

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) DE DIREITO DA
VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE PORTO ALEGRE**

*O poder sem moral,
converte-se em tirania*
- Anônimo

**Ação Civil Pública
(isento de custas processuais)**

A **ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROTEÇÃO AO AMBIENTE NATURAL - AGAPAN**, organização não governamental, sem fins lucrativos, cuja finalidade precípua é a proteção e preservação ambiental, conforme estatuto social e atas em anexo, devidamente inscrita no RCPJ sob o n.º 45560, com CNPJ de número 87.169.488/0001-63, com sede na Av. Protásio Alves, n.º 491/301, CEP 90001-970, Porto Alegre, RS,

a **SOCIEDADE AMIGOS DAS ÁGUAS LIMPAS E DO VERDE – SAALVE**, entidade civil sem fins lucrativos, voltada à preservação do meio ambiente, com CNPJ de n.º 04.099.205/0001-27, e endereço na Rua das Papolas 318, Águas Claras, Viamão, RS,

o **PROJETO MIRA-SERRA**, entidade civil sem fins lucrativos, voltada à preservação do meio ambiente, com RCPJ de n.º 58924, livro A, com CNPJ de n.º 04258074/0001-83, e endereço na Av. Júlio de Castilhos 340, sala 105, Porto Alegre, RS,

o **INSTITUTO BIOFILIA**, entidade civil sem fins lucrativos, voltada à preservação do meio ambiente, com RCPJ de n.º 55694, com CNPJ de n.º

Movimento Integridade

08.316.423/0001-27, e endereço na Av. Borges de Medeiros 708, sala 603, Porto Alegre, RS,

e o **IGRÉ - ASSOCIAÇÃO SÓCIO-AMBIENTALISTA**, organização não governamental, sem fins lucrativos, cuja finalidade precípua é a proteção e preservação ambiental, conforme estatuto social e atas em anexo, com CNPJ de número 06.074.241/0001-61, com sede na rua Rua Anita Garibaldi n.º 1924, cj. 1202, Porto Alegre, RS,

Vêm, respeitosamente, por seus procuradores – mandato em anexo –, ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA (Lei n.º 7.347/85) por improbidade administrativa, com pedido de antecipação de tutela liminar

Em face da Sra. Ana Maria Pellini, brasileira, separada judicialmente, servidora pública, Diretora-Presidenta da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – FEPAM/RS, nos termos que adiante seguem.

- Dos Fatos

1- A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler - FEPAM/RS é a instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul que, desde 1999 está vinculada à Secretaria Estadual do Meio-Ambiente – SEMA (Lei Estadual n.º 11.362 de 29/07/99), sendo um dos órgãos executivos do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA, Lei 10.330 de 27/12/94), que prevê a ação integrada dos órgãos ambientais do Estado em articulação com o trabalho dos Municípios.

Movimento Integridade

Além da operação do Licenciamento Ambiental das atividades de impacto supralocal, as demais principais atividades da Fundação são a aplicação da Legislação Ambiental e fiscalização em conjunto com os demais órgãos da SEMA, Municípios e Batalhão Ambiental da Brigada Militar e a avaliação, monitoramento e divulgação de informação sobre a qualidade ambiental.

Em 18 de maio de 2007, a Sra. Ana Pellini, funcionária de carreira do Estado, com formação em contabilidade, assumiu o cargo de direção da FEPAM, em experiência novel na gestão ambiental.

A Presidenta da FEPAM, segundo o art. 14 do Decreto n.º 33.765, de 28 de dezembro de 1990, possui as atribuições de:

I - representar a Fundação, ativa e passivamente, judicial e extrajudicialmente;

II - dar posse aos membros do Conselho de Administração e do Conselho Curador;

III - convocar as reuniões do Conselho de Administração e a elas presidir;

IV - encaminhar ao Conselho de Administração o Plano de Ação da FEPAM;

V - apresentar ao Conselho de Administração o relatório anual das atividades da Fundação e os resultados do balanço geral com a respectiva

Movimento Integridade

prestação de contas, acompanhados do parecer e da aprovação do Conselho Curador;

VI - orientar o controlar as atividades operacionais, bem como gerir o patrimônio da Fundação, de conformidade com os objetivos da Entidade;

VII - apresentar ao Conselho Curador, trimestralmente, os balancetes das contas com as respectivas informações e, anualmente, o balanço geral acompanhado dos relatórios das atividades da Fundação;

VIII - encaminhar ao Conselho de Administração, anualmente, os planos de trabalho para o exercício e a programação orçamentária da Fundação, bem como as respectivas modificações;

IX - encaminhar ao Conselho de Administração as propostas de alteração do Estatuto, do Regimento Interno e do Plano de Cargos e Salários da Fundação;

X - analisar, com os responsáveis pelos órgãos executivos, os relatórios das áreas respectivas, orientando a execução dos planos traçados;

XI - assinar acordos, ajustes, contratos e termos de compromisso, bem como quaisquer negócios jurídicos de interesse da Instituição;

XII - autorizar as promoções dos servidores, segundo o Plano de Cargos e Salários, organizado em carreira;

XIII - admitir e demitir servidores, conceder gratificações e adicionais de salários por serviços especiais, remunerar trabalhos eventuais, contratar

Movimento Integridade

serviços de terceiros até o limite estipulado pelo Conselho de Administração, bem como prover as funções de chefia;

XIV - autorizar a admissão de pessoal temporário para obras e serviços a serem realizados para a Fundação;

XV - delegar atribuições e constituir mandatários;

XVI - designar o seu substituto, na hipótese de impedimento, dentre os demais Diretores da Fundação;

XVII - autorizar despesas, bem como dispensa de licitação, na forma da lei.

Como se vê, o rol de atribuições da ré lhe confere amplos poderes e severas responsabilidades, tudo isso para garantir que uma fundação pública, com o pesado fardo de licenciar e exercer o poder de polícia ambiental preventivo e, em vários casos, repressivo no Estado do Rio Grande do Sul, cumpra sua função institucional, e seu dever constitucional.

1.1- Não é difícil de se observar que o Executivo em exercício pretende, de forma expedita, incrementar o nível de industrialização do Estado, opção política sufragada, que evidentemente deve ser respeitada e até suportada, desde que respeitados os princípios e garantias estabelecidas na Constituição e na lei.

Esse objetivo não é questionável tampouco ruim para o Estado, mas por via lógica implica imediata sobrecarga dos órgãos de planejamento industrial e de licenciamento ambiental, modo a garantir a proteção de bens irrenunciáveis e de fruição difusa/coletiva.

Movimento Integridade

O Estado do Rio Grande do Sul sempre foi conhecido e reconhecido pela qualidade e zelo de sua coletividade quanto aos bens ambientais, tendo sempre e continuamente investido na qualificação e desenvolvimento de seus órgãos e entidades encarregados da gestão do meio ambiente, e responsáveis por garantir a sustentabilidade do desenvolvimento.

E num momento como este, o óbvio esperado seria um incremento significativo, proporcional, quantitativo e qualitativo, no aprimoramento da gestão ambiental, modo a buscar meio para equilibrar o crescimento econômico a que se objetiva. Esta política de crescimento econômico deve sempre garantir meios para o atendimento, de modo responsável, à demanda que de fato se impõe, não mais sobre um ambiente saudável e com capacidade de suporte intacta, mas sobre uma região do globo que já está, vem sendo e certamente continuará a ser cada vez mais, e de forma duríssima, afetada pelas mudanças climáticas que já se tornam presentes.

Ainda que estivéssemos diante de Estado cujo meio ambiente estivesse absolutamente intocado, ainda assim exigir-se-ia uma atitude de cuidado e cautela para garantir a proteção responsável dos bens ambientais e da qualidade de vida. Sob hipótese alguma podem os órgãos e entidades estatais, especialmente os encarregados da pasta ambiental, agir de forma desleixada, sempre é devido aferir-se relação entre custo ambiental e benefício econômico no âmbito da troca entre condições ambientais ótimas e a o aprimoramento da economia necessário ao processo de sobrevivência humana dentro do modelo em que estamos inseridos. E acima deste exame, sobrepõe-se a responsabilidade da geração presente para com as gerações futuras.

Movimento Integridade

Inequivoco isso, cumpre ao Executivo, ao atribuir a uma pessoa a gestão deste processo, com formação intelectual condizente às exigências do cargo, com remunerações e benefícios correspondentes uma enorme gama de responsabilidades. Cumpre dar estrutura e condições de trabalho, pois as exigências são várias. Nesse sentido, cumpre mesmo referir que o princípio da eficiência administrativa, de regra, se manifesta de forma completamente diferente dos outros órgãos da Administração, não sendo eficiente o órgão ou entidade que descarta do dever de cautela em prol de uma fictícia celeridade licenciatória.

A este incumbe aferir o custo/benefício, a real eficácia, de novas tecnologias menos impactantes como solução às restrições impostas por órgãos ambientais e os investimentos necessários pela indústria que se implanta. Se bem não cabe ao órgão/entidade encarregado pelo licenciamento proferir tão somente decisões impeditivas, bem também deve adotar todas as restrições necessárias, ainda que conflitem com a lucratividade plena dos negócios, pois seu exame também está focado nas consequências de longo prazo, a bens de difícil valoração e que, ao fim e ao cabo, o dano praticado vai acabar resultando num prejuízo muito maior à sociedade num futuro mediato. Deve sempre agir no sentido de criar as devidas restrições a benefícios privados obtidos às expensas de exteriorizações a serem arcados pelo meio ambiente e comunidade, não se podendo conceber descaso pelos responsáveis quanto à proteção do bem público, do bem vital, e que é o verdadeiro significado significativo de todo o desenvolvimento econômico, por mais oculto que ele possa estar numa visão lineal.

Tratando-se de meio ambiente, ao servidor responsável pela gestão ambiental – mesmo que esteja ali sentado como parte de um Governo temporal, precipuamente interessado em dar cabo de seus programas e de

Movimento Integridade

políticas que lhe levaram ao poder –, é vedado desconsiderar que as funções que lhe são atribuídas por toda a sociedade, que suas responsabilidades tem só para com a sociedade, para com a Lei, para com princípios éticos, com os bens ambientais e com a garantia de um desenvolvimento efetivamente sustentável. Não é a qualquer custo que se obtém o crescimento econômico.

Conforme já apontado, seria esperado que em resposta ao aumento em larga escala das demandas e pressões do setor econômico – mormente impulsionado pelos "empecilhos" ambientais presentes em outros territórios –, que o gestor público promovesse um investimento na qualificação do órgão/entidade sob sua responsabilidade, contratando mais funcionários, ao mesmo tempo valorizando experiência da casa na transferência do saber, buscando, enfim, a qualificação, a correta equipagem, até mesmo para questões de ordem burocrática, na busca de efetiva eficiência administrativa.

Embora assim, o que os fatos demonstram, e adiante discorrer-se-á mais sobre isso, a atitude vem exatamente na contramão da lógica. A ação é absolutamente no sentido inverso.

A gestão ambiental praticada pela ré e por quem a nomeou, ao invés de aportar recursos, disponibilizar um ambiente produtivo no sentido de enfrentar o desafio de proteger o bem fundamental sob sua responsabilidade, o Meio Ambiente, a saúde pública/ambiental, a saúde da comunidade, lançou-se no sentido oposto. Buscou paradoxalmente o enfraquecimento flagrante da capacidade do órgão/entidade em enfrentar o desafio, pressionando estruturas e funcionários, por procedimentos que desbordam da legalidade e da ética, até mesmo pessoal, publicamente vulnerando a entidade diante de si mesma e da sociedade; ultrapassou, inclusive, de forma flagrante suas atribuições funcionais, permitindo o impermissível, excedendo de forma inequívoca suas responsabilidades e funções de seu cargo e, com

Movimento Integridade

isso, causando prejuízos à sociedade como um todo, de agora e das gerações futuras.

Examine-se.

2- Interferência nos pareceres técnicos

Desde que assumiu o cargo de Diretora da FEPAM-RS, a ré passou a instaurar um verdadeiro clima de terror, que nem no período da ditadura militar os órgãos ambientais sofreram pressões e abusos incompatíveis com o período de democracia, com o Estado Democrático de Direito, inadmissíveis nas relações de emprego públicas e privadas. Sua pressão sobre os técnicos foi incessante, tudo no sentido de fazer com que as cautelas necessárias ao meio ambiente fossem deixadas de lado para garantir que empresas privadas viessem se instalar no Estado, promovendo um aludido crescimento econômico por meio da degradação do meio ambiente e em desrespeito a princípios relacionados aos direitos fundamentais de terceira dimensão.

