

Frederico Amado

Cases de PRÁTICA AMBIENTAL

44 Casos simulados com resolução
à luz do STF e STJ

COLABORADOR

Edney Borges Nascimento

2023

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

CASE 9 – Elaborado pelo Prof. Frederico Amado

Ementa: Responsabilidade civil. Dano ao Meio Ambiente. Nexo Causal.

TEXTO DO CASE: A responsabilidade civil por dano ao meio ambiente, em alguma situação, dispensa o nexo causal? Justifique.

RESPOSTA

Como regra geral, a responsabilidade por dano ambiental demanda a existência de uma conduta ativa ou omissiva, dano ao meio ambiente e o nexo causal entre a conduta e o dano. No entanto, a jurisprudência do STJ passou a admitir a responsabilidade sem prova do nexo causal na situação do adquirente do imóvel:

“Processual civil e ambiental. Ação civil pública. Dano ambiental. Construção de hidrelétrica. Responsabilidade objetiva e solidária. Artigos 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981. Irretroatividade da lei. Prequestionamento ausente: Súmula 282/STF. Prescrição. Deficiência na fundamentação: Súmula 284/STF. Inadmissibilidade.

1. A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade.

2. Excetua-se à regra, dispensando a prova do nexo de causalidade, a responsabilidade de adquirente de imóvel já danificado porque, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos, imputa-se ao novo proprietário a responsabilidade pelos danos. Precedentes do STJ.

3. A solidariedade nessa hipótese decorre da dicção dos artigos 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

4. Se possível identificar o real causador do desastre ambiental, a ele cabe a responsabilidade de reparar o dano, ainda que solidariamente com o atual proprietário do imóvel danificado.

5. Comprovado que a empresa Furnas foi responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente a ela cabe a reparação, apesar de o imóvel já ser de propriedade de outra pessoa jurídica.

6. É inadmissível discutir em recurso especial questão não decidida pelo Tribunal de origem, pela ausência de questionamento.

7. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido” (REsp 1.056.540, de 25.08.2009).

Dessa maneira, passou a ser possível a responsabilização por danos ambientais daquele que não deu causa, em decorrência da obrigação *propter rem*. Logo, a responsabilidade do novo proprietário de imóvel que possua passivo ambiental é uma situação que dispensa a prova do nexo causal.

Note-se que a jurisprudência do STJ foi baseada no texto do Código Florestal de 2012, que fixa a obrigação *propter rem*:

Lei 12.651/2012, art. 2º

§ 2º As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

A responsabilidade em questão atinge apenas os bens Imóveis, não havendo responsabilidade *propter rem* em relação a bens móveis.

Ainda quanto à responsabilização por dano ambiental, cumpre destacar o seguinte julgado:

Outrossim, “em direito ambiental (entre outras áreas de inerente complexidade), quando diversos fatores ou agentes contribuem de forma substancial para o resultado danoso, o conceito tradicional de nexo causal exige releitura. A impossibilidade de prova (positiva ou negativa, com inversão do ônus probatório) da influência específica do ato (omissivo ou comissivo) para o dano não pode inviabilizar a tutela protetiva do meio ambiente. Nessa circunstância, deve-se verificar a relação entre a conduta (ativa, negligente ou omissiva) verificada e o dever do imputado em

evitá-la, bem como sua relevância para o resultado, e não exatamente a causalidade (conceito ele próprio impreciso e variável conforme as concepções epistemológicas adotadas) concreta e determinada entre a ação/omissão e o dano Ambiental” (AREsp 1945714 / SC, de 24.05.2022).

CASE 13 – Elaborado pelo Prof. Frederico Amado

Ementa: Dano ambiental. ACP. Legitimidade passiva *ad causam*.

TEXTO DO CASE: José adquiriu uma propriedade rural e promoveu em 1998 o desmatamento irregular de APP. Em 2005 vendeu a Área para Adalberto. Adalberto, em 2015, vendeu a área para João. Este, por sua vez, em 2020 vendeu para Manoel, atual proprietário. O IBAMA pretende em 2022 ingressar com uma ACP para a reparação do dano ambiental. Qual a legitimidade passiva *ad causam*?

RESPOSTA

No caso vertente, houve um dano ambiental perpetrado em um determinado imóvel, que foi vendido posteriormente. Assim, o examinador visa a identificação do réu da ACP.

Em suma, José tem legitimidade passiva, pois praticou o dano ambiental diretamente. Ademais, todos aqueles que adquiriram a propriedade com passivo ambiental também possuem legitimidade passiva, conforme entendimento sumulado do STJ:

STJ – SÚMULA 623

As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/**ou dos anteriores**, à escolha do credor.

