

JURISPRUDÊNCIA AMBIENTAL DO STJ

ELIANA CALMON ALVES

Ministra do Superior Tribunal de Justiça

Introdução

No Brasil só se pôde falar em proteção efetiva ao meio ambiente a partir da Constituição Federal de 88, que inaugurou os chamados direitos de terceira geração e com eles a preocupação não apenas pela vida, mas pela qualidade de vida, surgindo como ponto luminoso em torno dessa preocupação primeira o até então desconhecido direito difuso, que não é de ninguém, especificamente, mas interesse de todos.

A referência constitucional fez explodir, a partir da década de 90, movimentos ambientalistas e com eles o surgimento de associações de proteção ao meio ambiente. Fato que obrigou o Estado a se posicionar sobre as propostas políticas de implementar a efetiva proteção.

A demora em cuidar o Brasil do seu meio ambiente fez aumentar as dificuldades, a partir da construção de um projeto conciliador entre o progresso econômico e a manutenção de um meio ambiente sadio, o que não é nada fácil em um país capitalista, em que há o domínio do capital sobre o social.

A Professora Sueli Amália de Andrade sistematizou as causas de maior impacto ambiental, das quais destaco as seguintes: 1) desequilíbrio entre a população rural e a urbana, provocada, principalmente, pelo êxodo rural; 2) ocupação urbana desordenada, com construções em áreas de preservação permanente; 3) poluição do ar, do solo, da água e dos mananciais; 4) grande desperdício de matéria-prima, especialmente de água e de energia; 5) uso de agrotóxicos na agricultura; 6) buraco na camada de ozônio e ampliação do efeito estufa; 6) perda da biodiversidade, da diversidade genética e da diversidade dos

ecossistemas; 7) grande concentração de renda e de riqueza, que aumenta a distância entre ricos e pobres; etc.

Para solucionar os problemas, até hoje temos adotado providências, dentre as quais destaco: 1) imposição de regras jurídicas proibitivas; 2) imposição de penalidades; 3) adoção de medidas técnicas para impedir ou restaurar a degradação ambiental.

De referência às regras jurídicas, temos um arsenal de leis, bastante rígidas e antigas, confusas e difusas, de difícil aplicação e de observância quase impossível, tamanha a sua complexidade. Para se ter uma idéia de grandeza, relacionou o IBAMA todos os instrumentos legislativos identificando: 67 leis ordinárias, 27 decretos-leis, 325 decretos, 61 resoluções expedidas pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA e, finalmente, 481 portarias e instruções normativas, emitidas pelos diversos órgãos federais que atuam no campo do meio ambiente.

Lamentavelmente esse fantástico arsenal não está sendo capaz de cumprir o objetivo primeiro que é impedir a ocorrência de fatos que atentem contra o meio ambiente e os recursos naturais. Daí a constatação de que precisamos construir uma nova ordem jurídica ambiental, na qual existiam normas coercitivas, de caráter proibitivo e repressivo, e também normas de mera orientação. Não se pode ter a ilusão de que uma nova ordem jurídica seria capaz de, por si só, solucionar os problemas ambientais, visto que todas as questões constituem problema eminentemente social, situação só solucionável à medida em que a sociedade crie hábitos, costumes e valores ambientalmente corretos.

Preconiza-se, dentro da idéia de uma nova ordem, não somente a proibição e a coerção, e sim a adoção de ações e medidas de gestão e de participação ambiental, dentre as quais destacam-se: ações preventivas, pela educação, licenciamento prévio, avaliação dos impactos

ambientais para as grandes obras; mudança de comportamento dos grupos sociais; aproveitamento de fontes alternativas.

A Atuação do STJ nas Causas Relacionadas com o Meio Ambiente

O STJ, criado com a Constituição de 1988, tem por função precípua uniformizar o direito federal infraconstitucional, pelo recurso especial, o grande instrumento processual de uniformização, afora outras competências, tais como mandados de segurança, ações penais originárias, conflitos de competência e as medidas cautelares relacionadas aos processos de sua alçada, quando pendentes.

A CF é pródiga em referir-se, explícita ou implicitamente, ao meio ambiente, embora o núcleo da proteção esteja no artigo 225, que contém norma-princípio, com determinações particulares em relação a objetos e setores que requerem proteção especial, direta e imediata, pela urgência e relevância, como é a Mata Atlântica, a Amazônia, a Serra do Mar, dentre outras prioridades.

