

EDNA MARTHA MARTINS MARINHO

**A EFETIVIDADE DE INSTRUMENTOS LEGAIS NA TUTELA AMBIENTAL  
DO MANGUEZAL DE ITAPIRAPUÃ - ANGRA DOS REIS/RJ**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre. Área de concentração: Gestão Ambiental.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> JANIE GARCIA DA SILVA

Co-orientadora: Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> CACILDA NASCIMENTO CARVALHO

Niterói  
2008

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

M338

Marinho, Edna Martha Martins

A efetividade de instrumentos legais na tutela ambiental do manguezal de Itaipirapuã – Angra dos Reis-RJ. / Edna Martha Martins Marinho. – Niterói: [s.n], 2008.

80 f. + anexos

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Universidade Federal Fluminense, 2008.

1. Tutela ambiental. 2. Direito ambiental. 3. Mangue de Itaipirapuã. 4. Angra dos Reis (RJ). I. Título.

CDD 344.046

EDNA MARTHA MARTINS MARINHO

**A FETIVIDADE DE INSTRUMENTOS LEGAIS NA TUTELA AMBIENTAL  
DO MANGUEZAL DE ITAPIRAPUÃ - ANGRA DOS REIS/RJ**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Ciência Ambiental da Universidade Federal Fluminense como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre. Área de concentração: Gestão Ambiental.

Aprovada em fevereiro de 2008.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Janie Garcia da Silva - Orientadora  
UFF

---

Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Cacilda Nascimento Carvalho - Co-orientadora  
UFRJ

---

Prof. Dr. Emílio Eigenheer  
UFF

---

Prof. Dr<sup>ª</sup>. Edna Raquel Hogemann  
UGF

Niterói  
2008

À minha mãe, que sempre esteve ao meu lado, orando veladamente pela superação de cada desafio a ultrapassar. Obrigada pelo exemplo de vida, paciência e dedicação;

Ao meu companheiro Rogério, pela presença amiga, carinho e horas dedicadas em cada fase deste processo. Minhas vitórias são suas também;

À minha irmã Norma, companhia incansável em todos os dias de sol ou chuva e estimuladora de minha vida;

À minha orientadora Janie, pelo apoio, amizade, empenho, horas e horas de dedicação, compreensão e pelas sugestões valiosas que muito me auxiliaram na elaboração desta dissertação;

E à minha filha Júlia, que desde o ventre me acompanhou e impulsionou a este trabalho.

## AGRADECIMENTOS

À Janie Garcia da Silva, minha orientadora e amiga, pela dedicação irrestrita, carinho, presença contínua e propulsora, grande envergadura e exemplo de simplicidade;

À Cacilda Nascimento Carvalho, minha co-orientadora pelo pronto atendimento ao convite e inspiração de dinamismo, amizade e competência;

Ao professor Joel de Araújo, pelo desvelo em responder os meus questionamentos; boa vontade nos momentos de solicitação e pela capacidade;

À Edna Raquel Hogemann, cuja excelência de suas aulas foi fonte inspiradora de meu estudo;

Aos professores do Curso de Pós-Graduação em Ciência Ambiental (PGCA), pelo auxílio e atenção que sempre me dedicaram e pelos conhecimentos ministrados.

Aos colegas da turma do PGCA/2006 e 2007, pela troca de experiências, companheirismo e por compartilharem conhecimentos;

À Procuradoria da República de Angra dos Reis, que forneceu informações fundamentais à legitimidade do estudo de caso;

Ao Departamento de Recursos Minerais do Rio de Janeiro - DRMRJ -, que possibilitou o fornecimento da imagem de satélite, bem como o mapa de localização da área em estudo;

Ao Gerente de Planejamento e Normatização de Controle Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Angra dos Reis (SMMAAR), na pessoa de Étore Luiz Dalboni de Souza, pela boa vontade em disponibilizar pessoal, material e apoio no trabalho de campo;

Ao Ivan Marcelo Nunes da ONG ISABI (Instituto Socioambiental da Baía de Ilha Grande) em Angra dos Reis, pelas informações prestadas;

Ao Senhor Marinho Bitencourt, Engenheiro civil da Empresa João Fortes AS, pelo auxílio na visitação do local onde foi aterrado o manguezal.