Assim, muito embora Adalberto e João não sejam mais proprietários do imóvel, eles podem responder pelos danos ambientais em imóveis que já foram de sua propriedade. Não há litisconsórcio passivo necessário, uma vez que o IBAMA pode acionar o autor do dano, o atual e os ex-proprietários, à sua escolha.

Nesse sentido, de acordo com o STJ,

“na linha da Súmula 623, cabe lembrar que a natureza propter rem não afasta a solidariedade da obrigação ambiental. O caráter adesivo da obrigação, que acompanha o bem, não bloqueia a pertinência e os efeitos da solidariedade. Caracterizaria verdadeiro despropósito ético-jurídico que a feição propter rem servisse para isentar o real causador (beneficiário da deterioração) de responsabilidade ou para dificultar a forçosa exigência (e urgência) de recuperação integral e in natura do dano, assim como de indenização por prejuízos remanescentes e de pagamento de consectários de rigor. Olhar para o retrato-presente da titularidade do domínio não implica passar borracha no passado e

- por esse artifício ou formalismo obsoleto - declarar, pura e simplesmente, a ilegitimidade passiva do devedor originário. Reputar como propter rem a obrigação ambiental visa precisamente fortalecer a efetividade da proteção jurídica do meio ambiente, nunca a enfraquecer, embaraçar ou retardar” (AgInt no AREsp 1995069 / SP, de 08/08/2022).

A tese dos recorrentes foi corretamente repetida pelo C. STJ. Eles defenderam, em síntese, *“que fizeram doação do imóvel em questão a familiares e que, por isso, contra eles não poderia incidir a multa prevista no acordo, já que titulares do domínio não mais eram, destituídos de posse direta e indireta. Afirmando que “As obrigações assumidas no Termo de Ajustamento de Conduta são obrigações propter rem que acompanham o imóvel atingindo o seu atual titular”.*

CASE 38 – Elaborado pelo Prof. Frederico Amado

Ementa: Irregularidade. Competência para emitir ato de interdição.

TEXTO DO CASE: O Estado da Bahia promoveu um licenciamento ambiental de uma indústria de produtos químicos com emissão da LO no ano de 2020. Em 2023, constatando grave irregularidade na atividade industrial, multou a empresa em R\$ 1.000.000,00, mas não promoveu a interdição da atividade, o que vem gerando grave dano ambiental em decorrência da emissão irregular dos resíduos em rio local.

Após receber denúncia, o IBAMA multou a empresa pelo mesmo fato, interditando as atividades até que as irregularidades sejam sanadas. Irresignado, o Estado da Bahia notificou o IBAMA alegando a nulidade das autuações, ao argumento de violação ao § 3º do artigo 17 da LC 140/2011. A impugnação do ente estadual é juridicamente procedente? Justifique.

RESPOSTA

O *case* trata de um conflito de atribuições, havendo dúvida sobre o responsável sobre a autuação de um empreendimento poluidor. Trata da aplicação das disposições do artigo 17 da Lei Complementar 140/2011, que prevê a prevalência da autuação feita pela esfera de governo que promoveu o licenciamento ambiental:

Art. 17. Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada. (...)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput.

No caso vertente, o licenciamento e a multa ambiental foram realizados pelo Estado da Bahia. Assim, nos termos do artigo 17 da LC 140/2011, prevaleceria a autuação deste ente federativo.

Cumpra ressaltar que a LC 140/2011 regulamenta parágrafo único do artigo 23 da Constituição na área de Direito Ambiental, listando as competências federais, estaduais, distritais e municipais na área do direito ambiental. A Lei em questão foi objeto de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, cujo acórdão transcrevemos:

ADI 4757

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROSA WEBER

Julgamento: 13/12/2022 Publicação: 17/03/2023

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A Lei Complementar nº 140/2011 disciplina a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, em resposta ao dever de legislar prescrito no art. 23, III, VI e VI, da Constituição Federal. No marco da Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/1981, e da forma federalista de organização do Estado constitucional e ecológico, a Lei Complementar nº 140/2011 foi a responsável pelo desenho

institucional cooperativo de atribuição das competências executivas ambientais aos entes federados.

2. Legitimidade ativa da Associação Nacional dos Servidores de Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma (ASIBAMA). Inegável a representatividade nacional da associação requerente, assim como a observância do requisito da pertinência temática para discutir questões versando alteração estrutural do sistema normativo de proteção do meio ambiente, conforme descrito no art. 3º, VI, do Estatuto Social juntado ao processo, quando do ajuizamento da presente ação. Reconhecimento da legitimidade da associação autora na ADI 4.029 (caso Instituto Chico Mendes).