Como quase toda a legislação de proteção ambiental está no plano infraconstitucional, é o STJ o desaguadouro natural dos conflitos envolvendo o meio ambiente. Daí a importância do estudo da sua jurisprudência. Lamentavelmente o inchaço do Judiciário provocado por questões processuais tem deixado o direito material na penumbra quando se procede a uma pesquisa na jurisprudência, eis que quase todos os questionamentos giram em torno do direito processual. Daí a dificuldade em trazer para debate julgados que tratem especificamente sobre meio ambiente.

Trago para exame, nesta oportunidade, alguns julgados de importância maior em torno do tema meio ambiente, iniciando pelas decisões proferidas nos conflitos de competência.

Não são poucos os incidentes de conflito que chegam ao STJ, debitando-se o volume à competência concorrente da União, dos Estados e dos Municípios em legislar sobre o meio ambiente.

1º - Em recentíssimo conflito de competência, identificado sob nº 41.279/RS, decidiu o STJ que, em matéria penal, versando sobre delito consubstanciado na liberação de organismos geneticamente modificados (soja transgênica) no meio ambiente, há, em tese, interesse da União, pelos reflexos concretos da utilização da tecnologia de plantio na Política Agrícola Nacional e na Balança Comercial de Exportação. Daí a competência da Justiça Federal para processar e julgar esses delitos.

O mesmo julgado deixou claro que, tendo a Lei 8.974/95 estabelecido “normas de segurança e mecanismos de fiscalização no uso das técnicas de engenharia genética (OGM)”, há interesse da União, o que define a competência da Justiça Federal.

Em julgado posterior, no Conflito de Competência 41.301, também do Rio Grande do Sul, ficou assentado, mais uma vez, que, quanto aos organismos geneticamente modificados, cuja regulamentação está a cargo da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança, Órgão ligado diretamente à Presidência da República, todas as questões devem ser solucionadas pela Justiça Federal, não se levando em conta o possível interesse dos Estados.

2º - Ainda em matéria de conflito, relacionado com crimes contra a caça, está assentado no STJ o entendimento seguinte: a) antes da vigência da Lei nº 7.653/88, a caça e apanha das espécies da nossa fauna silvestre era considerada mera contravenção, sendo da Justiça Estadual a competência para processar e julgar essas infrações; b) após a Lei 7.653/88, transformou-se a infração em crime e como tal passou a ser da Justiça Federal a competência para o julgamento.

O deslocamento da competência para a Justiça Federal fez nascer um grave problema na tramitação dos feitos, pois a grande maioria dos delitos contra a caça e a pesca era cometida por pessoas humildes, de pequenas posses, com dificuldade de se deslocar até a sede da Justiça Federal, ao tempo em que a distância entre o processo e o local do cometimento da infração se faziam perder no tempo as peculiaridades do caso, além de contribuir, ainda mais, para assoberbar a Justiça Federal.

Passaram os Ministros da Corte, diante dessa realidade, a aplicar o princípio da insignificância, descriminalizando o delito. Nesse sentido temos o Conflito de Competência 20.312- MG e o Recurso Especial 182.847-RS.

Veio então a ser editada a Súmula 91, do teor seguinte: “Compete à Justiça Federal processar e julgar os crimes praticados contra a fauna”.

As dificuldades e as disfunções em torno da competência da Justiça Federal foram de tal ordem que, em novembro de 2000, o STJ cancelou a Súmula 91 diante da Lei 9.605/98 que, reconhecendo a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, determinou caber à Justiça comum o processo e julgamento dos crimes ambientais.

Ainda em torno da matéria de competência, o STJ cancelou a Súmula 183, do teor seguinte: “Compete ao Juiz Estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo”. A referida súmula gerou controvérsias e acirrados debates, especialmente por parte dos Procuradores da República que se viram prejudicados, sem poderem funcionar em diversas questões de interesse da União. Em verdade, a súmula foi editada tendo em apreciação situações pontuais do Estado de São Paulo, sem atentar para a realidade existente, por exemplo, na Região Amazônica, onde muitas comarcas do interior são desprovidas de

juízes. Ensejou a súmula, portanto, uma disfunção no combate às práticas predatórias ao meio ambiente. O cancelamento foi provocado por força de posicionamento em contrário adotado no STF.