Essa posição era ostensiva a todos os técnicos da FEPAM, e nem mesmo era disfarçada perante a mídia:

“Realmente pressionei, sim, porque chegou um momento em que eu disse que o zoneamento tinha que desencruar” (entrevista para repórter Ulisses A. Nennê, da Ecoagência Solidária de Notícias Ambientais, em 8 de abril de 2008).

Esse desrespeito e perseguição com funcionários de carreira, como meio de promover o *laissez-faire* ambiental, foi objeto até de matéria nos jornais de outros estados (v. docs. em anexo). Aqui não podemos deixar de

Movimento Integridade

reproduzir um trecho de entrevista concedida ao jornal Correio Braziliense, em 4 de maio de 2008:

“Com relação à ampliação da planta industrial da Aracruz, o sindicato dos servidores alega que três técnicos que apresentaram parecer contrário foram transferidos para o laboratório da Fepam.

Ana – Eu não tenho conhecimento de nenhum parecer contrário. O que ocasionou um certo estresse foi uma questão de tempo. Eles demoraram a vir. O que houve foi um remanejamento de pessoal. O laboratório precisou de reforço, e duas técnicas foram colocadas no laboratório. Elas não gostaram e estão querendo utilizar esse episódio da Aracruz. Eu pedi muito uma data. Elas deram o parecer, e não foi desfavorável.

“Mas os pareceres eram desfavoráveis.

Ana – Chegou um determinado momento em que o parecer não chegou. Aí, outros técnicos deram o parecer.

“Eu tenho aqui os pareceres delas. A engenheira Nádia Soares foi contra a licença.

Ana – Eu tinha lido e não pareceu que eram negativos. Eles pediam mais estudos. Inclusive, se tu fores olhar, os padrões que fixamos para a quadruplicação da Aracruz são mais restritivos. Eles vão trocar todos os filtros. Haverá um ganho para o meio ambiente”.

Na mesma reportagem, ela confessa que transferiu servidores de posição, mas que este proceder foi de ordem puramente administrativa. Isso não constitui a verdade e, além da pressão, os funcionários foram removidos de função, sem motivação, por pura retaliação.

Conforme consignado na ata da Assembléia Geral Extraordinária dos Empregados da FEPAM, realizada em 31/03/2008, na sede do Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul – SEMAPI:

“ (...) A interferência sistemática da Presidente Ana Pellini interferindo nos trabalhos técnicos e nas exigências de retiradas de condicionantes

Movimento Integridade

de licenças e que a mesma impõe aos técnicos verbalmente sem mandar por escrito suas determinações. Que o importante para a atual Direção é apenas a liberação de licenças sem se preocupar com os resultados para o meio ambiente, ou seja, não há planejamento ambiental, não se faz gestão ambiental. Foi falado do desmonte do Departamento de Qualidade Ambiental da FEPAM que está sendo esvaziado nas suas atribuições e cujos técnicos estão sendo sistematicamente deslocados para o Departamento de Controle e agora também para o Laboratório, caracterizando a despreocupação com o planejamento e gestão ambiental”.

(...)

“(...) Foi tratado também a relação de medo que o atual governo do estado impõe aos servidores da FEPAM e da SEMA. Relação desrespeitosa, de constante intimidação e interferência no direito de trabalhar. Foi relatado o episódio em que o colega Cláudio Barbieri foi excluído da Divisão de Mineração. Foi relatado, ainda, que em 24 de março de 2008, a Diretora Presidenta da FEPAM Ana Pellini, como forma de ‘retalhação’ [sic], segundo expressão utilizada pela Presidenta às chefias, transferiu para o Departamento de Laboratório, em desvio das funções que sempre exerceram na FEPAM por mais de 26 anos, as técnicas responsáveis pela gestão dos recursos atmosféricos, Eng^a Nádia B. Soares e Eng^a Ieda Maria C.O. da Silva, bem como o meteorologista Flávio Wiegand, por serem da equipe técnica da FEPAM de avaliação do EIA/RIMA da ARACRUZ. Contrariando as pressões da direção, o Meteorologista assinou parecer no processo de licenciamento afirmando, com relação ao modelo de dispersão dos poluentes atmosféricos que é ferramenta para a caracterização dos impactos do novo empreendimento: **“os referidos estudos continuam apresentando uma série de inconsistências que inviabilizam sua análise e conclusão final, para fins de emissão da licença**

Movimento Integridade

ambiental requerida". Com relação às caracterizações das emissões atmosféricas e dos impactos as colegas engenheiras emitiram parecer que afirma: ***"A Equipe Técnica abaixo assinada novamente manifesta que os referidos estudos apresentam uma série de inconsistências que inviabilizam sua análise e conclusão final, para fins de emissão da licença ambiental requerida"***.

Esta interferência da ré, esse verdadeiro clima de terror que ela instaurou, por meio de perseguições injustas, tudo feito no sentido de retirar todas as cautelas com o patrimônio ambiental, permitindo que empreendimentos sejam licenciados a qualquer custo – e ao menor custo para o empreendedor; tudo isso resulta em ilegalidades por meio de práticas administrativas imorais, caracterizáveis como assédio moral.

3- Abusos cometidos durante o processo Zoneamento Ambiental para a Silvicultura - ZAS

A nefasta interferência da ré durante o processo de elaboração, reelaboração e votação do Zoneamento Ambiental da Silvicultura foi judicialmente comprovada por testemunhas, nos autos do processo 001/1.08.0161717-4 (ACP ajuizada pelo Ministério Público Estadual para anulação da proposta de ZAS aprovada).

A ré, segundo a testemunha Glayson Ariel Bencke (fls. 214v. e 215 daqueles autos), biólogo da Fundação Zoobotânica, que participou da Câmara Técnica de Biodiversidade, numa de suas reuniões de discussão do documento (ocorrida em 18-3-2008), afastou, *manu militari*, a participação de duas técnicas de carreira, e com formação na área, com vistas a fazer passar, nesta Câmara Técnica, uma proposta de ZAS sem regramento, mas com mera enunciação de princípios (que já estão na legislação), em

Movimento Integridade

contrariedade ao posicionamento das técnicas de carreira, e em detrimento da preservação do meio ambiente.

A própria ré, no seu depoimento (fls. 194v./196 daqueles autos) confessou que substituiu *manu militari* as técnicas da FEPAM que faziam parte da Câmara Técnica de Biodiversidade, dizendo que o posicionamento da FEPAM era em favor da liberalização e, inclusive, chegou a licenciar empreendimentos superiores a 1.000 (mil) hectares sem analisar os mesmos. Quem representa o posicionamento da entidade, da autarquia, senão os seus técnicos? Por que razão criar um ente independente, diferente do órgão ambiental (SEMA), senão para buscar uma imparcialidade técnica? Se o fizer, e quando o fizer, deve fazer em favor dos objetivos principais da entidade, que são o cuidado, precaução e prevenção com o meio ambiente.

O Princípio da Precaução utilizado quando se trata de meio ambiente requer embasamento técnico, especialmente em condutas liberalizantes, e se uma técnica não está de acordo, há que se ter outros técnicos para sustentar o contrário. O que se verifica é que não há cuidado algum com o meio ambiente, mas perseguição irrestrita de técnicos que cumprem seu dever.

Conselheiro do CONSEMA por entidade ambientalista (fl. 217 daqueles autos), testemunhou no sentido de que os técnicos da FEPAM estão sendo perseguidos pela ré. Atesta que vários técnicos que opunham prudentes restrições ao desenvolvimento das atividades da silvicultura foram sistematicamente defenestrados de suas ocupações, estando sem definição de posto na entidade, por ação claramente retaliatória por parte da ré, que nunca se preocupou com os critérios técnicos que suportam os juízos destas restrições, mas apenas com a liberalização, e célere, de restrições ambientais a grandes empreendimentos.

Movimento Integridade

Este agir caracteriza assédio moral a técnicos e flagrantes ilegalidades, nessa tomada de posição à revelia de respaldo técnico.

4- Licenciamento da quadruplicação da fábrica de celulose da Aracruz Celulose S/A

A FEPAM constituiu, em 2-8-2007, por meio da Ordem de serviço n.º 033/2007 – DT, Equipe Técnica para a análise do EIA-RIMA do processo administrativo n.º 6434-0567/06-2, envolvendo a empresa Aracruz Celulose S.A., composta pelos seguintes profissionais: Dra. Biol. Maria Dolores S. Pineda , Eng^a Nádia B. Soares e Eng^a Ieda Maria C.O. da Silva, o Eng^o Químico Enio H. Leite, bem como o meteorologista Flávio Wiegand.

Em 15-1-2008, a Dra. Biol. Maria Dolores S. Pineda, integrante da Equipe Técnica para análise do EIA/RIMA da Aracruz Celulose e responsável pela avaliação dos impactos do empreendimento sobre os recursos hídricos, emitiu parecer sobre a Simulação Numérica da Dispersão do Efluente da Unidade Guaíba Aracruz em que, nas considerações finais, com muita propriedade. afirmou:

“A fase de licenciamento prévio avalia preliminarmente o projeto e mais do que conter requisitos básicos para a localização, instalação e operação do empreendimento, avalia e considera se o ambiente tem capacidade de suportar a nova carga e modificações ocasionadas pelo empreendimento, decidindo se o empreendimento é ou não viável no local pretendido. O EIA e o estudo complementar apresentado não equacionam os possíveis problemas de qualidade da água do Guaíba com a inclusão do empreendimento. O documento como um todo está muito mal elaborado. (...) A forma como o documento foi apresentado é inaceitável, além das questões técnicas mal desenvolvidas, o descaso na elaboração do texto é gritante, o que deixa dúvidas quanto à qualidade do estudo apresentado”.

No final do parecer conclui que:

Movimento Integridade

“A avaliação e decisão, pela FEPAM, sobre emissão de LP para o empreendimento Aracruz S.A. Linha 2, somente será possível após a efetiva realização dos estudos exigidos neste parecer”.

Em 6-3-2008, a equipe técnica da FEPAM, responsável pela avaliação das emissões atmosféricas e dos impactos decorrentes do empreendimento, formada pela Eng^a Nádia B. Soares e pela Eng^a Ieda Maria C.O. da Silva, emitiram parecer técnico (em anexo, Documento 5) onde são enfáticas ao afirmarem que:

“A Equipe Técnica abaixo assinada novamente manifesta que os referidos estudos apresentam uma série de inconsistências que inviabilizam sua análise e conclusão final, para fins de emissão da licença ambiental requerida”.

Em 7-3-2008, a Dr^a Maria Dolores S. Pineda juntamente com o Eng^o Químico Enio H. Leite, após receberem novos dados do empreendedor, emitiram novo parecer, concluindo que:

“O modelo utilizado (POM) mostrou-se inadequado para estimar o prognóstico da qualidade das águas do Lago Guaíba com a inclusão do empreendimento”.

Em 7-3-2008, o meteorologista Flávio Wiegand, responsável pela avaliação dos estudos de dispersão de poluentes atmosféricos apresentados pela Aracruz Celulose – Unidade de Guaíba, emitiu parecer (em anexo, Documento 4) em que afirma :

“(…) os referidos estudos continuam apresentando uma série de inconsistências que inviabilizam sua análise e conclusão final, para fins de emissão da licença ambiental requerida”.

Movimento Integridade

Apesar dos pareceres, acima citados, da Equipe Técnica responsável pela avaliação dos impactos do empreendimento sobre os recursos hídricos, a FEPAM emitiu, em 10-3-2008, Licença Prévia para o empreendimento, sem avaliar os impactos que a Empresa causaria na qualidade da água do Lago Guaíba, contrariando a legislação vigente, em especial, a Lei 11520, de 03/08/2000, artigo 73, incisos II, III, IV e VI; artigo 75, incisos I, II, III e IV; artigo 78, incisos II, III, IV, V, VI e VIII §1º e artigo 82.