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	IX
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.....	X
RESUMO .....	XI
ABSTRACT .....	XII
1 INTRODUÇÃO.....	01
2 INSTITUTOS LEGAIS NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE .....	05
2.1 Responsabilidade civil objetiva .....	06
2.2 Prioridade da reparação específica do dano ambiental .....	07
2.3 Legislação protetiva do ecossistema manguezal.....	10
2.4 Licenciamento ambiental .....	15
2.4.1 <b>Tipos de licenciamento ambiental</b> .....	17
2.4.1.1 <i>Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)</i> .....	18
3 INSTRUMENTOS USADOS NO ESTUDO.....	20
3.1 Ação civil pública.....	20
3.1.1 <b>O termo de ajuste de conduta (TAC): estrutura e princípios</b> .....	21
3.1.1.1 <i>O dano ambiental</i> .....	22
3.1.1.2 <i>Finalidade do ajuste de conduta</i> .....	23
3.1.1.3 <i>Natureza jurídica</i> .....	24
3.1.1.4 <i>Ajuste de conduta e o princípio de acesso à justiça</i> .....	24
3.1.1.5 <i>Ajuste de conduta e princípio da tutela preventiva</i> .....	25
3.1.1.6 <i>Ajuste de conduta e princípio da tutela específica</i> .....	27
3.1.1.7 <i>Ajuste de conduta e princípio democrático</i> .....	27

3.1.1.8	<i>Legitimidade para a celebração do ajuste de conduta</i>	29
3.1.1.9	<i>Objeto do termo de ajuste</i>	30
3.1.1.10	<i>Forma da celebração do ajuste</i>	32
3.1.1.11	<i>Efetividade e eficácia do compromisso</i>	34
3.1.1.12	<i>Eficácia do título executivo extrajudicial</i>	36
3.2	Recursos	37
3.2.1	<b>Agravo de instrumento</b>	38
3.2.2	<b>Agravo regimental</b>	38
3.2.3	<b>Embargos de declaração</b>	39
3.2.4	<b>Embargos infringentes</b>	39
3.2.5	<b>Medida cautelar</b>	39
3.2.6	<b>Medida Liminar</b>	40
4	A IMPORTÂNCIA DO MANGUEZAL	41
4.1	Direito de propriedade dos manguezais	44
4.2	A valoração ambiental	44
5	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	46
5.1	Localização	46
5.2	Clima	47
5.3	Geologia e Geomorfologia	47
5.4	Hidrografia	48
5.5	Vegetação	48
6	METODOLOGIA	49
7	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	50
7.1	Cronologia dos fatos	50
7.2	A efetividade dos instrumentos legais adotados no caso	60
7.2.1	<b>EIA: requisito indispensável no processo de licenciamento</b>	62
7.3	Decisões que influenciam no impacto socioambiental	63
7.4	Inobservância dos órgãos envolvidos na defesa do bem ambiental	66

7.4.1 <b>Responsabilidade civil do empreendedor</b> .....	66
7.4.2 <b>Infringência aos Princípios norteadores do meio ambiente</b> .....	67
7.5 A tragédia dos bens comuns.....	68
8 CONCLUSÕES .....	70
9 RECOMENDAÇÕES.....	73
10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	77
11 ANEXOS .....	82

