

A Política Nacional do Meio Ambiente aos 40 anos — parte 3

Em artigos anteriores[1][2] cuidei dos conceitos de "natureza", "equilíbrio", "sistema", "energia" e da homeostase (a reação do sistema às mudanças no meio externo em busca da manutenção da estabilidade anterior ou de uma nova estabilidade), de desenvolvimento e de preservação. Depois de algumas linhas sobre a estrutura formal e legal que se formou em decorrência da LF nº 6.938/81, reservei este artigo para a discussão dos infratores.



Ricardo Carvalho
desembargador do TJ-SP

"Responsabilidade", em sentido geral, exprime a obrigação de responder

por alguma coisa; satisfazer o dever jurídico em que se coloca a pessoa em virtude de contrato, seja em face de fato ou omissão, que lhe seja imputado, para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais ou penalidades que lhe são impostas[3]. A responsabilidade, ou a responsabilização na sequência, tem dois momentos: um, a percepção, o conhecimento tido ou que devia ter da existência do dever, da obrigação; outro, quando tal dever não é cumprido, a responsabilização, cobrança ou repressão do descumprimento.



A Política Nacional do Meio Ambiente estabelece no artigo 4º deveres para a administração e para as pessoas. Alguns são próprios da administração (incisos II, III e VII): definição das áreas prioritárias de ação governamental relativas à qualidade e ao equilíbrio ecológico, estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e normas para o manejo de recursos ambientais, a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, o pagamento pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. Alguns são atribuídos à administração e aos administrados (incisos I, IV, V e VI): a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do ambiente, o desenvolvimento de pesquisas e tecnologias para o uso racional de recursos naturais, a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgação de dados e informações ambientais, a formação de uma consciência pública sobre a preservação do meio ambiente, a preservação e a restauração dos recursos ambientais. Percebe-se a importância da participação dos administrados, sem a qual a consecução dos objetivos se torna difícil ou mesmo impossível. Essa participação é induzida, segundo o dito popular, pelo amor ou pela dor.

O artigo 225 da Constituição Federal^[4], sete anos depois, traz aspectos relevantes: um, o meio ambiente equilibrado é um direito de todos; dois, o meio ambiente é um "bem de uso comum do povo", um "bem" com concretude e existência própria, inerente, que deve ser preservado e defendido; três, reforçando a coparticipação constante da LF nº 6.938/81, cabe à administração e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente; quatro, rompendo a perspectiva temporal tradicional dos direitos e das obrigações, a preservação ambiental deve considerar as presentes e futuras gerações. A defesa e a preservação ambiental não são mais uma opção, mas um dever de toda a coletividade. Tal dever implica, como mencionei acima, na colaboração de todos na implantação dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, que se espalha nos diversos aspectos e na profusa legislação mencionada no artigo anterior. O descumprimento desse dever acarreta a responsabilização do transgressor ou infrator.



A responsabilização acontece em três níveis independentes, mas que se comunicam. O primeiro é a responsabilização administrativa, a mais frequente e mais imediata, que decorre da infração à lei e ao regulamento. A LF nº 6.938/81, artigo 14, prevê que, sem prejuízo da legislação federal, estadual ou municipal, o descuido na preservação e a causação de danos ambientais sujeita os transgressores a multa simples ou diária de dez a mil ORTN, agravada em caso de reincidência específica; perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais, perda ou suspensão de participação em financiamentos em estabelecimentos oficiais e suspensão das atividades. A sanção administrativa foi detalhada e ampliada na LF nº 9.605/98 de 22-7-2008: toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção e proteção e recuperação do meio ambiente (art. 71), punidas com advertência, multa simples, multa diária, apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e da flora, dos instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração, destruição ou inutilização do produto, suspensão de venda e fabricação do produto, embargo de obra ou atividade, demolição de obra, suspensão parcial ou total de atividades e restrição de direitos (artigo 72). A LF nº 9.605/98 foi complementada pelo DF nº 6.514/08 de 22-7-2008, que detalha as sanções, o processo administrativo, os prazos prescricionais; descreve as infrações contra a fauna (artigo 24 a 42), a flora (artigo 43 a 60-A), relativas à poluição e outras infrações (artigo 61 a 71-A), contra a administração ambiental (artigo 76 a 83), cometidas em unidades de conservação (artigo 84 a 93). Ao lado da lei federal, as obrigações ambientais são delineadas em leis estaduais, distritais e municipais.

A sanção é aplicada aos transgressores, nos termos do artigo 14 da LF nº 6.938/81, do que decorrem duas consequências. Uma, há que haver uma ação ou omissão, culposa ou dolosa; é uma sanção subjetiva como reconheceu o Superior Tribunal de Justiça[5] e como vem sendo aplicado pelos tribunais, que implica na nem sempre fácil identificação do transgressor e donexo causal. Outra, a necessidade de órgãos ambientais preparados, atuantes, motivados para a fiscalização constante das atividades, que fiscalizem, instruam e sancionem os transgressores quando necessário.