Também contrariando os pareceres da sua Equipe Técnica que avaliou as emissões e os impactos do empreendimento sobre a qualidade dos recursos atmosféricos, a FEPAM emitiu, em 10 de março de 2008, Licença Prévia para o empreendimento, violando a legislação vigente, em especial, a Lei 11520, de 03/08/2000, artigo 73, incisos II, III, IV e VI; artigo 75, incisos I, II, III e IV; artigo 78, incisos II, III, IV, V, VI e VIII §1º e artigo 82.

4.1- Não bastasse a violação à legislação vigente, a atitude da entidade também contrariou os procedimentos administrativos (páginas 22, 23, 33 e 34 do Manual Técnico do Licenciamento Ambiental com EIA-RIMA, coleção Referências, Volume 2, FEPAM, 2006), na medida em que a FEPAM, na seqüência, agendou e realizou uma audiência pública sem ter cumprido as exigências legais apontadas pela equipe técnica, a qual requisitou a complementação de dados super relevantes. Desta forma, deixou de levar informações importantes quanto aos impactos ambientais para que a população pudesse se manifestar e avaliar com segurança sobre os efeitos do projeto, cumprindo os propósitos da audiência em questão.

4.2- A Licença Prévia restou concedida e apresenta ainda flagrante ilegalidade relativa às condições e restrições, no item 16 – quanto as Fontes de Emissões Atmosféricas.

Movimento Integridade

A FEPAM fixa limites de emissão para fontes de emissão do empreendimento mais permissivos que a Norma Federal, Resolução n.º 382, de 26 de dezembro de 2006, do CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente, Anexo VII – Limites de emissão para poluentes atmosféricos provenientes de processos de fabricação de celulose.

De um rápido exame, verificamos:

equipamento		SO2 (1)	NOx (1)
CALD RECUP Linha 1	CONAMA	100	470
	FEPAM	250	Sem padrão
CALD RECUP Linha 2	CONAMA	100	470
	FEPAM	250	Sem padrão

(1) os resultados expressos na unidade de concentração mg/Nm^3 , em base seca e corrigidos a 8% de oxigênio.

A Licença Prévia, contrariando a legislação, não fixa limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para a caldeira de biomassa, prevista no EIA/RIMA.

4.3- O parecer do biólogo Diego Hoffmeister, embora não obste a emissão da licença prévia, evidencia a pressão sobre o corpo técnico pela liberação da licença.

Além disso, deixa bem claro que as exigências da Equipe Técnica de Análise do EIA/RIMA, reiteradas nas reuniões dos dias 4-12-2007 e 18-2-2008, referentes à apresentação de medidas compensatórias para os potenciais impactos previstos no meio biótico, ainda não estavam plenamente atendidas até a data da emissão do referido parecer (de 10-3-2008);

Movimento Integridade

extremamente preocupado com a situação, extrapola, em seu parecer, através das observações 1 e 2, sugerindo condicionantes para a instalação de barreiras flutuantes ao redor das embarcações e também para evitar o desvio de efluentes contaminados ou fora de especificação para o Lago Guaíba.

Essas observações são atendidas pela direção da FEPAM e aplicadas, respectivamente, nos itens 9.5 e 9.8 da LP de restrições à Área Portuária.

A Licença Prévia (item 03 da LP) autoriza ainda a ampliação do Terminal Portuário sem especificar a localização do mesmo, o qual ou não é parte do referido EIA/RIMA ou, se considerado como parte, não foi avaliado pela equipe constituída. A ARACRUZ, segundo a imprensa, estuda possibilidades de ampliação de área portuária em Guaíba, Rio Pardo e/ou Rio Grande.

A Licença Prévia autoriza, no item 07, a instalação de dois secadores de polpa tipo Flash Dryer, cujas emissões atmosféricas não foram inventariadas no EIA, e não contempla na listagem equipamentos importantes, como a caldeira de recuperação, forno de cal, caldeira de biomassa, unidades da planta química, entre outras.

No item 08 da LP, consta a desativação do incinerador existente. Pelo novo processo, estes gases não condensáveis concentrados da linha 1 serão incinerados na caldeira de recuperação 1. No item 16.6 da LP, surpreendentemente, é fixado padrão de emissão para o Incinerador de Gases desativado, o que não deixa de ser mais um absurdo. Por qual razão a FEPAM fixou tal padrão?

Movimento Integridade

Verifica-se que os limites de emissão atmosférica estabelecidos na LP nos itens 16.1.3, 16.2.1 a 16.2.4, 16.3.1, 16.3.2, 16.3.4, 16.4.2, 16.5.2, 16.4.4 e 16.5.4 são muito superiores ao declarado no EIA/RIMA como emissão atmosférica, mostrando que a FEPAM poderia exigir padrões de emissão mais restritivos, sem inviabilizar tecnicamente o empreendimento, descurando-se no dever de exigir a melhor técnica disponível para minimizar os impactos ambientais.

Verifica-se no item 14 da LP a determinação do atendimento da portaria do CONSEMA Nº 128/2006 e 129/2006, com aplicação do fator de redução de 0,8 e que, desta forma, resulta em valores de emissão muito superiores ao estimado no EIA/RIMA para os parâmetros de DBO5 e SST. O que determinou o estabelecimento do fator 0,8 e por que não foram fixados padrões de emissão nos níveis de emissão declarados no EIA?

	tabela II.7.1 (linha 1+2)	CONSEMA 128/2006	Nº
Vazão (m ³ /dia)	137268		
DBO (kg/dia)	914		
SST (kg/dia)	2396		
DBO (mg/l)	6,66	40 x 0,8 = 32	
SST (mg/l)	17,45	50 x 0,8 = 40	

E quanto aos resíduos sólidos industriais, os estudos não são conclusivos quanto ao tratamento e à destinação dos mesmos. Chama atenção no EIA, pág 159, sobre o Horto Florestal José Lutzenberger: “Nas condições atuais a Central de Tratamento, Reciclagem e Disposição Final de resíduos não perigosos, também aqui denominada de Central de Compostagem, não apresenta capacidade de processamento capaz de absorver os incrementos dos resíduos por ele recebidos com a entrada em operação da linha 2 da fábrica da Aracruz – UG.”

Movimento Integridade

Não existe justificativa para que a Licença Prévia emitida pela FEPAM não discrimine e não contemple exigências específicas para tratamento e disposição final dos resíduos gerados pela ARACRUZ!

Na página 142 do EIA, encontra-se “a ARACRUZ vem utilizando a incineração como prática para a destinação final de alguns tipos de resíduos Classe I”. É um absurdo *que* a Licença Prévia não contenha exigências a este respeito, bem como os resíduos da futura planta química de clorato de sódio, que pode gerar metais tóxicos, como mercúrio, não constem no EIA!

É extremamente preocupante a situação da Central no Horto Florestal José Lutzenberger. O volume de resíduos atuais e futuros gerados é significativo. É preocupante também a destinação de resíduos que após tratamento (secagem) na Central terão destinação final em áreas da ARACRUZ e/ou de terceiros, conforme informado no EIA. O lodo da ETE, classificado como não-inerte - Classe II A, assim como em outros resíduos gerados pela ARACRUZ, apresenta características químicas de compostos organoclorados e dioxinas e ainda contém metais tóxicos como mercúrio, chumbo, arsênio, etc.

4.4- Outro ponto que demonstra o absoluto descaso com o meio ambiente, sendo consequência da política de assédio moral e de liberalização irrestrita aos empreendimentos impactantes, diz respeito às Unidades de Conservação situadas no entorno.

Durante o processo de licenciamento, os administradores da Unidade de Conservação do Morro do Osso, de Porto Alegre, ambas situadas no raio de 10 km do empreendimento, não foram consultados em momento algum, mesmo tendo sido concedidas licença prévia e de instalação ao empreendedor.

Movimento Integridade

Este proceder contraria expressamente o disposto na Resolução CONAMA n.º 13, de 06 de dezembro de 1990, que dispõe os seguinte, *verbis*:

“Art. 1º - O órgão responsável por cada Unidade de Conservação, juntamente com os órgãos licenciadores e de meio ambiente, definirá as atividades que possam afetar a biota da Unidade de Conservação.

Art. 2º - Nas áreas circundantes das Unidades de Conservação, num raio de dez quilômetros, qualquer atividade que possa afetar a biota, deverá ser obrigatoriamente licenciada pelo órgão ambiental competente.

Parágrafo Único - O licenciamento a que se refere o caput deste artigo só será concedido mediante autorização do responsável pela administração da Unidade de Conservação” (grifo nosso).

Também contraria o disposto na Lei n.º 9.985, de 18 de junho de 2000, que assim preconiza, *verbis*:

“Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

“§ 1º O montante de recursos a ser destinado pelo empreendedor para esta finalidade não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previstos para a implantação do empreendimento, sendo o percentual fixado pelo órgão ambiental licenciador, de acordo com o grau de impacto ambiental causado pelo empreendimento.

“§ 2º Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

§ 3º Quando o empreendimento afetar **unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento**, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo **só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração**, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção

Movimento Integridade

Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo” (grifo nosso).

O Decreto nº 4.340, DE 22 DE AGOSTO DE 2002, no seu artigo art. 31, caput, é bem claro sobre quando devem ser estabelecidas as unidades de conservação a serem beneficiadas com a compensação ambiental do empreendimento impactante, *verbis*:

“Art. 31 Para os fins de fixação da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000, **o órgão ambiental licenciador estabelecerá o grau de impacto a partir de estudo prévio de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA realizados quando do processo de licenciamento ambiental**, sendo considerados os impactos negativos e não mitigáveis aos recursos ambientais” (grifamos).

A FEPAM não ouviu a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre, não notificou as unidades de conservação do entorno num raio de 10 km, licenciou sem prever a destinação dos recursos da compensação ambiental, e não exigiu que o empreendedor previsse a destinação desses recursos no EIA-RIMA, conforme determina a legislação sobre o tema.

O fato foi deveras constrangedor! Foi necessário que o Conselho Municipal de Porto Alegre chamasse técnicos da FEPAM e do empreendedor para que dessem explicações sobre o empreendimento, no que foi constado o erro crasso no processo de licenciamento, que pode causar a nulidade das licenças emitidas devido à voracidade liberalizante da ré, de seu agir ilícito e imoral, que coage técnicos na pressa de deixar passar empreendimentos, a qualquer custo, no menor custo ao setor privado, e sem cautela alguma com o meio ambiente.

4.5- Constata-se que grande parte dos impactos ambientais significativos, decorrentes da ampliação da ARACRUZ, não foram devidamente

Movimento Integridade

caracterizados e avaliados pela FEPAM, sendo alguns postergados para a fase de Licença de Instalação.

Frente ao descaso ambiental estabelecido como política administrativa pela Diretora da FEPAM-RS, os prejuízos ao ecossistema que será atingido em decorrência da instalação e operação da referida fábrica serão drasticamente danosos, e em alguns casos de irreversibilidade improvável.

Chama a atenção o fato de que a FEPAM, a mando e interferência direta da ré, não explicou o motivo por que desconsiderou os pareceres técnicos citados para a concessão da licença prévia da ARACRUZ. Ao que tudo evidencia – e isto se comprova pelos documentos ora juntados e pela argumentação adiante levada a cabo –, que, na visão da ré, os interesses econômicos podem obter tudo aquilo que quiser, em detrimento do que ainda resta do ambiente natural, devendo a FEPAM se tornar apenas uma entidade cartorária.

5- Subversão do Licenciamento Ambiental e dos Estudos Prévios de Impacto Ambiental das barragens mistas do arroio Jaguari e do arroio Taquarembó

No âmbito dos processos de licenciamento das barragens dos arroios Jaguari (Processo Administrativo nº 1399-05.67/07-0, Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM) e Taquarembó (Processo Administrativo nº 1400-05.67/07-8, Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM), a ré, na direção da autarquia, impôs subversões à legislação que regula o Estudo Prévio de Impacto Ambiental, ao arrepio da legislação vigente.

Movimento Integridade

5.1- A Empresa Beck de Souza Engenharia, na qualidade autora dos Estudos de Impacto Ambiental das barragens aludidas, tem um profundo envolvimento com esses empreendimentos.