**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 – Localização da área de estudo .....	47
FIGURA 2 – Posição do manguezal na Baía de Angra.....	48
FIGURA 3 – Aspecto do manguezal na área mais preservada.....	49
FIGURA 4 – Área de manguezal transformada em RPPN .....	52
FIGURA 5 – Área de manguezal transformada em RPPN .....	52
FIGURA 6 – Reconstituição ecológica da área restante .....	54
FIGURA 7 – Reconstituição ecológica da área restante .....	54
FIGURA 8 – Vagas para 320 embarcações e apoio náutico .....	56
FIGURA 9 – Vagas para 320 embarcações e apoio náutico .....	56
FIGURA 10 – Área central do Resort .....	59
FIGURA 11 – Piscina de frente para o mar.....	60
FIGURA 12 – Vista para o oceano.....	60
FIGURA 13 – Duas quadras de tênis e uma poliesportiva.....	60
FIGURA 14 – Restaurante de frente para o mar .....	60
FIGURA 15 – Placa localizada na cerca de grade do empreendimento.....	66

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.**

ARBIC – Agência Regional da Baía de Ilha Grande

ART – Artigo

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CECA – Comissão Estadual de Controle Ambiental

CF – Constituição Federal

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EPIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental

FEEMA – Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ISAB – Instituto Sócio Ambiental da Baía de Ilha Grande

LACP – Lei de Ação Civil Pública

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

MPE – Ministério Público Estadual

MPF – Ministério Público Federal

PGCA – Pós-graduação em Ciência Ambiental

PMAR – Prefeitura Municipal de Angra dos Reis

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RPPN – Reserva Particular do Patrimônio Natural

SEMA – Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SMMAAR – Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Angra do Reis

SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

TAC – Termo de Ajuste de Conduta

VNU – Valor de Não Uso

VU – Valor de Uso

ZVS – Zona da Vida Silvestre

ZUPA – Zona Urbana de Preservação Ambiental

## RESUMO

A presente dissertação objetivou conhecer a efetividade de instrumentos legais para a tutela ambiental, tomando como base um estudo no manguezal de Itapirapuã, município de Angra dos Reis-RJ. A empresa Costabella Empreendimentos Imobiliários aterrou e suprimiu aquele ecossistema para construir um *Resort*. Foram impetradas contra a mesma várias ações ao longo de vinte anos, sem que houvesse a real tutela legal e administrativa dos órgãos responsáveis. Assim, investigou-se junto à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Procuradoria da República, representante da ONG Instituto Sócio Ambiental da Baía de Ilha Grande e advogados da empresa, a efetividade dos instrumentos adotados, bem como o empenho e a legitimidade desses órgãos em agir na defesa do meio ambiente, conforme lhes é conferido por lei. Para tanto foram utilizados na metodologia os seguintes instrumentos e técnicas: entrevistas com representantes dos órgãos investigados; visita à Primeira Vara Federal de Angra dos Reis, que forneceu toda a documentação legal comprobatória do caso, pesquisa em consulta a obras jurídicas, dispositivos constitucionais e infraconstitucionais e internet. Também foi realizado trabalho de campo para composição da documentação fotográfica e observações, efetivando-se assim a interpretação de dados. Como referencial teórico foram utilizados a Constituição da República Federativa do Brasil; a Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente; a Lei nº 7.347/85, que rege a Ação Civil Pública e ainda as obras de MACHADO (2003) e ALIER (1998). Conclui-se que os instrumentos legais usados não foram efetivos quanto à proteção do bem ambiental local; que os órgãos governamentais não deram a devida atenção ao processo de degradação ambiental; que aqueles que tiveram legitimidade para agir, o fizeram em desacordo com os interesses de proteção do manguezal; que os interesses econômicos da empresa sobrepujaram o estabelecido em Lei e, finalmente, que houve influência de poderes e interesses no que se refere às Licenças entre os atores envolvidos.

