

RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE

Ruy Correia Feuerschuette

Advogado, chefe da Procuradoria do Meio Ambiente do ITCF
Presidente da Câmara Técnica da Área Especial de Interesse Turístico do Marumbi
Membro do Conselho Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico

Palestra proferida no V Simpósio Nacional de Direito Ambiental, dentro do tema 'Responsabilidade Civil, Administrativa e Penal por Danos Causados ao Meio Ambiente – Ação Civil Pública e a Tutela dos Interesses Difusos', promovido pelo Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná - ITCF, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente - SOBRADIMA, realizado em Curitiba-PR, no período de 2 a 5 de dezembro de 1986.

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No momento histórico em que os brasileiros preparam-se para elaborar um novo ordenamento institucional para o país, através da Constituinte, começa-se a vislumbrar um novo despertar, uma nova consciência que passa a figurar na cultura nacional: a de que todos têm direito de viver num ambiente sadio e ecologicamente equilibrado.

É certo que a Carta Magna vigente assegura a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, como é certo também que alguns direitos e garantias decorrentes do regime que ela adota têm sido insuficientes para conter os abusos e os crimes cometidos contra a natureza.

A situação terrível que se encontram os nossos recursos naturais renováveis, especialmente a da flora e da fauna, demonstra que alguma coisa está errada. Não percamos, pois, a oportunidade de formular normas que sejam capazes de reverter esse processo; que sejam capazes de sustar definitivamente a degradação do meio ambiente. Trata-se de uma questão de sobrevivência, sem dúvida.

Muita coisa precisa mudar. Por exemplo, a concepção romanística do direito de propriedade, dando-lhe um caráter absoluto e ilimitado, que persiste na mente de alguns, deve ser banida definitivamente, para que ela cumpra integralmente a sua função social.

Da mesma forma, os Estados e Municípios devem receber competência para legislar concorrentemente sobre assuntos de seus peculiares interesses, especialmente sobre a proteção e a utilização dos recursos naturais renováveis. Entretanto, até que aconteça a Constituinte, resta-nos esperar e conviver com um sistema onde a União tudo pode, os Estados pouco podem, e os Municípios podem menos ainda.

2. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE

Responsabilidade, em sentido amplo, revela o dever jurídico em que se coloca a pessoa — seja em virtude de contrato, seja em virtude de fato ou omissão que lhe seja imputado — para satisfazer a prestação convencionada ou para suportar as sanções legais que coercitivamente lhe são impostas pelo Estado.

Poder de Polícia, ensina Caio Tácito, é 'o conjunto de atribuições concedidas à administração para disciplinar e restringir, em favor de interesse público adequado, direitos e liberdades individuais'.

Por pitoresco que possa parecer, o nosso Código Tributário Nacional, instituído pela Lei n. 5.172/66, contendo definição de poder de polícia, traduz toda a série de preocupações que deparavam nossos doutrinadores ao examinarem a fórmula e o conteúdo dessa instituição. O art. 78 diz textualmente: 'Considera-se poder de polícia, atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse, ou liberdade, regula a prática do ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício das atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública, ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos'.

Fundado na autoridade de denominação inerente à essência do Estado, o poder de polícia se apresenta como uma necessidade para que o Estado possa cumprir sua missão de defensor e propugnador dos interesses relativos à ordem jurídica e social. Deve, pois, ser usado quando o interesse da sociedade se sobrepor ao interesse individual, e nesse contexto estão enquadradas as infrações cometidas contra a natureza.

A Lei n. 6.938, de 31.8.81, dispõe no art. 14 que, sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação ambiental sujeitará os transgressores à multa, à perda de incentivos e benefícios fiscais, de financiamento e até a suspensão da atividade poluidora.

Cabe salientar, entretanto, que o processo de suspensão da atividade poluidora é, na prática, quase inviável, pois só os Governadores podem determinar a paralisação, e por prazo não superior a quinze dias, competindo ao Ministro de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente dilatá-lo até trinta dias. A partir daí, somente o Presidente da República pode decidir sobre prazo maior. É um dispositivo que merece reflexão, e por que não reformulação?

Os prazos são bastante curtos e o recurso interposto ao Presidente da República tem efeito suspensivo. Além de sofrer sanções, referidas anteriormente, o poluidor é obrigado a *indenizar* ou *reparar* os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, independentemente de culpa, o que configura a responsabilidade objetiva.

É oportuno considerar que o infrator está sujeito, em alguns casos, a sofrer *tripla apenação*. É o caso, por exemplo, da infração cometida contra as florestas e demais formas de vegetação consideradas de preservação permanente, relacionadas no art. 2º do Código Florestal, transformadas em reservas ecológicas pelo art. 18 da Lei n. 6.938/81. Cometendo esse ilícito, o infrator é responsabilizado administrativa, civil e penalmente.