Em 2001, a Empresa Beck de Souza Engenharia apresentou um estudo denominado Estudo de Impacto Ambiental do Sistema de Irrigação Projetado na Bacia Hidrográfica do Arroio Jaguari em contrato com Secretaria de Obras Públicas e Saneamento – SOPS, atual Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano, e as suas atividades foram iniciadas em conjunto com os técnicos da Bourscheid Engenharia, empresa responsável pelo Projeto Final de Engenharia do Sistema de Irrigação da Bacia do Arroio Jaguari. Esta declaração atesta que o envolvimento da Empresa Beck de Souza Engenharia com o projeto e viabilização do empreendimento é antigo.

Em 22 de Julho de 2004 a Empresa Beck de Souza Engenharia foi contratada pela SOPS para “Execução dos serviços de consultoria, compreendendo apoio gerencial e operacional, elaboração de estudos técnicos, programas ambientais, diagnósticos, prognósticos, planos, sistemas, programas de qualidade e projetos, no âmbito da SOPS”. Muitos desses estudos, amparados por este contrato “guarda-chuva”, dizem respeito a partes do projeto das barragens dos arroios Jaguari e do Taquarembó, o que pode ser facilmente verificado nos processos administrativos da SOPS. A rigor, a Empresa Beck de Souza Engenharia se tornou um escritório de projetos para a SOPS, tratando de adaptações e atualizações nos projetos desses empreendimentos, originalmente propostos pela Bourscheid Engenharia, entre outras tarefas. Mais detalhes a respeito serão apresentados adiante. Essa atividade iniciada em 2004 teve seqüência ao longo do tempo, por meio de aditivos diversos. Em 30 de dezembro de 2004 o contrato foi aditado para “Readequação da programação de execução de

Movimento Integridade

itens, com acréscimo, e supressão de serviços constantes do cronograma físico financeiro do contrato, permanecendo inalterados os prazos e valor das parcelas”. Em 28 de março de 2006 houve o segundo aditamento, com objeto de “alteração dos quantitativos dos serviços discriminados nas propostas da empresa, consoante Informação nº 227/05/PDPE, oriunda do processo nº1409-2200/05-2”. Em 19 de setembro de 2006, mais um aditivo, o terceiro, objetivando o “aditamento de acréscimo de serviços”. Em 28 de junho de 2007 houve o quarto aditamento, que “visa aditamento de acréscimo de serviços com vistas ao atendimento ao constante dos Termos de Referências, integrantes deste processo, referentes aos Estudos de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA dos Sistemas que compõem todos os empreendimentos das Barragens dos Arroios Jaguari e Taquarembó, na Bacia Hidrográfica do Rio Santa Maria, Metade Sul do Estado, conforme acréscimos descritos na Cláusula Segunda deste aditivo”.

Esse aditamento mostra a irregularidade: a empresa que foi contratada em 2004 para servir de escritório de “serviços de consultoria, compreendendo apoio gerencial e operacional, elaboração de estudos técnicos, programas ambientais, diagnósticos, prognósticos, planos, sistemas, programas de qualidade e projetos” para a SOPS, atuando nas diversas alterações e adaptações dos projetos das barragens do Jaguari e do Taquarembó, é contratada, pelo mesmo instrumento, o que é mais grave, para elaborar o estudo de impacto ambiental de ambos os empreendimentos, em flagrante e inequívoca contradição ao que dispõe o Código Estadual de Meio Ambiente, em seu art. 76, parágrafo 1º.

A justificativa da SOPS (na época a Secretaria de Habitação, Saneamento e Desenvolvimento Urbano - SHSDU) para esse aditivo, como pode ser verificado textualmente no processo, era que a empresa já havia realizado um estudo desta natureza para essas barragens que, porém, foi

Movimento Integridade

necessário alterar diante de Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente que restringe o licenciamento a barragens que tenham como objetivo principal a irrigação, como seria a natureza original do projeto; por isto, ele foi complementado de forma a inserir outros objetivos, como o abastecimento público, e isso motivou a necessidade de ser modificado o Estudo de Impacto Ambiental. Como a empresa já havia realizado o estudo na primeira versão, seria mais adequado que realizasse a complementação amparada pelo aditivo.

Ou seja: a empresa que realizou as adaptações ao projeto, para que ele pudesse contornar as restrições impostas pelo CONAMA, é a mesma que é contratada para elaborar o EIA/RIMA destes empreendimentos, em um claro e inequívoco desrespeito ao § 1º do artigo 76 do Código Estadual de Meio Ambiente, *verbis*:

“A empresa executora do EIA/RIMA não poderá prestar serviços ao empreendedor, simultaneamente, quer diretamente, ou por meio de subsidiária ou consorciada, quer como projetista ou executora de obras ou serviços relacionados ao mesmo empreendimento objeto do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)”.

Como o contrato foi encerrado em 21 de julho de 2007, adiante, em 18 de setembro de 2007, houve o seu quinto aditamento, que visou a “prorrogar a vigência do Contrato de Obras e Engenharia em 12 (doze) meses, conforme novo Cronograma Físico – Financeiro, a contar de 27/09/2007, com término em 26/09/2008, tendo como justificativa as razões arroladas no expediente”. Pelas razões amplamente demonstradas e comprovadas por publicações no Diário Oficial do Rio Grande do Sul, fica caracterizado que ela, responsável pela elaboração do EIA/RIMA das barragens dos arroios Jaguari e Taquarembó:

Movimento Integridade

1. dependia diretamente do proponente do projeto, em função de contrato guarda-chuva que vigia desde 2004, com objetivo de adaptar e alterar o projeto dos empreendimentos, entre outras funções;
2. prestou serviços ao empreendedor, simultânea e diretamente, como projetista ou executora de serviços relacionados ao mesmo empreendimento objeto do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), tendo como vínculo o mesmo contrato que amparou a elaboração do EIA/RIMA;
3. e, em função desses fatos, não possui a independência necessária e legalmente requerida pelas normas legais para produzir um estudo de impacto ambiental dos empreendimentos em apreço.

5.2- Por outro lado, a apresentação de orçamento de obras sem ser conhecido o detalhamento do que vai ser construído constitui flagrante indício de que o empreendimento terá sua fase de instalação iniciada antes da elaboração do EPIA por empresa vinculada ao empreendedor. As intervenções iniciais (terraplenagem, limpeza do terreno, fundações, etc), serão iniciadas paralelamente com o detalhamento da obra. Na medida em que houver o detalhamento, as obras vão sendo construídas.

Vejamos.

Em 9 de maio de 2008, o DOE publicou os EDITAIS DE CONSULTA, MANIFESTAÇÃO E AUDIÊNCIA PÚBLICA REFERENTE AO EIA/RIMA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL das barragens do Jaguari e do Taquerembó, marcando as audiências públicas para os dias 11 e 10 de junho de 2008,

Movimento Integridade

respectivamente; em seguida, foram transferidas para 8 e 9 de julho, respectivamente.

Em 9 de maio de 2008, o DOE publica nesse mesmo dia o Edital para Contratação de empresa para prestação de serviços de detalhamento do projeto de engenharia, elaboração do plano básico ambiental, supervisão e apoio à fiscalização das obras das barragens, devendo as propostas serem entregues dia 26/6/2008. No Edital de Concorrência, o prazo para este detalhamento é de 16 meses. Logo, supondo que muito rapidamente seja selecionada a empresa, e ela inicie os serviços em julho de 2008 - uma semana depois de abertas as propostas -, o detalhamento estaria pronto apenas em outubro de 2009;

Em 30 de maio de 2008, o DOE publica o Edital para Contratação de empresas para serviços necessários a construção das barragens, devendo as propostas serem apresentadas até dia 4 de julho de 2008; é previsto um prazo de 15 meses para a construção e elaboração do Plano Básico Ambiental.

Saliente-se que foi solicitada a apresentação de propostas para detalhamento no mesmo dia em que se comunica a realização da Audiência Pública - ou seja, o governo entende que a AP será mera formalidade e que nada será objeto de alteração no projeto básico do empreendimento, podendo as empresas interessadas já iniciarem a elaboração de suas propostas sem conhecimento detalhado que se exige; o governo solicita a apresentação de propostas de construção antes (pelo menos 17 meses antes) do detalhamento dos projetos: no entanto, é impossível a proposta de obra sem que se conheça o que vai ser construído.

Movimento Integridade

Em outras palavras, a empreiteira deverá apresentar uma proposta que será sucessivamente aditada no prazo e nos recursos para permitir seguir o cronograma e não tomar prejuízo; isto constitui contratação de obra pública sem que o detalhamento do projeto esteja pronto e aprovado, de um lado, e instalação de empreendimento sem EPIA, do outro.

Estes fatos, *per si*, caracterizam reiterado agir contrário aos princípios que regem a Administração Pública e a gestão do meio ambiente, e ao longo da instrução serão apresentados ainda outros que corroboram esse vício de postura funcional da ré.

- Do Direito

6- Do cabimento da Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa praticada na Administração Ambiental e Legitimidade ativa das entidades autoras

O art. 14, *caput*, da Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, estabelece o Ministério Público e a “pessoa jurídica interessada” como partes legítimas ao ajuizamento de ações por improbidade administrativa.

Cumpra aqui tecer algumas considerações sobre o conceito jurídico de interesse processual. Com efeito, está presente o interesse de agir quando o autor tem a necessidade de se valer da via processual para alcançar o bem da vida pretendido, interesse esse que está sendo resistido pela parte *ex adversa*, bem como quando a via processual lhe traga utilidade real, ou seja, a possibilidade de que a obtenção da tutela pretendida melhore na sua condição jurídica.

Movimento Integridade

No ponto tema, cumpre trazer à colação as lições de Adroaldo Furtado Fabrício (*in* Extinção do Processo e Mérito da Causa. *In*: Revista de Processo nº 58):

“Do ponto de vista da necessidade, a imposição da restrição visa impedir que alguém provoque a atividade jurisdicional do Estado por mero capricho ou comodismo, quiçá com o só propósito de molestar o réu, quando estava apto a obter o mesmo resultado por seus próprios meios e sem resistência. Na perspectiva da utilidade, supõe-se que a sentença almejada represente um proveito efetivo para o autor, no sentido de assegurar-lhe uma posição jurídica mais vantajosa do que a anterior”.

Obviamente que este interesse de agir deve ser avaliado à luz do provimento jurisdicional pretendido com a ação. Na medida em que o objeto da demanda é difuso e visa à punição de atos contrários aos princípios básicos – as pedras angulares que norteiam a Administração Pública Ambiental –, o critério para análise do interesse processual requerido à ação de improbidade deságua no disposto no artigo 5.º, inc. V, alíneas ‘a’ e ‘b’, da Lei n.º 7.347/85, sistematicamente aplicável ao art. 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa.

A tutela legal dos princípios da administração, feita pela Lei de Improbidade Administrativa, visa a punir os atos de corrupção administrativa, ilícitos de natureza político-administrativa que resultam na aplicação de sanções de natureza extrapenal por meio de processo judicializado. E quem seria, pois, prejudicado pelos atos de improbidade administrativa, senão a sociedade civil e a coletividade, presente e futura, como destinatária de todos os atos da Administração Pública Ambiental? E é evidente ser esta a razão por que não consta do texto nada além do que “pessoas jurídicas”, justamente porque os atos de improbidade administrativa devem ser

Movimento Integridade

perseguidos mediante ação civil pública, instrumento diverso da ação popular, deferida aos cidadãos, e não às entidades e ao Ministério Público.

Essa legitimidade faz parte do direito natural, é ordinária, pois é ela, a sociedade, que em primeiro lugar sofre com os desmandos praticados na Administração Pública Ambiental, não sendo as pessoas jurídicas de direito público. Não se diga que qualquer outra instituição venha a ter maior legitimação que a da sociedade, porque jamais teria, estas terão no máximo uma legitimidade extraordinária, pois precisam de um vínculo da própria sociedade para ligar a esta legitimação.

Num Estado primitivo, sem as mínimas regras de direito, esta mesma sociedade estaria legitimada para fazer a justiça com suas próprias mãos. Mas hoje vivemos em um Estado Democrático de Direito, em que, bem ou mal, as instituições estão formadas, jamais a substituindo, por certo. Nestas condições, é natural mesmo que a sociedade leve estes problemas ao Poder Institucionalizado, com vocação para aplicar a Justiça em último caso, o Poder Judiciário.

