

Ensaio

O PAPEL DO STJ NA PROTEÇÃO JURÍDICA DO MEIO AMBIENTE¹

O papel do Superior Tribunal de Justiça é, em suma, o de zelar pela autoridade e uniformidade interpretativa do Direito federal. Deduz-se, assim, que os seus julgados têm grande significação para dar eficácia e definir a interpretação da legislação federal infra-constitucional relativa ao meio ambiente.

O insigne professor José Afonso da Silva, após assinalar que o ambiente integra-se de “*um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive*”, sustenta que o conceito de meio ambiente há de ser globalizante, “*abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico*”. É, pois, o meio ambiente “*a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas*”.² Esse conceito é, portanto, mais amplo que o de ecologia, que se define usualmente “*como o estudo das relações dos organismos ou grupos de organismos com o seu ambiente, ou a ciência das inter-relações que ligam os organismos vivos ao seu ambiente*”.³

Na década de 1960, foi editada importante legislação sobre temas ambientais, como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/69), o Código Florestal (Lei nº 4.771/65), Lei de Proteção da Fauna (Lei nº 5.197/67), Política Nacional de Saneamento Básico (Decreto-lei nº 248/67) e a criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto-Lei nº 303/67).

Todavia, foi na década de 1980 que a legislação ambiental teve maior impulso, merecendo especial destaque a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que definiu o conceito de meio ambiente, dispôs sobre a sua proteção, previu um sistema de atuação integrada dos órgãos governamentais com a definição de uma política nacional para o setor, estabeleceu a obrigação do autor da poluição

1. Palestra proferida em 17 de outubro de 2003, por ocasião do Congresso “15 anos da Constituição Federal e a proteção do meio ambiente”, em Recife/PE.

2. *Direito Ambiental Constitucional*, Malheiros Editores, 4ª edição, pág. 20.

3. Vladimir Passos de Freitas. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*, 2ª ed. Revista, Editora R.T., pág. 15.

Coletânea de Julgados e Momentos Jurídicos dos Magistrados no TFR e no STJ

de reparar os danos, segundo o princípio da responsabilidade objetiva em ação movida pelo Ministério Público; a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, chamada Lei da Ação Civil Pública, que possibilitou a defesa efetiva dos interesses difusos e coletivos, inclusive do meio ambiente, contra as agressões a eles dirigidas; a Constituição vigente, que deu ao Direito Ambiental o *status* constitucional com o estabelecimento dos princípios e garantias fundamentais a serem observados e a fixação da competência da União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto ao tema; finalmente, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis à conduta e às atividades básicas relativas ao meio ambiente.

Os princípios básicos sobre o meio ambiente estão na Constituição em vigor e acham-se assim definidos no seu art. 225 e parágrafos:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Ministro Antônio de Pádua Ribeiro

§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

O art. 24, no inciso VI, estabelece que “*compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição*”, aduzindo o § 1º que, “*no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais*” e o § 4º que “*a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário*”.

De outra parte, o art. 30 estabelece a competência dos Municípios para “*legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal no que couber*”.

Cumpre assinalar que a legislação relativa ao direito ambiental está em harmonia com o art. 1.228, § 1º, do Código Civil, recentemente promulgado e por isso continua a vigorar. Eis o texto do referido parágrafo:

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

A propósito, segundo o mestre Miguel Reale, o Código Civil apenas referendou os princípios de índole constitucional vigentes que se referem ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à função social da propriedade.

Coletânea de Julgados e Momentos Jurídicos dos Magistrados no TFR e no STJ

Dentro dessa moldura constitucional e legal, atua o Superior Tribunal de Justiça, cabendo salientar que, em tema de conflito de competência, aplica, também, normas constitucionais.

Esses temas ambientais chegam ao exame do Superior Tribunal de Justiça notadamente pelo recurso especial, mediante o qual exerce a sua função federativa de zelar pela autoridade da lei federal e por sua uniformidade interpretativa, razão da própria existência da Corte. Pode versar matéria civil, de direito público e criminal.

Podem também, aqueles temas lhe serem levados à apreciação via medida cautelar, *habeas corpus* e conflito de competência.

As ações relativas à preservação do meio ambiente podem ser individuais ou coletivas, destinadas estas últimas à defesa de interesses transindividuais, ou seja, difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Entre esses meios processuais, incluem-se a ação penal, o mandado de segurança coletivo, a tutela cautelar, a execução específica e mandamental cominatória, a ação popular. Todavia, a ação mais utilizada, por ser a mais adequada, especialmente por versar, na maioria dos casos, sobre direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, é a ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.437, de 1985.

Regem-se pelas disposições da citada lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística (art. 1º).

A ação civil pública pode ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º).

Para os fins da citada lei, poderá ser ajuizada ação cautelar, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 4º).