Sujeita-se à imposição de *multa ambiental*, que varia de dez a mil OTN's, por infringir normas reguladoras da Política Nacional do Meio Ambiente, ditada pela Lei n. 6.938/81 (art. 14).

Sujeita-se à *ação penal* pertinente, por ter praticado conduta tipificada no art. 26 do Código Florestal, punível com pena de prisão simples de três meses a um ano.

Sujeita-se, finalmente, à *ação civil pública* de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, que resulta na obrigação de indenizar ou reparar o dano (art. 3º da Lei n. 7.347/85), independente da existência de culpa, diz o parágrafo único do art. 14 da Lei n. 6.938/81. Analogicamente, podemos incluir o acidente de trânsito nessa categoria.

Quando o infrator praticar, simultaneamente, duas ou mais infrações previstas no Código Nacional de Trânsito, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as penalidades a elas cominadas, não o exonerando das cominações civil e penal cabíveis, regra do art. 187, §§ 1º e 2º.

As multas por danos causados ao meio ambiente, no seu montante podem ser aumentadas ou diminuídas, conforme as circunstâncias atenuantes ou agravantes.

São atenuantes: o menor grau de compreensão e escolaridade do infrator; arrependimento, manifestado pela espontânea reparação do dano; comunicação prévia do infrator às autoridades competentes, em relação ao perigo iminente de degradação ambiental; e colaboração com os agentes encarregados da fiscalização e do controle ambiental.

São agravantes: a configuração, mesmo eventual, do dolo; quando atingir a saúde humana ou área de proteção legal; o emprego de métodos cruéis na morte ou captura de animais. A pena é agravada também se a infração for cometida em zona urbana ou seus efeitos atingirem a propriedade alheia.

A infração continuada, caracterizada pela permanência da ação poluidora, ou omissão anteriormente punida, será motivo para aplicação de multa diária até cessar a ação degradadora.

Quando o infrator se obrigar a promover medidas específicas para cessar a degradação ambiental, diz a lei, que, mediante compromisso expresso aprovado pela autoridade ambiental, poderá a multa ter sua exigibilidade suspensa até que sejam cumpridas as obrigações assumidas e, ocorrendo, será a multa reduzida em noventa por cento do seu valor original. Esse benefício me parece generoso demais e até maléfico. Está previsto no parágrafo único do art. 45 do Decreto n. 88.351/83.

Primeiro, porque, cessar a atividade poluidora, em alguns casos, nada significa. Por exemplo, se a infração consistir na derrubada de matas situadas ao longo de um rio. A simples paralisação do corte seria suficiente para reduzir a multa? É evidente que não. Há a obrigação de reflorestar toda a área desmatada com as mesmas espécies que ali existiam anteriormente.

O outro equívoco consiste na redução de noventa por cento da multa original. Certo seria facultar a redução do seu valor *em até* noventa por cento. É uma imperfeição do dispositivo legal, que reclama correção com a máxima urgência, pois é fonte de estímulo para a prática do ato ilícito.

Por outro lado, dúvida não há de que sanção da Lei n. 6.938/81 foi o melhor remédio, um verdadeiro socorro à natureza. Igualmente, a Lei n. 7.347/85, dos interesses difusos, que disciplina a ação civil pública, de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, veio facultar não só ao poder público, mas também à coletividade organizada, a possibilidade de evitar que o dano ocorra mediante ajuizamento da ação cautelar, e, quando consumado, a obrigação de repará-lo ou indenizá-lo.

Exemplo recente disso é o caso da denominada 'Estrada do Colono', que corta o Parque Nacional do Iguaçu, no estado do Paraná, que por iniciativa do MP foi interditada no momento em que o governo pretendia asfaltá-la. É um acontecimento histórico do qual devemos nos orgulhar. O inusitado fato traz em si um verdadeiro alerta às autoridades governamentais que, ao arrepio da lei, agredem o meio ambiente, muitas vezes sem necessidade, como o caso aqui abordado.

Parece oportuno enfatizar a célebre afirmação de Léon Duguit: 'O Estado existe para prestar serviços públicos. Ele se justifica na medida em que presta bons serviços públicos. Ele tem razão de ser na medida em que presta bons serviços públicos. Ele não merece, na realidade, maior consideração que esta: ele é um mero prestador de serviços públicos'.

E agora pergunta-se: se não houvesse a Lei n. 7.347, teria sido possível interditar essa estrada? Considere-se que, depois desta decisão, o Parque Nacional, pela exuberância da flora e fauna ali existentes, além da monumentalidade das Cataratas do Iguaçu, foi incluído na 'Lista do Patrimônio Mundial' pelo Comitê Intergovernamental da Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural da Organização das Nações Unidas', conforme prevê a Convenção Relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, aprovada pelo Brasil, através do Decreto legislativo n. 74, de 30.6.77, do Senado Federal.