A responsabilização civil pela degradação ambiental passa por intensa evolução a partir da LF nº 6.938/81[6], como delineado pela jurisprudência. A doutrina e os tribunais passam a reconhecer que não se adquire o direito à continuidade da poluição ou degradação antes ocorrida, isto é, inexistente direito adquirido a poluir ou degradar[7] o ambiente; que os responsáveis pela degradação ambiental são coobrigados solidários, sendo apenas facultativo o litisconsórcio, ainda que diversos os poluidores[8]; a responsabilidade subsidiária da administração quando a omissão na fiscalização for determinante para a concretização ou agravamento do dano[9]; que a propriedade implica na reparação do dano, ainda que causado por terceiro ou pelo alienante, ante a natureza *propter rem* da obrigação[10]; que a responsabilidade é objetiva, informada pela teoria do risco integral e pela causalidade ainda que a partir do risco da atividade, descabendo a aplicação das excludentes de responsabilidade civil[11]; que a propriedade não contempla apenas direitos, mas também decorrentes de sua função social e ambiental, que permeia a Constituição Federal e vem expressa no art. 2º § 1º da LF nº 12.651/12[12].



A responsabilidade ambiental expandiu-se em outras direções. Alcança o poluidor indireto, aquele cuja contribuição pode ter sido relevante na causação do dano, equiparando quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, quem se beneficia quando outros fazem[13]. Deu-se novos contornos ao nexo causal, em complexa aplicação da causalidade direta, da causalidade adequada, da força maior e do caso fortuito, dos efeitos sinérgicos da atividade (em que a soma de atividades lícitas, cada uma insuficiente para o resultado, causa o dano ambiental) como causa de imputação. Passou a considerar a *sociedade de riscos*, em que o risco é difuso e atinge a todos em todos os lugares; pode implicar na responsabilização pelo dano de atividades licenciadas e lícitas, criando um mundo de incertezas com reflexo ainda não bem definido no nexo causal e na responsabilização de pessoas e empresas. Os contornos da responsabilidade civil ambiental são um trabalho em progressão, construído a partir de estudos da academia, do avanço do conhecimento técnico, dos casos trazidos aos tribunais.

A responsabilidade penal é a última parte desse tripé, que veremos no próximo trabalho.

[1] [ConJur – A política nacional do meio ambiente aos 40 anos](#)

[2] [ConJur – A política nacional do meio ambiente aos 40 anos — Parte 2](#)

[3] DE PLÁCIDO E SILVA, Vocabulário Jurídico, vol. IV, 7ª Ed. Forense, Rio de Janeiro, 1982, pág. 124.

[4] Constituição Federal, 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.

[5] José Antonio Magarinos Bello v. IBAMA, REsp nº 1.251.697-PR, STJ, 2ª Turma, 12-4-2012, Rel. Mauro Campbell Marques, unânime.

[6] LF nº 6.938/81, art. 14, § 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

[7] Cia Açucareira São Geraldo v. Ministério Público de São Paulo, REsp nº 948.921-SP, STJ, 23-10-2007, Rel. Herman Benjamin.



[8] Município de Niterói v. Ministério Público do Rio de Janeiro, AgRg no REsp nº 432.409-RJ, STJ, 2ª Turma, 25-2-2014, Rel. Herman Benjamin.

[9] União v. Município de Campo Mourão, e outros, REsp nº 1.001.780-PR, STJ, 1ª Turma, 27-9-2011, Rel. Teori Albino Zavaski.

[10] Leonildo Isidoro Chiaradia v. IBAMA, REsp nº 1.240.122-PR, STJ, 2ª Turma, 28-6-2011, Rel. Herman Benjamin.

[11] Mineração Rio Pomba Cataguases Ltda v. Emilia Mary Melato Gomes, REsp nº 1.374.284-MG, 2ª Seção, 27-8-2014, Rel. Luis Felipe Salomão, Tema STJ nº 707. No caso, em conjunto ou em decorrência de fortes chuvas a empresa deixou vaziar, em janeiro de 2007, dois bilhões de litros de lama tóxica (bauxita), que atingiu o Rio Muriaé e causou danos extensos ao ambiente e a pessoas.

[12] [ConJur – O princípio da função socioambiental da posse e da propriedade](#), por Gabriel Wey, 14-9-2019, acessado em 3-6-2021. O autor discorre sobre os diversos aspectos e fundamentos legais da função social da propriedade, a passagem do individualismo para a solidariedade e a fraternidade.

[13] H Carlos Schneider S/A Comércio e Indústria e outro v. Ministério Público Federal, REsp nº 650.728-SC, STJ, 2ª Turma, Rel. Herman Benjamin.