**Palavras-chave:** tutela ambiental; direito ambiental; mangue de Itapirapuã; Angra dos Reis.

## ABSTRACT

The present dissertation aims to know the effectiveness of juridical instruments for the nature tutorship based on the Itapirapuã mangrove case study, located in Angra dos Reis city, state of Rio de Janeiro. The Costabella Empreendimentos Imobiliários company filled up with earth and destroyed that ecosystem in order to build a Resort. Several legal suits have been made for twenty years, without having the administrative and legal tutorship from the responsible institutions. Therefore, an investigation was taken, joining General Municipal Office of Environment; Attorney General of the Republic, ONG ISAB envoy and the company lawyers, the effectiveness of the adopted instruments, as well as the effort and legitimacy of these institutions in defending the environment, covered by the protection gained by law. It was applied the following instruments and techniques in the methodology: interview of the investigated institutions representatives; a visitation to 1<sup>th</sup> Federal Court of Angra dos Reis, where they provided all the legal documentation/proof of this case, searching juridical works, constitutional and infraconstitutional mechanisms and Internet. In addition, a fieldwork was done in order to organize the photographic and examination documents; making data interpretation more effective. The theoretical references used: Brazilian Federal Constitution, Federal Law 6.938/91, responsible for National Environment Policy, Federal Law 7.347/85, that includes Public Civil Action and the works of MACHADO (2003), ALIER (1998). The conclusion is that the legal instruments applied were not effective to protect the local environment; that the government institutions didn't care about this environmental degradation process; that legitimated people didn't act in accordance with the mangrove need; that the company economic values went beyond the law statements and finally, there was influence of power and values over the Licenses obtained and the involved players.

**Keywords:** nature tutorship; environment law; Itapirapuã mangrove; Angra dos Reis.

## 1 INTRODUÇÃO

“O que quer que aconteça à terra, acontecerá aos filhos da terra”.

(Chefe Seattle, 1854)

A proteção ao meio ambiente tem sido motivo de preocupação de muitos povos e governantes (BRASIL, 1991; RICKLEFS, 1996; ALIER, 1998). Hoje, através de Leis, Tratados, Convenções, Regulamentos e outros, o homem volta-se para o problema na tentativa de reverter - ou, ao menos, retardar - esse processo de degradação ambiental (FERREIRA, 1998).

O uso abusivo da natureza fez o homem refletir sobre novos paradigmas, baseados em direitos que se encontram acima dos interesses individuais, os chamados direitos difusos, porque se fizeram presentes e se institucionalizaram através de previsão legal, com a existência dos conflitos de massa, e conseqüentemente, a evolução das sociedades. Neste contexto reflexivo, vale destacar o conceito de direito difuso como: “o interesse juridicamente reconhecido, de uma pluralidade indeterminada ou indeterminável de sujeitos que, potencialmente, pode incluir todos os participantes da comunidade geral de referência, o ordenamento geral cuja normativa protege tal tipo de interesse” (FIORILLO, 2003).

O direito difuso também é conceituado pelo inciso I, par. único, art. 81 da Lei nº 8.078/90 do Código de Defesa do Consumidor, assim descrito:

“I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeito deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Em busca de melhor compreensão sobre este preceito, os direitos difusos foram estabelecidos como direitos transindividuais, que transcendem o indivíduo, vão além de interesses próprios, “ultrapassando o limite da esfera de direitos e obrigações de cunho individual”. Possui natureza de ser indivisível, isto é, não há como dividi-lo. No dizer de

FIORILLO (2003), ao mesmo tempo em que a todos pertence, ninguém em específico o possui, nessa linha de pensamento o autor dá o exemplo do ar atmosférico. Outra característica que leva à conclusão deste preceito legal é possuir titulares indeterminados. Caso se pense no ar atmosférico poluído, não há como precisar quais indivíduos seriam afetados por ele. O que poderia ser calculado seria apenas a área afetada pela poluição. Assim, os titulares envolvidos estão interligados por uma circunstância fática, como por exemplo, o derramamento de óleo em um rio, o desmatamento de uma floresta ou ainda a poluição do ar, precipitando o aquecimento global.

O Partindo da premissa que o interesse difuso diz respeito a todas as pessoas, ele é previsto em alguns dispositivos legais, e ainda, se o meio ambiente é um bem que pertence a todos, este é um direito difuso, pois, como já supracitado, pertence a todos, mas ninguém em específico o possui.