A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser ajuizadas por autarquia, empresa pública, fundação, sociedade de economia mista ou por associação que esteja organizada há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, em suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Note-se que a Constituição não procurou apenas definir princípios normativos relativos ao meio ambiente. Foi além. Preocupou-se em garantir



Ministro Antônio de Pádua Ribeiro

os direitos pertinentes. E, ao fazê-lo, estabeleceu expressamente, entre outros mandamentos, ser função institucional do Ministério Público “promover o inquérito civil e ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (art. 129, III).

Em suma, a lei da Ação Civil Pública, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código de Defesa do Consumidor estabeleceram as bases da tutela do Direito coletivo em nosso ordenamento jurídico; provocaram nele, que era de natureza individualista, uma verdadeira revolução. Esses diplomas legais, além de atribuir legitimidade ao Ministério Público e a outras entidades representativas de classe para as ações coletivas, estatuíram regras sobre a coisa julgada *erga omnes* e *ultra partes* e dispuseram sobre a conceituação de direitos e interesses a serem objeto de tutela coletiva: os difusos, os coletivos e os individuais homogêneos. Procurou-se, assim, introduzir no nosso Direito a segunda onda a que se referiu Mauro Cappelletti, visando dar acesso à justiça aos chamados carentes organizacionais.

Aliás, diante desse quadro promissor, numa de suas vindas ao Brasil, após elogiá-lo, asseverou Mauro Cappelletti ao eminente Professor José Carlos Barbosa Moreira que gostaria de saber como estava funcionando tudo isso na prática. Procurando esclarecê-lo, o Professor Barbosa Moreira citou alguns exemplos colhidos no Estado do Rio de Janeiro sobre a ação civil pública. Mencionou seis: ação proposta contra certa empresa que gerava efluentes industriais com metais pesados e cimentos, que eram despejados no Rio Acari, contribuindo depois para a poluição da Baía de Guanabara; contra Furnas, para impedir o religamento da Usina Angra I, até que comprovasse a existência de meios eficazes de proteção contra os riscos operacionais; contra a Prefeitura de Petrópolis, para compeli-la a não licenciar construções prejudiciais ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e artístico daquela cidade; contra a prefeitura de Cabo Frio, para impedir obra pública que ameaçava destruir as dunas características do local; contra a Companhia Siderúrgica Nacional, por causa dos despejos poluentes no Rio Paraíba do Sul; e contra o proprietário armador do navio *Mineral Star*, que aportou no Rio de Janeiro com problemas no seu casco, que poderiam ensejar o vazamento de 1.400 toneladas de óleo, provocando verdadeiro desastre ecológico.

Essas ações, cada vez mais numerosas, vêm sendo ajuizadas nas várias unidades federativas, visando o combate à poluição, à devastação das florestas, à proteção das dunas e de monumentos arqueológicos e outras medidas com o objetivo de proteger o patrimônio público e o meio ambiente.

Ao Superior Tribunal de Justiça já chegaram centenas desses feitos atinentes a ações coletivas, em que foram suscitadas numerosas questões jurídicas, entre outras sobre a legitimação para propô-las, o seu cabimento e a competência para

Coletânea de Julgados e Momentos Jurídicos dos Magistrados no TFR e no STJ

judgá-las. Referiam-se essas ações a danos causados pelo lançamento de poluentes na atmosfera e nos rios (REsp 11.074-SP); a danos ao patrimônio público causados por prefeito (CC 3.170-CE); a dano ambiental provocado por vazamento de gasolina no estuário de Santos (CC 3.389-SP); a vazamento de petróleo ocorrido no canal de São Sebastião-SP (CC 2.374-SP e embargos declaratórios nele manifestados); à carne importada sujeita à contaminação radioativa, em razão do acidente de Chernobyl (REsp 8.714-RS); à proteção ao patrimônio público e ao ambiente com relação à exploração das jazidas de cassiterita situadas em Ariquemes-RO (CC 2.230-RO); à colisão do petroleiro “Penélope” contra o petroleiro “Piqueti”, no terminal marítimo “Almirante Barroso” em São Sebastião, com vazamento de grande quantidade de óleo que atingiu as praias vizinhas (CC 2.473-SP); a danos causados por poluentes na atmosfera e nos rios (REsp 11.074-SP); à destruição de dunas em sítios arqueológicos (REsp 115.599-RS); à preservação do padrão urbanístico (REsp 166.714-SP).

Há precedentes sobre o princípio do poluidor-pagador e da responsabilidade objetiva. Decidiu-se, no REsp 282.781-PR que *“a responsabilidade pela preservação e recomposição do meio ambiente é objetiva, mas se exige nexo de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei nº 6.938/81)”* e que, *“em se tratando de reserva florestal, com limitação imposta por lei, o novo proprietário, ao adquirir a área assumiu o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para devastá-la”*. Portanto, *“a obrigação de conservação é automaticamente transferida do alienante ao adquirente, independentemente deste último ter responsabilidade pelo dano ambiental”* (REsp 343.741PR).