É importante frisar que a moralidade administrativa e seus desvios, com conseqüências patrimoniais para o erário, enquadra-se na categoria dos interesses difusos, segundo o STJ, no REsp. N. 401.964/RO, de relatoria do Ministro Luiz Fux, *verbis*:

(...)

“14. A moralidade administrativa e seus desvios, com conseqüências patrimoniais para o erário público enquadram-se na categoria dos interesses difusos, habilitando o Ministério Público a demandar em juízo acerca dos mesmos.”

Movimento Integridade

Por certo, a improbidade administrativa não está inserida na categoria de interesses individuais homogêneos uma vez que seria impossível a divisão do dano de forma a individualizá-lo, para que se possa quantificá-lo, e muito menos coletivo, pois o grupo não é determinável. Neste caso, está-se diante de um interesse difuso uma vez que os lesados são indetermináveis e os danos indivisíveis. No caso concreto, a improbidade administrativa é a matriz geradora de desmandos no âmbito das políticas de ambientais, gerando potencial – quando não, concreto –, dano ao meio ambiente, outro interesse difuso, direito constitucional fundamental e de terceira dimensão.

Neste mesmo sentido se posiciona o STF, no Recurso Extraordinário n. 248.202-1 Minas Gerais, de relatoria do Min. Moreira Alves.

Daí, chegamos às conclusões de que: (1) de fato, constitui direito difuso de toda a sociedade a observância dos princípios constitucionais entalhados no artigo 37, mormente a moralidade administrativa, porquanto seus desvios e inobservâncias acarretam anulação do ato, sem prejuízo de responsabilização por dano, multa, e sanções penais; (2) os interesses difusos são regidos pela Lei de Ação Civil Pública disposta no art. 1º, inciso IV; (3) a corrupção administrativa, decorrente da inobservância dos princípios da administração, quando é fato gerador de atos omissivos por comissão, lesivos ao meio ambiente, adquire dupla conotação difusa, legitimando as ONGs ambientais à persecução da improbidade administrativa.

Não bastasse, a jurisprudência neste sentido já é vasta, vejamos a *res iudicata* do STJ:

"PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - DANO AO ERÁRIO. 1. **A ação popular subsumiu-se no bojo da ação civil pública, pela abrangência da segunda demanda.** 2. Também expandiu-se a legitimidade do Ministério Público com o advento da CF/88, na defesa dos interesses patrimoniais ou materiais do Estado, entendendo-se como patrimônio

Movimento Integridade

não apenas os bens de valor econômico, mas também o patrimônio moral, artístico, paisagístico e outros. 3. Obra pública sem licitação, ou com licitação ilegal, pode sofrer a censura judicial, via ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público. 4. Recurso especial provido" (REsp. 151811/M.G. (1997/0073670-9), Segunda Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. em 16/11/2000, DJ de 12/02/2001, p. 00104);

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA - LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO - RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO. **É a ação civil pública via adequada para pleitear o ressarcimento de danos ao erário municipal** e tem o Ministério Público legitimidade para propô-la. Recurso provido" (REsp. 180.712/MG (1998/0048917-7), Primeira Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, j. em 16/03/1999, DJ de 03/05/1999, p.:00101). " - grifo nosso.

Neste condão também decidiu o E. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

"APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0000.00.343476-8/000 - COMARCA DE ESTRELA DO SUL - APELANTE(S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADO MINAS GERAIS, PELA PJ. COMARCA ESTRELA DO SUL - APELADO(S): JOSÉ HERMANDO LEMOS, EX- PREFEITO MUN. CASCALHO RICO - RELATOR: EXMO. SR. DES. PEDRO HENRIQUES

(...)

Assim, se é verdade que a Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública, de fato, estabelecia seu art. 1º, na redação original, que tal ação visava à imputação de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, também é certo que, posteriormente, entretanto, com o advento da C.F./88, seu âmbito de abrangência foi ampliado, permitindo-se a tutela, por meio da ação civil pública, de todo o patrimônio público e social, vendo-se, a seu turno, que o Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/90 - fez incluir, também, no que interessa, os danos causados a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

(...) A respeito do tema, leciona NÉLSON NERY JÚNIOR:

Ora, passando a ação civil pública a ter por objeto também proteção de patrimônio público, que sempre foi o cerne e a razão de ser da ação popular constitucional, a conclusão inelutável a que se

Movimento Integridade

chega é que esses instrumentos processuais têm finalidade comum, pois que, até certo ponto, visam a tutela de idêntico bem jurídico - o patrimônio público, e que, por isso, deve ser uniformemente conceituado (observe-se a correspondência de terminologia empregada pela Constituição ao tratar dos dois institutos nos arts. 5º, LXXIII e 129, III). Aliás, não é por outra razão que, de um ponto de vista amplo, a ação popular é também considerada uma ação civil pública, apenas com rótulo e agentes diferentes, na medida em que, como esta, tem em mira, precipuamente, a defesa de um interesse público, e não a satisfação de um direito subjetivo próprio'.

(...) Também MILTON FLAKS, com a lucidez que lhe é peculiar, advoga o entendimento de que, conforme a dicção do inciso III, do art. 129, da CR/1988, a ação civil pública é instrumento conveniente à reparação de dano causado ao erário, ampliando o campo de atuação do 'Parquet' em defesa do patrimônio público: '...com efeito, não poderia a ação civil pública continuar limitada apenas aos interesses difusos ou coletivos elencados em lei ordinária, quando preceitua a Carta de 1988 que é função do Ministério Público promover - a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses coletivos ou difusos (art.129, n. III), 'tout court' (e não os interesses coletivos ou difusos indicados em lei)'. (in' Revista Forense v. 320, pp. 33-42). (...)" (Apelação Cível nº 273.600-7/00, Rel. Des. Célio César Paduani, j. em 30 de outubro de 2002 - trecho da ementa e do voto)"

Conquanto ressaia indubitável que a ferramenta jurídica a ser utilizada com vistas à punição civil aos atos de corrupção administrativa e à aplicação do art. 11 da Lei n. 8.429/92 é a Ação Civil Pública, existe ainda hoje muita discussão sobre o tema, pois muitos entendem que o rito da Ação Civil Pública é especial e estaria em conflito com a referida lei. Esta discussão, no entanto, não tem surtido efeitos práticos, uma vez que o judiciário já assentou que a Ação Civil Pública é a ferramenta jurídica adequada para atos que envolvam improbidade administrativa que, a título de exemplo se transcreve logo abaixo o REsp 154128/SC, *verbis*:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LEGITIMAÇÃO ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ARTS. 127 E 129, III. LEI 7.347/85 (ARTS. 1º, IV, 3º, II, E 13). LEI 8.429/92 (ART.

Movimento Integridade

17). LEI 8.625/93 (ARTS. 25 E 26). 1. Dano ao erário municipal afeta o interesse coletivo, legitimando o Ministério Público para promover o inquérito civil e ação civil pública objetivando a defesa do patrimônio público. A Constituição Federal (art. 129, III) ampliou a legitimação ativa do Ministério Público para propor Ação Civil Pública na defesa dos interesses coletivos. 2. Precedentes jurisprudenciais. 3. Recurso não provido”

De outro lado, a Constituição Federal, em seu art. 129, III, diz quais são as funções institucionais do MP, sendo que, *verbis*:

“art. 129. (*omissis*)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”(grifamos).

Como foi dito, a Lei de Ação Popular, em seu art. 1º, parágrafo primeiro, define a expressão patrimônio público como sendo além dos de cunho turístico, artístico, estético ou histórico também dos bens ambientais. Não fosse suficiente, o artigo 1º, inciso III, da lei 7.347/85 (ação civil pública) diz:

“Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

(...)

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;”

Ora, ninguém tem dúvida quanto à possibilidade de proteger o patrimônio público ou os bens ambientais por meio da Ação Popular Ambiental. No entanto a legitimidade para propor tal ação é tão somente do cidadão ou cidadãos em forma litisconsorcial, portanto, lei oriunda de conceito individualista, não sendo possível manejá-la nem através da formação de cidadãos em forma de Entidades Civis. Essa forma de proteção

Movimento Integridade

ao interesse coletivo não logrou êxito, pois o cidadão, de forma isolada, além de fraco, fica muito vulnerável aos ímprobos que em via de regra são fortemente poderosos.

O Ministério Público, exceto se houver desistência do Autor, cidadão originário, não pode ser autor nesta ação. Para resolver esse problema, e outros tantos, é que foi criada a Lei de Ação Civil Pública, que trocou o individualismo martirizante pelo coletivo; o cidadão de forma isolada não está legitimado para propor tal ação. Em contrapartida, foi concedida legitimidade à Associação com mais de um ano de vida formal. Daí vem à pergunta: se na Ação Popular o cidadão de forma isolada (fraco) é legítimo para propor ação contra dano ao patrimônio público, por que não seria também a Associação que é o agrupamento de cidadãos (forte) legitimados para propor o mesmo tipo de ação na Ação Civil Pública? A situação é no mínimo constrangedora, pois se na ação popular o Ministério Público não possui legitimidade originária o cidadão sim, na ACP o Ministério Público possui legitimidade e por que um grupo de cidadãos, por meio da sociedade civil organizada em Associação, não possuiria? A negativa, a toda evidência, constitui entendimento distorcido, uma atecnia de hermenêutica jurídica, ou um alternativismo favorável à corrupção.

Por conclusão lógica, tem-se o seguinte: se apenas um cidadão é legítimo para propor Ação Civil Pública, por ato de improbidade administrativa, por meio da Lei n.º 4.717/65, da mesma forma que dez cidadãos em litisconsórcio ativo, a Associação que é a união formal de um número indeterminado de cidadãos, podendo passar dos milhões, foi instituída como um meio de representatividade destes mesmos cidadãos para justamente defender seus interesses. No caso, as Associações ora peticionantes se propõem a defender os direitos constitucionais ambientais, que materialmente sofrem lesão com a liberalidade licenciatória, com a

Movimento Integridade

corrupção administrativa na gestão ambiental; representa a sociedade como um todo e está forçosamente legitimada para, também, ajuizar Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa.

Mister adiantar que o MPE teve de conquistar referida legitimidade, por ser uma instituição que, a título de *custus legis*, intermedeia a relação de conduta entre sociedade e o Estado; a Associação, por sua vez, é a própria sociedade organizada em forma de instituição de direito privado, ou seja, que tem plena legitimidade para defender seus interesses e buscar a reparação do que lhe foi lesionado, ou mesmo o que está na iminência de ser lesionado, mormente por atos omissivos por comissão do agente público encarregado do exercício do poder de polícia ambiental.

Nestes termos diz o art. 5º, LXXIII da Magna Carta:

“Art. 5º. (...)

(...)

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;”

Deveras, até aqui já se avista, com clareza solar, a pacificação da doutrina e jurisprudência, no sentido de que a Ação Civil Pública é também um meio por que a sociedade legitimada, qual seja as Associações (legitimação Ordinária) e o *Parquet* (legitimação Extraordinária, eis que é apenas intermediário entre Estado/Sociedade) podem valer-se desse meio processual/procedimental para requerer a punição civil dos atos de improbidade administrativa. Exceto se entendermos que os integrantes das entidades estão com seus direitos políticos suspensos – que nem de longe ocorre –, por óbvio que a defesa da moralidade administrativa está inserida

Movimento Integridade

no referido objetivo estatutário de todas as autoras peticionantes. Vê-se, portanto, que a pertinência temática esta presente bem como sua finalidade vai ao encontro do próprio objeto que é a defesa da cidadania plena no âmbito da gestão do meio ambiente.

Podemos também chegar ao mesmo resultado por uma análise lógica e bem superficial da própria Constituição Federal. O art. 5º da Carta Magna em seu inciso XVII diz que “é plena a liberdade de associação para fins lícitos” e em seu inciso XXI diz que quando a associação for “**expressamente autorizada**, têm legitimidade para representar seus filiados judicial...”. Debelar por via judicial os desvios da moralidade administrativa tem por objetivo um fim lícito. As associações estão perfeitamente autorizadas, seja por seus estatutos, seja pela lei de Ação Civil Pública (artigo 1º, inciso IV), seja mesmo pelo próprio direito natural. Outra interpretação seria a total afronta ao próprio artigo 1º, da Constituição Federal que diz:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

II - a cidadania;

III – (omissis)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” - grifamos.