3. O Supremo Tribunal Federal, acerca do alcance normativo do parágrafo único do art. 65 do texto constitucional, definiu interpretação jurídica no sentido de que o retorno à Casa iniciadora apenas deve ocorrer quando a Casa revisora, em seu processo deliberativo, aprovar modificação substancial do conteúdo do projeto de lei. Afastado, no caso, o vício de inconstitucionalidade formal do § 3º do art. 17.

4. Da interpretação do art. 225 da Constituição Federal, fundamento normativo do Estado de Direito e governança ambiental, infere-se estrutura jurídica complexa decomposta em duas direções normativas. A primeira voltada ao reconhecimento do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em uma perspectiva intergeracional. A segunda relacionada aos deveres de proteção e responsabilidades atribuídos aos poderes constituídos, aos atores públicos e à sociedade civil em conjunto. A preservação da ordem constitucional vigente de proteção do meio ambiente, densificada nos seus deveres fundamentais de proteção, impõe-se, pois, como limite substantivo ao agir legislativo e administrativo. O que significa dizer que tanto a Política Nacional do Meio Ambiente, em todas as suas dimensões, quanto o sistema organizacional e administrativo responsável pela sua implementação, a exemplo do Sistema Nacional do Meio Ambiente, dos Conselhos Nacionais, Estaduais e Municipais, devem

traduzir os vetores normativos do constitucionalismo ecológico e do federalismo cooperativo.

5. A Lei Complementar nº 140/2011, em face da intricada teia normativa ambiental, aí incluídos os correlatos deveres fundamentais de tutela, logrou equacionar o sistema descentralizado de competências administrativas em matéria ambiental com os vetores da uniformidade decisória e da racionalidade, valendo-se para tanto da cooperação como superestrutura do diálogo interfederativo. Cumpre assinalar que referida legislação não trata sobre os deveres de tutela ambiental de forma genérica e ampla, como disciplina o art. 225, § 1º, IV, tampouco regulamenta o agir legislativo, marcado pela repartição concorrente de competências, inclusive no tocante à normatização do licenciamento em si.

6. O modelo federativo ecológico em matéria de competência comum material delineado pela Lei Complementar nº 140/2011 revela quadro normativo altamente especializado e complexo, na medida em que se relaciona com teia institucional multipolar, como o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), e com outras legislações ambientais, como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e a Lei de Infrações penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (Lei nº 9.605/1998). O diálogo das fontes revela-se nesse quadro como principal método interpretativo.

7. Na repartição da competência comum (art. 23, III, VI e VII CF), não cabe ao legislador formular disciplina normativa que exclua o exercício administrativo de qualquer dos entes federados, mas sim que organize a cooperação federativa, assegurando a racionalidade e a efetividade nos encargos constitucionais de proteção dos valores e direitos fundamentais. Ademais, os arranjos institucionais derivados do federalismo cooperativo facilita a realização dos valores caros ao projeto constitucional brasileiro, como a democracia participativa, a proteção dos direitos fundamentais e a desconcentração vertical de poderes, como fórmula

responsiva aos controles social e institucional. Precedentes.

8. O nível de ação do agir político-administrativo nos domínios das competências partilhadas, próprio do modelo do federalismo cooperativo, deve ser medido pelo princípio da subsidiariedade. Ou seja, na conformação dos arranjos cooperativos, a ação do ente social ou político maior no menor, justifica-se quando comprovada a incapacidade institucional desse e demonstrada a eficácia protetiva daquele. Todavia, a subsidiariedade apenas apresentará resultados satisfatórios caso haja forte coesão entre as ações dos entes federados. Coesão que é exigida tanto na dimensão da alocação das competências quanto na dimensão do controle e fiscalização das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pela política pública.

9. A Lei Complementar nº 140/2011 tal como desenhada estabelece fórmulas capazes de assegurar a permanente cooperação entre os órgãos administrativos ambientais, a partir da articulação entre as dimensões estáticas e dinâmicas das competências comuns atribuídas aos entes federados. Desse modo, respeitada a moldura constitucional quanto às bases do pacto federativo em competência comum administrativa e quanto aos deveres de proteção adequada e suficiente do meio ambiente, **salvo as prescrições dos arts. 14, § 4º, e 17, § 3º, que não passam no teste de validade constitucional.**

10. No § 4º do art. 14, o legislador foi insuficiente em sua regulamentação frente aos deveres de tutela, uma vez que não disciplinou qualquer consequência para a hipótese da omissão ou mora imotivada e desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental. Até mesmo porque para a hipótese de omissão do agir administrativo no processo de licenciamento, o legislador ofereceu, como afirmado acima, resposta adequada consistente na atuação supletiva de outro ente federado, prevista no art. 15. Desse modo, mesmo resultado normativo deve incidir para a omissão ou mora imotivada e

desproporcional do órgão ambiental diante de pedido de renovação de licença ambiental, disciplinado no referido § 4º do art. 14.

