

113	2005.01.1.0 04273-9	38; 40; 48 + art. 20 da 4947/66	-	-	-	Absolvição	Arquivado
114	2005.01.1.0 18332-6	48 + art. 20 da 4947/66	Na suspensão	Sim, cumprida	Não	Não	Arquivado

Observações:

1. Os tipos penais foram aqui indicados apenas pelo número do artigo. Mais detalhes são explicados no capítulo 3 deste trabalho.
2. Uma vez que a Lei nº 9.099/95 (art. 89, §1º, I) e a Lei nº 9.605/98 (art. 28, I) estabelecem a reparação dos danos como condição obrigatória da suspensão condicional do processo e que tal fato se verificou nos processos com detalhes acerca das condições, presumiu-se a fixação da condição de reparadora em todos os casos em que foi concedido o benefício.
3. Na coluna referente a condenações e absolvições, considerou-se a última decisão constante no processo, ainda que sem o trânsito em julgado