Ainda, conforme mencionado, de acordo com o inciso XXI do art.5º, da CF, a associação para adentrar com uma ação judicial no sentido de representar seus filiados precisa unicamente estar expressamente autorizada. Esta expressão, - expressamente autorizada -, é entendida pelo ilustre professor José Afonso da Silva (*In* Curso de direito constitucional

Movimento Integridade

positivo, 20a edição Malheiros Editores, pg. 260) como a pertinência temática do estatuto da Associação:

“É assim que se estabelece que as ENTIDADES ASSOCIATIVAS, QUANDO EXPRESSAMENTE AUTORIZADAS (certamente em seus estatutos), têm legitimidade para representar seus filiados em juízo ou fora dele (art. 5º, XXI)”.

É a própria Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV, que diz “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”; qualquer lei que venha restringir ou excluir a Associação com pertinência temática para propor ação contra Ato de Improbidade Administrativa estaria ferindo frontalmente o art. 5º, inciso XXXV, XXI, além de outros inseridos na CF; qualquer interpretação “alternativista” da lei nesse sentido também seria inconstitucional.

Portanto, estão presentes todos os requisitos que autorizam a Associação a propor Ações Cíveis Públicas por atos de improbidade administrativa, e seu impedimento caracteriza patente agressão à Constituição e a toda a sociedade lesada, não só pela improbidade do agente político, mas também pelo despreparo do Judiciário em atender a aclamação da sociedade por justiça em forma Associação.

Deveras, vê-se que as autoras estão legitimadas a propor Ação Civil Pública contra ato que ofende a moralidade administrativa e os demais princípios consubstanciados no art. 37 da Carta Política, quando praticados no âmbito da gestão ambiental.

De fato, as Associações Cíveis são uma *longa manus* da coletividade interessada e estão legitimadas para propor ação civil pública contra ato de improbidade administrativa, ponderando neste mesmo paradigma o festejado Mestre Rodolfo de Camargo Mancuso, *in verbis*:

Movimento Integridade

"Hoje se admite que as ações coletivas, quando exercitadas por uma associação, que assim se coloca como uma 'longa manus' da coletividade interessada, pressupõem uma legitimação que deve ser tida como ordinária. Assim, houvera preconizado Kazuo Watanabe, em estudo publicado ainda antes da lei 7.347/85: 'Associação que se constitua com o fim institucional de promover a tutela de interesses difusos (meio ambiente, saúde pública, consumidor etc.), ao ingressar em juízo, estará defendendo um interesse próprio, pois os interesses de seus associados e de outras pessoas eventualmente atingidas são também seus, uma vez que ela se propôs a defendê-los, como sua própria razão de ser' (A tutela dos interesses difusos, São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 94). Anos mais tarde, **Watanabe comentaria o art. 5º, XXI da CF (1988) juntamente com o art. 82, IV, da Lei 8.078/90, acerca do ajuizamento de ação coletiva pelas associações: 'Para os fins de defesa dos interesses ou direitos dos consumidores, a autorização está ínsita na própria razão de ser das associações, enunciada nos respectivos atos constitutivos. Vale dizer, estão elas permanentemente autorizadas, desde a sua constituição, a agir em juízo desde que seja esse seu fim institucional'** (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor [vários comentaristas], 6ª ed., Forense Universitária, 1999, p. 738)" (Ação Civil Pública - Em defesa do Meio Ambiente, do Patrimônio Cultural e dos Consumidores - Lei 7.347/85 e legislação complementar, Ed. Revista dos Tribunais, 9ª edição revista e atualizada, pág. 180. Os destaques não constam do original).

Assim sendo, nos termos do art. 17, *caput*, da Lei de Improbidade Administrativa, c/c o art. 5.º, incisos I e II, da Lei da Ação Civil Pública, as entidades autoras estão legitimadas para o ajuizamento de ação civil pública por improbidade administrativa contra a ré.

7 – Violação qualificada dos princípios da Administração Pública

A Constituição Federal de 1988 dispõe no seu artigo art. 37 acerca dos princípios que deverão ser observados na atuação pública. O legislador assinala que os agentes públicos estaduais, no exercício de sua função, deverão obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Movimento Integridade

Os princípios administrativos são proposições básicas que alicerçam o sistema jurídico, sendo utilizados para limitar e direcionar sua aplicação, estruturados a partir de um processo indutivo, o qual, por meio de um método de generalização crescente, gera a análise de preceptivos específicos e conduz à densificação dos princípios gerais que os informam; não são meros complementos das regras, devendo ser vistos como formas de expressão da própria norma, a qual é subdividida em regras e princípio; em razão de seu caráter normativo, a exemplo das regras, é imperativa a observância dos princípios.

A violação qualificada, objetiva, dos princípios que regem a Administração Pública, constitui ato de improbidade administrativa.

8- Violações reiteradas ao princípio da legalidade

A observância da legalidade é dever do agente público e prévia condição para o seu atuar lícito. Depreende-se daí que o agente público no exercício de sua função deverá subordinar-se à lei, ou, mais precisamente, ao ordenamento jurídico. Conforme ensina MARINO PAZZAGLINI FILHO (*in* Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudências atualizadas / 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005), dessa sujeição pode-se extrair várias obrigações e regras que regem a conduta dos agentes públicos, especialmente “o respeito aos princípios constitucionais e infra-constitucionais do ordenamento jurídico a que estão sujeitos”.

Com efeito, o princípio da legalidade estabelece que o agente público deve agir apenas na forma permitida, concedida ou deferida pela lei, não se

Movimento Integridade

admitindo qualquer atuação que não contenha prévia e expressa permissão legal.

Nesse sentido, Maria Sylvia Zanela Di Pietro (*in* Direito Administrativo, Atlas, 8.^a Edição, p. 61-2), *verbis*:

“Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1996:82) e corresponde ao que já vinha explícito no artigo 42 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: ‘a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei’.

“Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei.

“No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no artigo 37, está contido no artigo 52, inciso 11, da Constituição Federal que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que ‘ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei’.

“A observância do referido preceito constitucional é garantida por meio de outro direito assegurado pelo mesmo dispositivo, em seu inciso XXXV, em decorrência do qual ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão’, ainda que a mesma decorra de ato da Administração. E a Constituição ainda prevê outros remédios específicos contra a ilegalidade administrativa, como a ação popular, o *habeas corpus*, o *habeas data*, o mandado de segurança e o mandado de injunção; isto tudo sem falar no controle pelo Legislativo, diretamente ou com auxílio do Tribunal de Contas, e no controle pela própria Administração”.

Fabio Medina Osório, (*in* Improbidade Administrativa, 2.^a ed., Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 126-127), propugna a submissão dos atos administrativos ao princípio da legalidade:

Movimento Integridade

“Saliente-se que o princípio da legalidade administrativa encontra ressonância, de um modo geral, na idéia de Estado de Direito. De um lado, a legalidade dos atos dos administradores resulta da divisão dos poderes. De outra parte, a legalidade é produto, também, de uma concepção da lei enquanto ‘vontade geral’. A administração é uma função essencialmente executiva: ela encontra na lei o fundamento e o limite de suas ações.

(...)

“A regra, pois, aos particulares, é a liberdade de agir. As limitações, positivas ou negativas, deverão estar expressas em leis.

“Aos agentes públicos, todavia, tal princípio é inverso. A liberdade de agir encontra sua fonte legítima e exclusiva nas leis. Não havendo leis outorgando campo de movimentação, não há liberdade de agir. Os agentes públicos, na ausência das previsões legais para seus atos, ficam irremediavelmente paralisados, inertes, impossibilitados de atuação”.

8.1- No art. 225, § 1.º, inc. IV, da CF, o legislador constitucional determinou a incumbência do Poder público em exigir o Estudo Prévio de Impacto Ambiental para a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente. Ou seja, antes da concessão de licença ambiental, deve ser exigido o estudo. Trata-se do principal instrumento do princípio da precaução que norteia a atividade do Poder Público em meio ambiente.

Conforme preconiza o Min. Antônio Herman V. Benjamin (*in* Manual Prático da Promotoria de Justiça do Meio Ambiente, p. 23), “O EPIA é elaborado sempre que presente a potencialidade de *significativa* degradação do meio ambiente. Estamos aí diante de conceito jurídico indeterminado, que não é (nem poderia ser) definido pelo legislador mediante equação matemática (= *numerus clausus*)”.

Conforme o art. 10, *caput*, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de

Movimento Integridade

estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Nesse sentido, as barragens de Taquarembó/Jaguari, sendo empreendimentos de alto impacto ambiental, dependem de EPIA para a concessão de licenças ambientais, o que deixou de ser cumprido pela fundação pública licenciadora, que estava sob comando da ré. As instalações, a teor da licença prévia concedida, de fato, começarão a ser feitas antes da efetiva conclusão do EPIA e da concessão de licença prévia.

O mesmo ocorre quando a equipe técnica constituída emite um parecer contrário à emissão da licença e, depois, cada servidor é deslocado de suas funções originárias como forma de retaliação, ou quando funcionários da FEPAM são substituídos *manu militari* da Câmara Técnicas do CONSEMA, por se manifestarem em favor da verdadeira tutela dos bens ambientais e em contrariedade à liberalização irrestrita e irresponsável de empreendimentos de silvicultura.

8.2 – Outra patente violação ao princípio da legalidade ocorre quando a Presidente da FEPAM/RS descumpra o disposto no art. 76, *caput*, e § 1.º do Código Estadual do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 11.520, de 03 de agosto de 2000) e permite que empresa diretamente vinculada ao empreendedor seja contratada para realizar o EPIA, depois de já concedida a LP.

A fundação estadual, no âmbito dos licenciamentos das barragens de Jaguari e Taquarembó, deveria, portanto, respeitar as determinações constitucionais e legais e não permitir seja feito o Estudo de Impacto

Movimento Integridade

Ambiental por técnicos subordinados ao empreendedor, sem constrangimento algum.

Qualquer parecer que crie empecilho econômico a empreendimentos é sumariamente afastado, não importa se ele impõe restrições devidas ou alertam para graves riscos ao meio ambiente. Tudo deve ser licenciado e o cuidado com os bens ambientais virou procedimento puramente burocrático e não técnico, um não-cuidado, um agir sem o objetivo de tutelar os bens ambientais e compatibilizar a atividade econômica com a preservação do meio ambiente.

Isto é violação objetiva ao princípio da legalidade, no âmbito do exercício da Administração Pública ambiental sob responsabilidade da ré. Ela assim agiu e vem agindo, continuará mesmo agindo se nada for feito.

9- Violações reiteradas ao princípio da moralidade

A conduta adotada pela ré, no caso, é ilegítima e carente de legalidade ética, conforme anotado nos primeiros itens. A sua atuação, consistente na substituição de técnicos que emitem pareceres contrários ao licenciamento de empreendimentos, à liberalização de regramentos ambientais, e de assédio moral, no caso concreto, foge, em muito, à busca de decisões e ações justas no alcance da tutela dos bens ambientais e do desenvolvimento sustentável.

PAZZAGLINI FILHO ensina que:

“A moralidade significa a ética da conduta administrativa; a pauta de valores morais a que a Administração Pública, segundo o corpo social, deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo. Nessa pauta de valores insere-se o ideário vigente no

Movimento Integridade

grupo social sobre, v. g., honestidade, boa conduta, bons costumes, eqüidade e justiça. Em outras palavras, a decisão do agente público deve atender àquilo que a sociedade em determinado momento, considera eticamente adequado, moralmente aceito.”

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanela Di Pietro (*in* Direito Administrativo, Atlas, 8.^a Edição, p. 61-2), *verbis*:

“Antônio José Brandão (RDA 25:454) faz um estudo da evolução da moralidade administrativa, mostrando que foi no direito civil que a regra moral primeiro se imiscuiu na esfera jurídica por meio da doutrina do exercício abusivo dos direitos e, depois, pelas doutrinas do não-locupletamento à custa alheia e da obrigação natural. Essa mesma intromissão verificou-se no âmbito do direito público, em especial no direito administrativo, no qual penetrou quando se começou a discutir o problema do exame jurisdicional do desvio de poder.

“O mesmo autor demonstra ter sido Maurice Hauriou o primeiro a cuidar do assunto, tendo feito a sua colocação definitiva na 1.^a edição do *Précis de Droit Administratif*, onde ele define a moralidade administrativa como o ‘conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que ‘é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário’.

