



A justiça ambiental 3: especializar ou não?



Ricardo Carvalho
desembargador do TJ-SP

Em 2009 foi publicado o estudo 'Greening Justice: Creating and Improving

Environmental Courts and Tribunals' (Justiça Verde: Criando e Aperfeiçoando Varas e Tribunais Ambientais) por George Pring & Catherine Pring, ele professor na Faculdade de Direito da Universidade de Denver, Colorado, Estados Unidos da América, ela atuante em mediação no mesmo Estado. O estudo é o resultado de dois anos de viagens, coleta de dados, visitas e entrevistas com estudiosos, ambientalistas, políticos, membros da sociedade civil, advogados e juízes dos cinco continentes (no Brasil, com o apoio do Prof. Vladimir Passos de Freitas e com entrevista, entre outros, do autor deste artigo), patrocinado pelas organizações The Access Initiative e World Resources Institute. É um estudo abrangente sobre a experiência dos vários países e culturas nessa questão sempre à tona: vale a pena criar varas e tribunais ambientais? Aonde? Como? Porque? Com que organização e estrutura? Quais são os pontos favoráveis e contrários a essa especialização?

No artigo de 7-9-2019 indiquei onde essa preocupação com a especialização da justiça ambiental se insere e os pontos favoráveis delineados na pesquisa. Em 5-10-2019 indiquei os pontos desfavoráveis, merecedores de atenção. O artigo de hoje, o último da série, faz uma breve análise da experiência brasileira e traz alguns dados para que o leitor forme a sua opinião.



Pode-se dizer que a especialização das Varas é uma unanimidade na comunidade ambiental. No entanto, o Tribunal de Justiça de São Paulo não aprovou a sua criação e poucos Estados a instituíram; temos uma Vara Ambiental estadual no Amazonas, no Pará, no Maranhão, no Mato Grosso e no Distrito Federal; temos o Juizado Especial Volante Ambiental do Mato Grosso em Cuiabá, Rondonópolis, Barra do Garça e Cáceres, com uma estrutura diferenciada e uma atuação mais próxima da comunidade, em conjunto com as agências administrativas e polícia ambiental; temos três Varas Ambientais Federais na 4ª Região (Porto Alegre, Florianópolis e Curitiba) e seis na 1ª Região (Manaus, Belém, Santarém, Marabá, São Luiz e Porto Velho), e nenhuma na 2ª, 3ª e 5ª Regiões. É preciso compreender porque o sonho não se torna realidade com mais rapidez e mais amplitude.

O abrangente estudo feito pelo Tribunal de Justiça de São Paulo apontou as seguintes *vantagens* na criação dessas varas: maior domínio da matéria ambiental pelo juiz, mais afinado com o direito e a legislação ambiental; melhoria nas rotinas cartorárias; maior celeridade na tramitação e julgamento das ações ambientais; mais segurança para os jurisdicionados; resposta clara do Judiciário à demanda por acesso à justiça em matéria ambiental. Apontou depois os seguintes *pontos críticos*: o perfil do magistrado, que pode não ser especializado ou pode ser refratário à proteção do ambiente ou mesmo voltado apenas a ela, descurando dos prós e contras de cada processo; o volume de processos, pequeno em cada comarca; o modelo da especialização, que pode envolver varas novas, varas especializadas gradativamente, varas com competência preferencial + a competência residual comum; a competência, uma vez que o direito ambiental não tem fronteiras e abarca diversos aspectos da vida, no aspecto material e territorial.

Em artigo publicado na Revista da AJUFE – TRF-4, 2017, Silvia Brollo, Juíza Federal da 11ª Vara Federal de Curitiba (a Vara Ambiental Federal), favorável à especialização, esclarece que sua competência abrange Curitiba e Paranaguá, não cuida da parte criminal e inclui a matéria administrativa, cível e tributária; as execuções fiscais ambientais e os respectivos embargos à execução; os direitos indígenas; os direitos sobre terras de quilombolas; a discussão sobre direitos e títulos minerários; os terrenos de marinha, pagamento de foro ou taxa de ocupação; o meio ambiente cultural e o patrimônio histórico, mais as ações agrárias e a competência residual das demais Varas da Subseção. Aponta as mesmas vantagens do estudo feito em São Paulo e três desvantagens, uma episódica (a desmotivação de servidores e do juiz), outra inerente à especialização (a redução do campo de discussão que decorre da concentração das decisões num único órgão jurisdicional que acaba por alijar do debate pontos de vista diversos sobre uma mesma questão ambiental), outra ainda o excesso de previsibilidade (o lado inverso da segurança) pela cristalização de um único e mesmo entendimento, que pode não ser o mais correto.

Vou centrar-me nos aspectos objetivos da questão. O Direito Ambiental no Poder Judiciário segue, basicamente, três modelos. O primeiro processa as ações ambientais nas Varas e nas Câmaras ou Turmas comuns, sem qualquer especialização e é adotado na maior parte dos Estados; o segundo especializa o primeiro, mas não o segundo grau, e é adotado nos Estados e Regiões que especializaram o primeiro grau; o terceiro especializa apenas o segundo grau e é adotado somente em São Paulo.



É uma questão de organização judiciária, basicamente: alocação de recursos financeiros e humanos a determinada atividade, uma decisão que passa por um critério de conveniência ou de resultado: qualquer sistema é bom, se atinge o resultado esperado.