Segundo reflexões de BOFF (2004):

*“A ecologia é mais do que uma técnica de gerenciamento de recursos escassos da Terra. É uma arte nova e um novo padrão de comportamento dos seres humanos frente à natureza, aos ecossistemas e aos mais diversos seres. Detecta a interdependência de todos com todos. A missão do ser humano não é estar sobre as coisas, dominando-as, mas ficar ao seu lado, cuidando delas, pois ele é parte responsável da imensa comunidade terrenal e cósmica”.*

Observa-se que a década de 80 (séc. XX) foi sinônimo de pequeno desempenho da economia nacional. Representou também um período de conquista de direitos para os cidadãos brasileiros<sup>1</sup> (CARNEIRO, 1999), em que o processo constituinte brindou a todos com um extenso e necessário rol de direitos e garantias fundamentais, reforçando os direitos individuais clássicos, tão vilipendiados no passado recente, mas denotando clara preocupação com a dimensão coletiva do cidadão.

Nesse passo, a Constituição Federal (CF) de 1988 renovou as bases de todo o direito, acentuando o fenômeno da tutela constitucional das relações coletivas, imprimindo verdadeira revolução no que tange ao esforço do legislador constituinte de favorecer o país de mecanismos de proteção quanto aos interesses difusos.

---

1- O autor dá ênfase à transformação legislativa a partir da década de 80 (séc. XX) como contribuição de suma importância para a consolidação desse direito fundamental no Brasil.

Assim, foi editada a Lei nº 7.347/85, Lei de Ação Civil Pública, a qual visa, dentre outros, tutelar o meio ambiente. Também nesse contexto foi editada a Lei nº 8.078/90 Código de Defesa do Consumidor, que iniciou uma nova era das relações de consumo no Brasil, consolidando os avanços em matéria de direitos difusos. Estes institutos legais serão abordados com maior detalhe em momento oportuno.

Estas conquistas jurídicas do cidadão, acompanhadas de um crescimento econômico inadequado, pouco contribuíram para melhorar as condições de vida da maioria da população brasileira. Todas essas modificações legais, não impediram a violação dos mais elementares direitos individuais e coletivos dos brasileiros. Porém, sabemos que todo método de edificação é lento. Necessita de tempo para que os agentes envolvidos no processo se conscientizem de seus direitos e deveres, até porque não se pode desprezar a força normativa do Direito, que tem contribuído para a construção de uma nova realidade.

Dentro desta perspectiva, invoca-se para reflexão do caso em comento a *efetividade de instrumentos legais na tutela ambiental*, tendo como enfoque um estudo no manguezal de Itapirapuã - Angra dos Reis, RJ, onde uma empresa ensejou a supressão e aterro do manguezal, área considerada de preservação permanente pelo Código Florestal Brasileiro. Para tanto, foram analisados os instrumentos legais pertinentes ao caso, bem como seus meandros, além de serem abordados os vínculos do estudo às normas que tutelam o meio ambiente, chegando ao ecossistema manguezal.

Neste sentido, o presente estudo tem como objetivo geral conhecer a efetividade dos instrumentos legais para a tutela ambiental na região de Itapirapuã - Angra dos Reis/RJ.

Como objetivos específicos, propõe-se:

- Investigar junto aos órgãos locais envolvidos - Ministério Público (MP), IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis), FEEMA (Fundação Estadual de Engenharia), CECA (Comissão Estadual de Controle Ambiental), SEMA (Secretaria Estadual de Meio Ambiente) e PMAR (Prefeitura Municipal de Angra dos Reis) - a efetividade dos instrumentos adotados no caso;
- Investigar se houve interesse desses órgãos com relação à defesa do bem ambiental;
- Discutir se o bem ambiental foi efetivamente tutelado.