11. Um dos princípios fundamentais do funcionamento do sistema legal de tutela do meio ambiente é o da atuação supletiva do órgão federal, seja em matéria de licenciamento seja em matéria de controle e fiscalização das atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores ou degradantes do meio ambiente. No exercício da cooperação administrativa, portanto, cabe atuação suplementar – ainda que não conflitiva – da União com a dos órgãos estadual e municipal. As potenciais omissões e falhas no exercício da atividade fiscalizatória do poder de polícia ambiental por parte dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) não são irrelevantes e devem ser levadas em consideração para constituição da regra de competência fiscalizatória.

Diante das características concretas que qualificam a maioria dos danos e ilícitos ambientais de impactos significativos, mostra-se irrazoável e insuficiente regra que estabeleça competência estática do órgão licenciador para a lavratura final do auto de infração. **O critério da prevalência de auto de infração do órgão licenciador prescrito no § 3º do art. 17 não oferece resposta aos deveres fundamentais de proteção, nas situações de omissão ou falha da atuação daquele órgão na atividade fiscalizatória e sancionatória, por insuficiência ou inadequação da medida adotada para prevenir ou reparar situação de ilícito ou dano ambiental.**

12. O juízo de constitucionalidade não autoriza afirmação no sentido de que a escolha legislativa é a melhor, por apresentar os melhores resultados em termos de gestão, eficiência e efetividade ambiental, mas que está nos limites da moldura constitucional da conformação decisória. Daí porque se exige dos poderes com funções precípuas legislativas e normativas o permanente ajuste da legislação às particularidades e aos conflitos sociais.

13. A título de *obter dictum* faço apelo ao legislador para a implementação de estudo regulatório retrospectivo acerca da Lei Complementar nº 140/2011, em diálogo com todos os órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente, como método de vigilância legislativa e posterior avaliação para possíveis rearranjos institucionais.

Sempre direcionado ao compromisso com a normatividade constitucional ambiental e federativa. Ademais, faço também o apelo ao legislador para o adimplemento constitucional de legislar sobre a proteção e uso da Floresta Amazônia (art. 225, § 4º), região que carece de efetiva e especial regulamentação, em particular das atividades fiscalizadoras, frente às características dos crimes e ilícitos ambientais na região da Amazônia Legal.

14. Im procedência dos pedidos de declaração de inconstitucionalidade dos arts. 4º, V e VI, 7º, XIII, XIV, “h”, XV e parágrafo único, 8º, XIII e XIV, 9º, XIII e XIV, 14 § 3º, 15, 17, caput e § 2º, 20 e 21, Lei Complementar nº 140/2011 e, por arrastamento, da integralidade da legislação.

15. Procedência parcial da ação direta para conferir interpretação conforme à Constituição Federal: (i) ao § 4º do art. 14 da Lei Complementar nº 140/2011 para estabelecer que a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva dos demais entes federados nas ações administrativas de licenciamento e na autorização ambiental, como previsto no art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Assim, nota-se que o STJ julgou a demanda dando interpretação conforme a constituição do artigo 17 da LC 140/2011, fixando a possibilidade de atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória. É o que ocorreu no *case* em comento, uma vez que o Estado da Bahia se omitiu em promover a interdição da atividade irregular, o que evidencia insuficiência na tutela fiscalizatória.

A atuação supletiva é a substituição do licenciamento ambiental pelo ente de maior dimensão territorial. O estado atua supletivamente ao município, enquanto o IBAMA atua supletivamente ao estado. Já ação subsidiária se revela uma mera colaboração, prevista no artigo 16 da LC 140.

O acórdão ainda trata do § 4º do art. 14 e do § 3º do art. 17 da LC 140/2011. O § 4º do art. 14 é uma regra reproduzida da Resolução Conama 237/97. O STF manteve a referida regra, mas afirmou que, em caso de omissão do Estado, deve ser despertada a competência supletiva:

§ 4º A renovação de licenças ambientais deve ser requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. (Vide ADI 4757)

§ 3º O disposto no caput deste artigo não impede o exercício pelos entes federativos da atribuição comum de fiscalização da conformidade de empreendimentos e atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização a que se refere o caput. (Vide ADI 4757)

Dessa forma, quando há pedido de renovação de licenças ambientais requerido com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fixado na respectiva licença, ficando este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente, haverá a instauração da competência supletiva de que trata o artigo 15 da LC 140/2011.

Ademais, mesmo que haja autuação do ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental, na forma do artigo 17 da LC 140/2011, os demais entes terão legitimidade para agir na situação de omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória.

Saliente-se que, por ser um acórdão exarado em sede de controle concentrado de constitucionalidade, há efeito vinculante, com eficácia *erga omnes*.