A especialização do primeiro grau é o sistema mais complexo: pode depender de lei, torna a gestão do sistema mais difícil, cria uma diferença nas atribuições e na carga de trabalho que os juízes estranham e enfrenta o problema territorial, pois a Vara Ambiental não terá muito efeito se restrita a uma comarca, mas não poderá abranger tantas que dificulte a condução dos processos; e como alteração estrutural que pode necessitar de lei, a criação e a alteração tornam-se demoradas e difíceis. É complicado definir a sua competência territorial e, principalmente, a sua competência material: no estudo feito em São Paulo a OAB propôs que a Vara cuidasse do patrimônio genético, meio ambiente cultural, meio ambiente digital, meio ambiente artificial, meio ambiente do trabalho e meio ambiente natural (...) vinculada aos feitos de natureza civil e criminal, bem como hipóteses de procedimento de desapropriação vinculada a bens ambientais; outra entidade propôs que cuidasse do meio ambiente natural, cultural, artificial e laboral; algumas propostas incluíam a saúde ambiental, ações de indenização que decorram da degradação ambiental, processos de desapropriação de áreas protegidas. O estudo mencionou a dificuldade de aferir o volume das ações ambientais nas diversas comarcas, mencionando a criação de uma Vara Ambiental na Capital e outra em alguma cidade maior como Santos ou Ribeirão Preto.

A litigância ambiental, diversamente da litigância comum (que é gerada pela dinâmica social: as questões criminais, de família e sucessões, contratos, administrativas e tributárias, etc), é episódica e geograficamente transiente. A implantação da reserva legal, a regularização dos aterros sanitários, o parcelamento e a desocupação de áreas protegidas, a recomposição de um acidente ambiental surgem em determinado tempo e contexto e, julgadas e executadas, as ações não se repetem na comarca. Surgirão em outra comarca, nessa litigância que vai de um lugar para outro. É uma litigância episódica e que caminha, como indica a nossa experiência em São Paulo: comarcas que geravam grande número de ações depois apresentam poucas ou nenhuma, que passam a ser propostas, por problema assemelhado ou diverso, em outra comarca. É uma litigância episódica que tende a reduzir; não se distribui de forma equânime nas várias regiões; surge em momentos e locais diferentes; depende da iniciativa do Ministério Público e das agências ambientais, que geram a maior parte das ações; em suma, é uma litigância fluida que não se coaduna bem com a localização rígida de uma Vara. Finalmente, embora complexa, é uma litigância de baixa quantidade. A especialização pode ocorrer em algumas Varas ou regiões, mas dificilmente em muitas; será sempre uma especialização de Varas, nunca do primeiro grau.

A experiência das varas ambientais existentes reforça essa característica: acabam ampliando a competência para questões pouco ou nada ligadas ao meio ambiente, assumindo uma competência apenas preferencial; e acabam tendo uma competência regional, mesmo assim insuficiente para a especialização do primeiro grau. A solução possível nesse quadro, mais flexível e menos custosa ao erário, é a adoção da competência preferencial nas comarcas com várias varas: atribui-se a uma delas a competência ambiental, que poderá ter uma compensação diferenciada de processos ante a maior complexidade da jurisdição; e depende de uma cuidadosa definição da jurisdição material e territorial, para que os conflitos de competência sejam reduzidos e não se tornem uma dificuldade a mais.



Mas, ainda que nessa forma mais branda, a especialização se justifica se trazer um ganho à jurisdição, e nossa experiência em São Paulo indica que os juízes de primeiro grau, que não são especializados, julgam bem os processos que surgem; nesse sentido, melhor que mais juízes atuem na área ambiental, aproximando-se dela e contribuindo para o crescimento da consciência ambiental no Estado, que concentrar essa área relevante em poucos magistrados.

Outra solução, que pode dispensar a especialização em primeiro grau ou ser adotada em conjunto com ela, é a especialização em segundo grau. A única experiência em curso são as duas Câmaras Reservadas ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça de São Paulo, antes apenas uma; compõem uma estrutura simples, criada por uma Resolução do Órgão Especial, em que os desembargadores são indicados em um concurso interno e acumulam a nova atribuição com a sua câmara de origem, mediante compensação de processos. Não envolve custo algum para o tribunal e pode ser alterada conforme a experiência indicar. A 1ª Câmara foi criada em 2005 e a 2ª Câmara em 2012, cada uma com cinco desembargadores; julgam uma média de 2.500 processos por ano e, para não sucumbir, acabaram restringindo a sua competência ao meio ambiente natural, às multas ambientais e assuntos correlatos. A distribuição tem-se mantido estável há vários anos. A especialização em segundo grau é positiva: serve de norte para todo o primeiro grau, que ali tem uma jurisprudência estável e de fácil acesso, permite ao tribunal uma visão da litigância ambiental no Estado, facilita o contato com os órgãos ambientais e com as entidades congêneres. É uma especialização mais simples, que supre a especialização mais complexa do primeiro grau e, esta sim, alcança o Estado ou a região toda.

Em suma, aí temos um panorama singelo, sem adentrar uma profundidade inadequada à natureza deste artigo, de algumas formas e experiências com a especialização da Justiça Ambiental no Brasil. Não há respostas fáceis, apenas soluções inteligentes, adequadas à diversa e complexa realidade das regiões do Brasil e das suas Justiças Estadual e Federal. É só escolher!

Date Created

02/11/2019