“Conforme assinalado, a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à idéia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente”.

Segundo Vladimir da Rocha França (*in* Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos; Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 34, ago. 1999. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=338>>. Acesso em: 17 jun. 2008):

Movimento Integridade

“O princípio da moralidade administrativa, expresso no art. 37, caput, da Carta Magna, constitui princípio constitucional geral do subsistema constitucional da administração pública, orientando e delimitando a atuação estatal no exercício da função administrativa. O princípio constitucional geral da moralidade administrativa decorre da moralidade pública, implícita nos art. 5º, incisos LXVIII, LXIX e LXXIII, da Constituição vigente, entre os direitos e garantias fundamentais do cidadão, e, por razão do art. 60, § 4º, do texto constitucional, elevada à condição de princípio constitucional fundamental (embora nem todas as cláusulas pétreas veiculem princípios fundamentais, eles são necessariamente cláusulas pétreas), sendo, por conseguinte, norma constitucional dotada de grau superior quando comparada aos demais princípios e regras constitucionais (França, 1997.2: 483/492).

“Difere a moralidade administrativa da moralidade exigida nas relações jurídicas privadas por constituir uma ética vinculada e voltada para a conduta e desempenho da função administrativa, regida pelo direito público (Justen Filho, 1995: 45).

“Todos os atos estatais (administrativos, legislativos e jurisdicionais) encontram-se submetidos ao princípio constitucional fundamental da moralidade pública (Justen Filho, 1995: 46/47; Rocha, 1994: 195), assim como estão aos princípios constitucionais fundamentais da isonomia (CF, art. 5º, caput e inciso I) e da legalidade (CF, art. 5º, II).

“A moralidade administrativa constitui o princípio jurídico que norteia a ética da atividade administrativa, cuja atividade está vinculada à finalidade que lhe foi abstratamente atribuída pelo ordenamento jurídico (cf. Rocha, 1994: 191). ‘O acatamento do princípio da moralidade pública dá-se pela qualidade ética do comportamento virtuoso do agente que encarna, em determinada situação, o Estado Administrador, entendendo-se tal virtuosidade como a conduta conforme a natureza do cargo por ele desenvolvida, dos fins buscados e consentâneos com o Direito, e dos meios utilizados para o atingimento destes fins’, fornecendo o sistema jurídico o conteúdo e a forma de concretização dos elementos da prática administrativa moral (honestidade, boa-fé, lealdade) (Rocha, 1994: 193/194). Constitui ‘regra de civilidade essencial à sobrevivência das instituições democráticas’ (Zancaner, 1993: 210).

“O princípio constitucional geral da moralidade administrativa goza de plena autonomia, assumindo identidade própria quando comparado aos demais princípios constitucionais gerais do subsistema constitucional da administração pública”.

Conforme o próprio jurisconsulto acima citado, “apesar do conteúdo principiológico do regime jurídico-administrativo exigir coerência, unidade e

Movimento Integridade

aplicabilidade, mesmo havendo a necessária interdependência entre os princípios constitucionais da administração pública, é preciso que esteja assegurado a cada preceito, um conteúdo e uma finalidade distinta, pois do contrário, a argüição do princípio no caso concreto perde sua utilidade práticas”.

Segundo o Promotor de Justiça Emerson Garcia (*in* A moralidade administrativa e sua densificação . Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4283>>. Acesso em: 17 jun. 2008):

“A moral administrativa, por sua vez, é extraída do próprio ambiente institucional, condicionando a utilização dos meios (*rectius*: poderes jurídicos) previstos em lei para o cumprimento da função própria do Poder Público, a criação do bem comum, o que denota um tipo específico de moral fechada, sendo fruto dos valores de um círculo restrito ocupado pelos agentes públicos. Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das idéias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa”.

O autor acima citado conclui, neste mesmo artigo, que “De acordo com o princípio da juridicidade, a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita - com contornos superpostos à regra - passando a compreender regras e princípios”; “O princípio da moralidade é um elemento primordial do princípio da juridicidade”; “Moral é noção de natureza universal, variando em conformidade com o tempo, o local e os mentores de sua concepção, terminando por condensar os valores subjacentes a determinado grupamento”; “A moral comum se distingue da moralidade administrativa na medida em que esta é retirada dos valores subjacentes à Administração Pública”; “A moralidade administrativa coexiste com a legalidade, não sendo

Movimento Integridade

mero apêndice desta”; “O princípio da moralidade administrativa atua como um mecanismo aglutinador, extraindo o sumo de todos os princípios regentes da atividade estatal e condensando-os em *standards*”; “Os atos administrativos, além de estarem em consonância com a lei, devem apresentar conformidade com a moralidade administrativa, sendo necessária a existência de uma relação harmônica entre a situação fática, a intenção do agente e o ato praticado, analisando-se no contexto deste a motivação declinada e a finalidade almejada.”

Nesse sentido, realizar manobras administrativas em contrariedade ao princípio da moralidade, no intuito de, a qualquer preço, descurar os bens ambientais e promover os interesses econômicos de empresas “eleitas”, constitui qualificada violação ao princípio da moralidade qualificada e caracterizadora da improbidade administrativa.

O assédio moral é a exposição dos trabalhadores a situações humilhantes e constrangedoras, repetitivas e prolongadas durante a jornada de trabalho e no exercício de suas funções, especialmente em relações hierárquicas autoritárias e assimétricas, em que predominam condutas negativas, relações desumanas e aéticas de longa duração, de um ou mais chefes dirigida a um ou mais subordinado(s), desestabilizando a relação da vítima com o ambiente de trabalho e a organização, forçando-o a desistir do emprego ou a ceder a pressões de ordem ética.

Caracteriza-se pela degradação deliberada das condições de trabalho, em que prevalecem atitudes e condutas negativas dos chefes em relação a seus subordinados, constituindo uma experiência subjetiva que acarreta prejuízos práticos e emocionais para o trabalhador e a organização.

A vítima escolhida é isolada do grupo, sem explicações, passando a

Movimento Integridade

ser hostilizada, ridicularizada, inferiorizada, culpabilizada e desacreditada diante dos pares. Estes, por medo do desemprego e da vergonha de serem também humilhados, associado ao estímulo constante à competitividade, rompem os laços afetivos com a vítima e, freqüentemente, reproduzem e reatualizam ações e atos do agressor no ambiente de trabalho, instaurando o 'pacto da tolerância e do silêncio' no coletivo, enquanto a vítima vai gradativamente se desestabilizando e se fragilizando, perdendo sua auto-estima.

Considera-se, portanto, assédio moral toda ação, gesto ou palavra que, praticados de forma repetitiva por servidor público, no exercício de suas funções, vise a atingir a auto-estima e a integridade psicofísica de outro servidor, com prejuízo de sua competência funcional, especialmente quando lhe forem impostas atribuições e atividades incompatíveis com o cargo que ocupa ou em condições e prazos inexecutáveis, quando for ele designado para exercer funções triviais, em detrimento de sua formação técnica, quando lhe forem tomadas, por outrem, propostas, idéias ou projetos de sua autoria, quando lhe forem sonegadas informações que sejam necessárias ao desempenho de suas funções, quando forem contra ele praticadas ações, gestos ou palavras que denunciem desprezo ou humilhação, isolando-o de contatos com seus superiores hierárquicos e com outros servidores, e quando lhe forem dirigidos comentários maliciosos, críticas reiteradas sem fundamento, ou houver a subestimação de esforços que atinja a sua dignidade.

Nesse sentido, cumpre trazer os ensinamentos de LÍLIAN RAMOS BATALHA (*in* Assédio Moral em face do Servidor Público, Disponível em: http://www.unafisco.org.br/campanhas/assediomoral/assediomoral_faceservidor.pdf, Acesso em: 17 jun. 2008), *verbis*:

Movimento Integridade

“Este ilícito já é engendrado maliciosamente, visando a causar o dano material ao funcionário, que sem lotação, acaba sendo mal-avaliado e perde as promoções, sendo que como a estabilidade está vinculada ao desempenho, gera um decréscimo na produtividade, ainda que contra a vontade do servidor assediado, com o objetivo dolosamente expresso de levá-lo à demissão e o dano moral, na medida em que causa constrangimento, depressão (aí compreendidos no quantum indenizatório despesas médicas e medicamentosas), erupções cutâneas, úlceras, podendo levar até o suicídio, neste caso gerando dano material compreendendo o salário que a vítima ganharia até completar 65 anos – média de sobrevivência nacional – com todas as promoções e vantagens, e o dano moral reflexo, se a vítima tiver dependentes econômicos, aí compreendidos os gastos até completar a maioridade ou se estiver se graduando até aos 24 anos de idade. Pois, não se pode olvidar que as chefias como também funcionários públicos estão sujeitos à tríplice responsabilidade, ou seja, a administrativa a civil e a penal.

“Constituiu marco na história recente da República o assédio moral coletivo capitaneada por Fernando Collor o pseudocaçador de marajás, que levou milhares de servidores á disponibilidade contando com apenas 30% da remuneração, sem atribuição, sendo pagos para não trabalharem, já que não podiam ser demitidos em razão de direito adquirido. Ocorreu o fato em 1989, não teve critério algum a ação nem objetivo, nem subjetivo, sendo apenas declarado nos bastidores que o “critério” era banir os indesejáveis. Muitos servidores das estatais entraram com ações indenizatórias e foram reintegrados nas posições de carreira que deveriam estar pelo tempo transcorrido de 15 a 20 anos em média, enfim, com todos os direitos e indenizados com juros, mora e correção dos valores que lhe eram devidos. Exemplos clássicos são as reintegrações dos funcionários da Petrobrás; Cacex, e Fiscais do Trabalho entre outros”.

O assédio moral caracteriza flagrante e objetiva violação ao princípio da moralidade administrativa, é mesmo uma forma qualificada de violação a este princípio, constituindo ato de improbidade administrativa.

Nesse sentido, evoca-se, novamente, os postulados de LÍLIAN RAMOS BATALHA (*in* Assédio Moral em face do Servidor Público, Disponível em: http://www.unafisco.org.br/campanhas/assediomoral/assediomoral_faceservid.or.pdf, Acesso em: 17 jun. 2008), *verbis*:

Movimento Integridade

“Cumpre lembrar que o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador como elemento necessário à legitimidade de seus atos. O velho e esquecido conceito romano do *probus* e do *improbus* do Administrador Público está presente em nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República, que pune a improbidade na Administração com sanções políticas, administrativas e penais, nos seguintes termos: os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37 p. 4º CF).

“Na Lei 8112/90, como nas demais normas que incidem sobre a conduta dos agentes públicos em geral, encontram-se disposições coibitivas da improbidade no trato dos bens que lhe são confiados para gestão, sujeitando-os, pelo mau emprego ou dilapidação, elidindo assim, responsabilização administrativa, civil ou criminal conforme o caso e a categoria do agente.

“A lei 8429/92 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de a improbidade administrativa e classifica em três espécies: os que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10º); os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art.11).

“As sanções estão previstas no artigo 12 e a lei determina que o Judiciário deve aplicá-las levando em conta a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

“Assim, o ato administrativo praticado com lesão aos bens e interesses públicos também fica sujeito à invalidação pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário por vício de improbidade que é uma ilegitimidade como as demais que nulificam a conduta do Administrador Público”.

O ato e feito de pressionar técnicos da FEPAM-RS a darem pareceres favoráveis aos licenciamentos de atividades causadoras de danos ao meio ambiente, bem como a execração institucional, com transferência de posto de trabalho formalmente imotivada, mas que encontram sua verdadeira razão na negativa de licenciamento a esse ou aquele empreendimento econômico, constitui flagrante assédio moral e, via de consequência, improbidade administrativa.

Movimento Integridade

10- A Lei de Improbidade Administrativa – punição civil à qualificada violação aos princípios da AP

A Lei de Improbidade Administrativa prevê três modalidades de atos ímprobos: a) atos que importem em enriquecimento ilícito (artigo 9º) ; b) atos que causem prejuízo ao erário (artigo 10); c) atos que atentem contra princípios da administração (artigo 11).

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa dispõe que: “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (*in* Direito Administrativo, 14ª edição. São Paulo: Atlas, 2002, p. 672), os princípios, moralidade e probidade têm praticamente o mesmo alcance, mas quando se fala em improbidade como ato ilícito, "deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só os atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente os atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei".