Importante, também, são os precedentes que concedem ao Ministério Público estadual legitimidade para promover ação civil pública destinada a evitar acidentes do trabalho (REsps 315.944-SP e 207.336-SP). Neste último, admitiu-se a ação para *“afastar danos físicos a empregados de empresa em que muitos deles já ostentam lesões decorrentes de esforços repetitivos (LER). Em tal caso, o interesse a ser defendido não é de natureza individual, mas de todos os trabalhadores da ré, presentes e futuros, evitando-se a continuidade do processo de sua degeneração física”*. Acentuou-se, então, que o *parquet* tem legitimidade para propor a ação, porquanto se refere à defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, em que se configura interesse social relevante, relacionado com o ambiente do trabalho. Nessa mesma linha de entendimento, admitiu-se, também, a sua legitimidade para propor a citada ação contra empresa que degradou o meio ambiente e comprometeu a saúde do trabalhador (REsp 310.703-DF).

Decidiu-se, ainda, com base em precedente do Supremo, que o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública, fundamentada na



Ministro Antônio de Pádua Ribeiro

inconstitucionalidade de lei, na qual se opera apenas o controle difuso ou *incidenter tantum* de constitucionalidade (REsp 489.225-DF) e, ainda, contra empresa poluidora do ambiente emissora de ruídos acima dos níveis permitidos (RSTJ 94/265).

Em outros casos, deu-se pela competência da Justiça estadual para apreciar feitos relativos à emissão de fumaça e fuligem por queima de lenha (CC 32.155-BA) e à poluição ambiental causada por veículos automotores (REsp 59.836-RJ e REsp 9.014-RJ).

Se a controvérsia estiver fundada em convenção internacional como aquela “sobre a responsabilidade civil em danos causados por poluição de óleo no mar”, a competência é da Justiça Federal (Edcc 2.473-SP).

Diante do exposto e dos exemplos colacionados, verifica-se que essas demandas transindividuais têm tido grande receptividade por parte da sociedade e são bastante úteis para a população e para a defesa do patrimônio público e do meio ambiente.

Em seu livro “A Era dos Direitos”, o notável Norberto Bobbio após assinalar que permaneceu no papel a maior parte dos direitos sociais, os chamados direitos de segunda geração, que são exibidos brilhantemente em todas as declarações nacionais e internacionais, indaga:

O que dizer dos direitos de terceira e quarta geração? A única coisa que até agora se pode dizer é que são expressão de aspirações ideais, às quais o nome de ‘direitos’ serve unicamente para atribuir um título de nobreza. Proclamar o direito dos indivíduos, não importa em que parte do mundo se encontrem (os direitos do homem são por si mesmos universais), de viver num mundo não poluído não significa mais do que a aspiração a obter uma futura legislação que imponha limites ao uso de substâncias poluentes. Mas uma coisa é proclamar um direito, outra é desfrutá-lo efetivamente.⁴

Essa afirmação de Bobbio foi feita em 1990, portanto há mais de uma década. É parecida com a observação de Mauro Cappelletti que antes mencionei. Traduz um alerta, ao mostrar que a efetividade no campo do direito ambiental não é fácil de ser obtida. Os países do hemisfério norte destruíram as suas florestas temperadas, e o maior poluidor deles, os Estados Unidos, recusa-se a assinar o Protocolo de Kioto.

Nesse contexto, parece-nos que, no tópico, o panorama da efetividade do Direito Ambiental no Brasil é alvissareiro e lança expectativas favoráveis para as gerações futuras. Além da eficácia das medidas judiciais e extrajudiciais na defesa do meio ambiente, é salutar a mentalidade que se vem formando na população jovem, cada vez mais com consciência ecológica. Cito um exemplo pessoal. Outro

4. Editora Campus, 13ª Tiragem, 1992, págs. 9/10.

Coletânea de Julgados e Momentos Jurídicos dos Magistrados no TFR e no STJ

dia, estava de férias numa praia da Bahia, junto com a família. Estávamos Glória, minha mulher, e eu em nosso quarto, quando chegou a nossa neta Yasmine, então com quatro anos, e passou a nos dar uma aula de ecologia. Estava revoltada. Não se conformava com o fato de o rio que formava um lago junto ao mar achar-se cheio de plásticos, especialmente copos e garrafas. Exigindo o nosso silêncio e atenção, durante alguns minutos fez uma exposição sobre as plantas, as chuvas, os rios, os mares e a atmosfera, mostrando a sua importância para a vida e a necessidade de preservar o meio ambiente contra a poluição. Fiquei feliz. E mais feliz, ainda, ao notar que a sua sensibilidade ecológica traduzia a de grande parte das crianças de hoje, segundo vemos, no dia-a-dia, das suas declarações em programas televisivos. Com essa nova mentalidade, cada vez mais voltada para temas tão importantes, apesar do pessimismo de muitos, temos a esperança de que se caminha no sentido de proteger-se com efetividade o ambiente em que viverão aqueles que, neste planeta, nos irão substituir. Tenho certeza de que o Superior Tribunal de Justiça, nos limites da sua competência, continuará a cumprir, com sensibilidade e percepção desta nova era do Direito, a sua missão constitucional em favor da sociedade a que serve.

Muito obrigado!