Assim como existem as boas leis, em contrapartida, existem as más. Exemplo disso, que não é uma lei, mas um decreto, é o Decreto federal n. 84.973, de 29.7.80, cujo texto, transcrevemos a seguir:

'O Presidente da República, usando das atribuições que lhe confere o art. 81, item III, da Constituição, e

'Considerando a necessidade de conservação do meio ambiente e uso racional dos recursos naturais;

'considerando o imperativo de continuidade do Programa Nuclear Brasileiro; de instalações nucleares que incluem avaliações pormenorizadas que fazem parte das atividades desenvolvidas em uma Estação Ecológica;

'considerando que a co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica permitirá estabelecer um excelente mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente, Decreta:

'Art. 1º — As Usinas Nucleares deverão ser localizadas em áreas delimitadas como Estações Ecológicas.

'Art. 2º — O Ministro das Minas e Energia e o Ministério do Interior ficam autorizados a promover as medidas indispensáveis ao cumprimento do disposto no artigo anterior.

'Art. 3º — Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

'João Figueiredo — Presidente da República

'César Cals Filho

'Mário David Andreatza

'Danilo Venturini'

Não vale aqui relembrar a célebre frase de um estadista notável que afirmou certa vez que as guerras são muito importantes para serem feitas só por generais?

A justificativa de que a co-localização de uma Central Nuclear e de uma Estação Ecológica permite o estabelecimento de um 'excelente' mecanismo para acompanhamento preciso das características do meio ambiente estaria correta se considerada somente sob o ponto de vista científico-experimental. Mas o que ocorreria com a biota da Estação Ecológica no caso de um acidente nuclear, especialmente se considerarmos que as estações constituem áreas representativas dos ecossistemas brasileiros?

Gostaria de finalizar, também relembrando uma mensagem deixada pelo saudoso mestre e amigo Prof. Fernando Pereira Sodero — um dos mais notáveis agraristas deste país — que nas suas conferências sobre Direito Agrário sempre incursionava na área do Direito Ambiental, e certa vez, proferindo uma conferência na região nordeste do país, quando se referia à função social da propriedade e à importância da cobertura vegetal, dizia ele que sem a mata a terra morre; transforma-se em um deserto, etc. Naquele momento foi interpelado por um ouvinte que disse ser agricultor e *repentista*, e por isso iria lhe fazer uma pergunta em quadrinha:

'Se é certo que a terra morre

'Quando no trato se erra

'Então responda professor

'Onde é que se enterra a terra?'

Surpreendido com essa inusitada pergunta, mas com a habilidade que lhe era peculiar, sem hesitar, respondeu:

'Por mau uso ou abandono

'Dá-se o óbito da terra

'Mas quem perece é seu dono

'É ele próprio quem se enterra'.

Curitiba, 5 de dezembro de 1986.

NOTA

As propostas formuladas neste texto foram submetidas e aprovadas na Sessão Plenária do V Simpósio Nacional de Direito Ambiental, promovido pelo Instituto de Terras, Cartografia e Florestas do Estado do Paraná - ITCF, e pela Sociedade Brasileira de Direito do Meio Ambiente - SOBRADIMA, realizado em Curitiba-PR, no período de 2 a 5.12.86, a saber:

1. *Constituinte*: Seja delegada competência concorrente aos Estados e Municípios para legislar sobre matérias de seus peculiares interesses, notadamente sobre a utilização dos recursos naturais renováveis (por unanimidade).

2. *Lei n. 6.938, de 31.8.81*: Nova redação para o art. 15, §§ 1º e 2º, e para o art. 16, nos seguintes termos:

‘Art. 15 – É da competência exclusiva do Presidente da República a suspensão prevista no inc. IV do artigo anterior por prazo superior a 60 (sessenta) dias’ (por unanimidade).

‘§ 1º – O Ministro de Estado do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, mediante proposta do Secretário do Meio Ambiente e/ou por provocação dos governos locais, poderá suspender as atividades referidas neste artigo por prazo não excedente a 60 (sessenta) dias’ (por unanimidade).

‘§ 2º – Da decisão proferida com base no parágrafo anterior caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, para o Presidente da República’ (por unanimidade).

‘Art. 16 – Os Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios poderão adotar medidas de emergência, visando a reduzir, nos limites necessários, ou paralisar, pelo prazo máximo de (30) trinta dias, as atividades poluidoras’ (por unanimidade).

3. *Decreto federal n. 88.351, de 1º.6.83*: Nova redação para o parágrafo único do art. 45, nos seguintes termos:

‘Parágrafo único – Cumpridas as obrigações assumidas pelo infrator, a multa terá uma redução de até noventa por cento do seu valor original’ (por unanimidade).

4. *Decreto federal n. 84.973, de 29.7.80*: Aprovada a sua imediata revogação (com uma abstenção).