3º - Na esfera cível, em matéria de desapropriação direta ou indireta, muitos são os julgados, estabelecendo-se posições importantes e norteadoras do direito pretoriano, das quais destaco algumas: a) em relação à indenização da cobertura vegetal ou florestal, temos todo um processo de evolução da jurisprudência que em um primeiro momento posicionou-se contra a indenização, por entender que, não havendo esforço por parte do homem, sendo fruto da natureza, tão somente, não era cabível a indenização. Evoluiu-se posteriormente para indenizar a cobertura vegetal, quando fosse passível de exploração econômica, condicionando-se a indenização à prova inequívoca da utilização comercial da cobertura florestal.

Atrelar-se a indenização à atividade de exploração do seu proprietário, em um segundo momento, passou a ser absurdamente injusto, porque punia o proprietário que mantinha a cobertura florística de suas terras intocáveis, sem dela fazer uso comercial. Daí a evolução da jurisprudência para também incluir na indenização a chamada mata ciliar de preservação permanente, no "leading case" inaugurado pelo Ministro Humberto Gomes de Barros no Recurso Especial 563.066 – MS. O julgamento em destaque, de setembro de 2003, passou a ser seguido, sedimentando o entendimento de que as áreas de preservação ambiental com potencial econômico eram passíveis de indenização. Anote-se, entretanto, que não se inclui na indenização a cobertura vegetal que, pela sua posição geográfica, se apresente inteiramente impossível de exploração, hipótese em que não há, sequer em potencial, possibilidade de exploração.

Ainda em relação à cobertura vegetal, é importante observar o que se passava na Região Amazônica, cuja exuberância das matas nativas

não tinha nenhum valor. Ao contrário, o terreno em capoeira era de muito mais valia. O entendimento provocado pela cultura local era, sem dúvida, um incentivo às queimadas, de trágicas conseqüências. O STF, de forma tímida, por um julgado de relatoria do Ministro Francisco Rezek, sinalizou para o entendimento de que, em qualquer hipótese, não era possível se deixar sem valor econômico algo de valor absoluto para a vida. Assim, temos aqui e ali julgados que contemplam a indenização da cobertura florestal nas terras da região amazônica, mesmo quando dificilmente ela possa vir a ser explorada economicamente.

Pode-se então afirmar que as áreas de preservação, ou as áreas cuja restrição de uso seja imposta pelo poder público para fins de preservação ambiental, esvaziam a propriedade do seu conteúdo econômico e, pela jurisprudência do STJ, são indenizáveis. Neste sentido o Recurso Especial 432.240 – SP, bem assim o Recurso Especial 435.128 – SP.

b) Quando o poder público estabelece por lei áreas de preservação ambiental, impondo limites à sua utilização, não há, em princípio, direito a indenização. Entretanto, se a limitação estabelecida dificulta ou anula o uso regular da propriedade, faz-se devida a indenização, como decidiu o STJ no Recurso Especial 149.834-SP, entre outros.

4º - O dano ambiental vem sendo punido com sanção pecuniária, impondo a legislação atual pesadas multas. Nessa matéria, o STJ firmou entendimento de que a competência para o processo e julgamento é da Justiça Estadual, a responsabilidade é sempre objetiva, entendendo-se como tal a responsabilidade do causador do dano, a qual só é afastada pela ocorrência de um acontecimento fortuito ou de força maior. Além da sanção pecuniária, de natureza administrativa, independentemente das sanções penais, ainda se impõe a obrigação de o

poluidor do meio ambiente indenizar. Tais aspectos foram discutidos no Recurso Especial nº 467.212-RJ, de outubro de 2003.

5º - Sob o ponto de vista da responsabilidade pela reparação e indenização decorrente do dano ambiental, é entendimento firme da Corte que há solidariedade entre o Estado e o terceiro que age em seu nome, como, por exemplo, a concessionária de um serviço público. Anote-se neste sentido o Recurso Especial 28.222-SP.

6º - Revela-se de capital importância o entendimento firmado no Recurso Especial 88.776-GO, em que foi relator o Ministro Ari Pargendler, quando ficou assentado que o Estado pode perfeitamente ser réu em ação civil pública ajuizada com o objetivo de sancioná-lo por ter causado dano ao meio ambiente. Na hipótese, o Estado construiu um presídio, sem dotá-lo do sistema de esgoto sanitário adequado, o que ocasionou poluição nas águas do rio.

O desafio da vida conduz o homem, a passos largos, a uma verdade inconteste: só harmonia e a solidariedade são capazes de levar a sociedade à concórdia. Esse é o papel do meio ambiente, dos ambientalistas e de todos que, como nós, fazemos da PAZ a nossa profissão de fé.