Para Wallance Paiva Martins Júnior (*in* Probidade Administrativa, 2ª ed., 2.002, Saraiva, p. 259/260) digno Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, comentando o dispositivo afirma que:

"O art. 11 é a grande novidade do sistema repressivo da improbidade administrativa, dirigido contra o comportamento omissivo ou comissivo violador dos princípios que regem a Administração Pública e dos deveres impostos aos agentes públicos em geral..."

Movimento Integridade

E anota ainda que:

"A violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo".

Além do *caput* do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que prevê de forma aberta a ilicitude de qualquer ato que atente contra os princípios da Administração, a referida Lei Federal, nos incisos dessa disposição legal, arrola as hipóteses mais comuns em que há essa violação.

Dentre essas hipóteses, reza o inciso I do artigo 11 daquele diploma, que configura improbidade administrativa "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência" (grifo nosso).

O supra transcrito texto legal abarca o chamado desvio de finalidade, no qual o agente público afasta-se da necessidade de observância da finalidade pública, indispensável à prática de todo ato administrativo, e busca realizá-lo para satisfazer interesse meramente econômico, sem cuidado algum, quando muito de fachada, com o meio ambiente, valendo-se de assédio moral contra os técnicos da fundação.

Na clássica doutrina de Hely Lopes Meirelles (*in* Direito Administrativo Brasileiro, 24^a ed., 1999, Malheiros, p.97), *verbis*:

"O desvio de finalidade ou de poder verifica-se quando a autoridade, embora atuando nos limites de sua competência, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público. O desvio de finalidade ou de poder é, assim, a violação ideológica da lei, ou por outras palavras, a violação moral da lei, colimando o administrador público fins não queridos pelo legislador, ou utilizando motivos e meios imorais para a prática de um ato administrativo aparentemente legal. Tais desvios ocorrem, p. ex., quando a autoridade pública decreta uma desapropriação alegando utilidade pública, mas visando, na realidade, a satisfazer interesse

Movimento Integridade

pessoal próprio ou favorecer algum particular com a subsequente transferência do bem expropriado... (...) O ato praticado com desvio de finalidade – como todo ato ilícito ou imoral – ou é consumado às escondidas ou se apresenta disfarçado sob o capuz da legalidade e do interesse público. Diante disto, há que ser surpreendido e identificado por indícios e circunstâncias que revelem a distorção do fim legal, substituído habilidosamente por um fim ilegal ou imoral não desejado pelo legislador. A propósito, já decidiu o STF que "Indícios vários e concordantes são prova".

O desvio de finalidade redundante, pois, em frontal lesão à legalidade, à moralidade e à impessoalidade, vez que o agente público assim agindo utiliza a máquina administrativa de forma mesquinha; arvora-se na qualidade de senhor do poder do administrativo para fins escusos; e, portanto, subverte a própria idéia de Estado, que foi criado para promover o bem comum e não para satisfazer interesses daqueles que estão à frente de uma administração.

Pela propriedade das palavras, impede a transcrição de mais um ensinamento doutrinário de Waldo Fazzio Júnior (*in* Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos, 3^o ed. 2.003, Atlas, p.187), *verbis*:

"A ilegalidade que aqui se apresenta é aquela que mira subverter o ato administrativo, distorcendo-o do gerenciamento de interesses públicos. Não é apenas o corriqueiro 'a lei diz isto, o prefeito fez aquilo', mas a utilização indevida do poder jurídico-político, da lei como seu instrumento eficiente, para desviar a atuação administrativa de sua rota predeterminada. É a substituição do social pelo pessoal, do público pelo privado, do coletivo pelo individual. É a não-administração."

O art. 11, inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, tipifica, de maneira exemplificativa, como ato de corrupção administrativa, "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência". Ora, conceder licenças fora das restrições ambientais da legislação (v. quadruplicação da Fábrica da Aracruz) ou colocando em risco o meio ambiente, mas apenas no sentido de autorizar, a qualquer custo, empreendimentos econômicos, valendo-se, sobretudo, de

Movimento Integridade

assédio moral contra os técnicos da Fundação, caracteriza desvio da finalidade consignada na Constituição e na legislação infraconstitucional para o órgão responsável pelo poder de polícia ambiental preventivo.

Conceder licenças prévias e de instalação a empreendimentos que impactam as unidades de conservação do entorno, sem consultar os administradores dessas unidades de conservação, sem determinar que se previsse no EIA-RIMA a destinação de recursos a estas unidades constitui erro crasso e ilegalidade flagrante no processo de licenciamento ambiental, que resulta violação objetiva do princípio da legalidade.

O já inciso II do referido artigo define como ato de improbidade o “retardamento ou omissão injustificada pelo agente público de ato de ofício a que esteja obrigado”. Assim, para que seja configurado o ato de improbidade administrativa basta o retardamento ou omissão sem motivos ou razões plausíveis.

Nesse sentido, cumpriria à ré determinar a cassação das licenças concedidas aos empreendimentos de Taquarembó e Jaguari, bem como as da quadruplicação da fábrica de celulose da Aracruz em Guaíba. Cumpriria à ré agir na defesa das propostas técnicas ao ZAS, e não levantar regramentos, substituindo-os por princípios que já constam da legislação ambiental.

10.1 – O ato de conceder licenças prévias e de instalação a empreendimentos que impactam as unidades de conservação do entorno, sem consultar os administradores dessas unidades de conservação, sem determinar que se previsse no EIA-RIMA a destinação de recursos a estas unidades, também constitui lesão ao erário do Município de Porto Alegre, especificamente de Unidade de Conservação do entorno.

Movimento Integridade

Com efeito, no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa consta o seguinte, *verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei”.

Na medida em que todos esse problemas foram causados pela pressão que exerceu sobre os técnicos da entidade, concorreu a ré para o fato de causar objetivo prejuízo às Unidades de Conservação do Município de Porto Alegre, pessoa jurídica de direito público prevista no art. 1.º da Lei de improbidade Administrativa.

11- Das sanções

Nesse sentido, impõe sejam aplicadas as penalidades contidas no art. 12, inciso III, da Lei de Improbidade Administrativa, consistente na (1) perda da função pública; (2) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; (3) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

12- Tutela antecipada

Conforme os documentos juntados que comprovam as declarações da ré confessando o assédio moral, as manifestações dos servidores no sentido de que estão sofrendo assédio moral, as subversões nos processos de

Movimento Integridade

licenciamento ambiental, a concessão de licenças a empreendimentos impactantes sem a realização de EPIA - nem mesmo a justificativa técnica para tanto, a permissão que empresas vinculadas ao empreendedor venham a patrocinar os EIA, ao arrepio do que preconiza o Código Estadual do Meio Ambiente, a gestão do meio ambiente por parte do Estado está terrivelmente comprometida pelos atos de corrupção administrativa da ré, que não mede esforços em ser permissiva, em retirar qualquer cautela ambiental no âmbito dos licenciamentos ambientais, a ponto de ter sido determinada, em liminar de APC, a transferência de licenciamentos ambientais de atividades por inépcia do órgão estadual.

Diante dos fatos narrados ao longo desta petição, comprovados pelos documentos acostados, está plenamente comprovado o direito difuso perquerido, no sentido de imediatamente suspender a ré das suas funções. A prova aqui juntada, *per sí*, traz segurança maior que o juízo de verossimilhança a que se refere o art. 273 do CPC.

Por outro lado, não há falar em irreversibilidade do provimento judicial que concede a antecipação de tutela postulada, nem mesmo em prejuízo ao erário ou ao interesse público, pois a autora exerce um cargo em comissão, permanecendo a mesma vinculada ao Governo do Estado, recebendo os seus vencimentos regularmente.

O único risco que se efetivamente corre é de haver fato danoso ao meio ambiente consumado, de reparação impossível, e a ocorrência de dano moral a servidores da fundação, de difícilíssima reparação.

Segundo Édis Milaré, “no Direito Ambiental, diferentemente do que se dá com outras matérias, vigoram dois princípios que modificam, profundamente, as bases e a manifestação do poder de cautela do juiz: a) o

Movimento Integridade

princípio da prevalência do meio ambiente (da vida) e b) o princípio da precaução, algo mais que o princípio da prevenção, já tradicional no nosso Direito. **Tutela jurisdicional que chega quando o dano ambiental já foi causado perde, no plano da garantia dos valores constitucionalmente assegurados, muito, quando não a totalidade de sua relevância ou função social**". (grifo nosso).

Segundo lições do Min. do STJ Luiz Fux, reproduzidas no parecer do Eminentíssimo advogado Jacques Távora Alfonsin, *verbis*:

"A tutela de segurança difere da tutela cautelar pelo objeto mediato do pedido, haja visto que essa última protege interesses processuais, ao passo que a primeira dirige-se aos direitos materiais veiculados nas ações respectivas, por isso que na primeira forma de tutela a instrumentalidade é material, enquanto na segunda a instrumentalidade é processual.

"A tutela de segurança exauriente, assim considerada a satisfativa plena e irreversível, faz coisa julgada material.

"O provimento de segurança é mandamental, não demandando procedimento executivo propriamente dito, realizando-se como imperativo incontinenti da sentença, razão pela qual o seu implemento não comporta embargos do vencido.

"À luz do princípio da satisfação específica, há risco de dano toda vez que a prestação possa frustrar-se pela demora natural do processo".

Nesse sentido, a tutela antecipada constitui instrumento de valor poderosíssimo nas mãos do Poder Judiciário, sem o que o princípio da efetividade da jurisdição não se concretiza; sem o que os princípios da precaução e da prevenção ficam sem tutela jurisdicional.

Assim, nos termos do art. 11 da Lei n.º 7.347/85, art. 20, Parágrafo Único, da Lei n.º 8.429/92, c/c o art. 273, inc. I, c/c art. 461, § 5.º, ambos do CPC, deve ser concedida antecipação de tutela liminar, para o

Movimento Integridade

efeito de suspender a ré da função de Presidente da FEPAM/RS, dada a comprovada corrupção administrativa.

- Pedidos

13. Em face do exposto, as autoras pedem:

a- seja a presente ação recebida, autuada e processada na forma e no rito preconizado no art. 17 da Lei nº 9.429/92 e da Lei n.º 7.347/85, constando das notas de intimação o nome de todos os advogados constituídos e para quem for dado substabelecimento com reserva de iguais poderes;

b- que seja a ré citada pessoalmente, via mandado, no endereço laboral, para responder aos termos desta ação no prazo legal, sob pena de ser-lhes decretada a revelia, permitindo-se ao Oficial de Justiça utilizar-se da exceção prevista no art. 172, § 2º, do Código de Processo Civil;

c- que a ré seja afastada temporariamente de suas funções, sem prejuízo da remuneração, para conveniência da instrução processual e objetivando garantir a eficácia da aplicação da lei, segundo disciplinado no art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429/92;

d- que seja oportunizada a produção de todo e qualquer meio de prova admitido em nosso ordenamento jurídico, especialmente provas testemunhal e documental;

e- que seja a ré Ana Maria Pellini condenada nas sanções civis relacionadas no art. 12, II e III, consistente na (1) perda da função pública, (2) suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, (4) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano (compensação ambiental das

Movimento Integridade

unidades de conservação de Porto Alegre), em favor da Unidade de Conservação Morro do Osso, de Porto Alegre, (5) pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e (6) proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos, pela prática das infrações descritas no art. 11, caput, I, todos da Lei nº 8.429/92;

f- que seja a ré condenada nos ônus da sucumbência, e em honorários de sucumbência, nos termos do art. 20, § 4.º, do CPC.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais).

Prequestionamento: Constituição Federal, em seus artigos 1º, II e parágrafo único, art. 5º, XVII, XXI e XXXV, Art. 14, Art. 37, “caput” e § 4º e art. 129, III e § 1º, art. 225, *caput*, e inciso IV; às normas infraconstitucionais da Lei 7347/85 em seus artigos 1º, III e IV e 5º, II, da Lei 8429/92 em seus artigos, 9, 10, 11, 12 e 17.

Porto Alegre, 5 de agosto de 2008

Christiano Ribeiro
OAB/RS 45.112

Bettina Maciel
OAB/RS 35.458