A dissertação constitui-se de nove capítulos. No atual, que corresponde à introdução, faz-se uma exposição sobre a evolução do Direito e a conquista do direito difuso. O segundo capítulo trata dos institutos legais na defesa do meio ambiente, contendo as principais normas protetivas do bem ambiental. São apresentados no terceiro capítulo os instrumentos usados no estudo de caso, abrangendo de forma sucinta sua estrutura funcional legal e conceitual, compreendendo alguns princípios pertinentes ao tema. Não se pode deixar de abordar a importância do manguezal, tema que referencia o quarto capítulo, tendo em vista ser este ecossistema motivo do presente estudo, no qual foi analisado o manguezal de Itapirapuã - Angra dos Reis, com resumida apreciação sobre valoração ambiental. No quinto, é apresentada a caracterização da área estudada para mostrar ao leitor peculiaridades do local afetado. O capítulo seis buscou detalhar a metodologia, incluindo os caminhos percorridos para o exame do estudo, objetivando chegar aos resultados e discussões apresentados no capítulo sete. No oitavo, têm-se as conclusões e devidas apreciações. No nono, fazem-se as recomendações pertinentes. Finalmente colocam-se à disposição, em anexo, os documentos que embasaram este estudo.

## 2 INSTITUTOS LEGAIS NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE

“A garantia das liberdades reside nas formas protetoras da lei”.

(Rui Barbosa)

A tutela ambiental promovida pelos instrumentos legais deveu-se primordialmente à *liberdade*, direito fundamental e essencial do ser humano, tendo em vista o dinamismo do Direito sempre presente nas relações sociais. Através da liberdade de expressão em muitos momentos marcantes de nossa história, geraram-se conflitos de massa e movimentos populares que foram responsáveis, por meio da pressão social, pela criação de muitas leis protetivas da sociedade como um todo, dentre elas as leis ambientais.

Em linhas gerais, o processo legislativo tem sua base na própria sociedade civil, onde os principais indutores são a sociedade, a mídia, e o poder constituinte. A partir da divulgação de informação e criação de certos padrões de consumo, a mídia pode interferir na sensibilização da sociedade, que leva suas reivindicações ambientais para seus representantes constituídos, surgindo assim a norma legal.

A **Lei nº 6.938**, que dispõe sobre a **Política Nacional de Meio Ambiente** (BRASIL, 1981) representou um grande impulso na tutela dos direitos difusos, porque estabeleceu diretrizes executivas, fiscalizadoras e regulamentadoras, constituindo instrumentos protetivos e criando várias definições legais de matéria ambiental.

Assim, em seu art. 3º, inciso I, *meio ambiente* é definido normativamente como:

Art. 3º- “Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Dentre os bens jurídicos tutelados pela lei, o meio ambiente é um dos que merecem maior destaque, porque os recursos ambientais não são inesgotáveis. Torna-se inadmissível que o ser humano, ainda nos dias de hoje, aja de forma desrespeitosa para

com esses recursos, extraindo da natureza benefícios próprios, usufruindo-a, e deixando-a destruída, como nos velhos tempos de nossa colonização.

Nesse pensamento, a cada dia somam-se na lista de autores respeitáveis, aqueles que se destacam pela coerência de posicionamento em relação à defesa do meio ambiente. Assim, segundo FIORILLO e RODRIGUES (1992), o par. 3º do art. 225 da **Constituição Federal da República (BRASIL, 1988)**<sup>2</sup>, além de retratar o princípio do poluidor-pagador - posição unânime no ordenamento jurídico brasileiro - determina a incidência e a aplicação de três aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais; dentre eles, destacam-se dois: a) responsabilidade civil objetiva; e b) prioridade da reparação específica do dano ambiental.

## 2.1 Responsabilidade civil objetiva

Em se tratando de defesa dos interesses transindividuais, a responsabilidade civil do réu pelos danos causados ao meio ambiente é considerada para o direito ambiental do tipo *objetiva*, bastando, como estabelece o parágrafo citado, que a conduta e a atividade seja considerada lesiva ao bem ou interesse protegido e o autor, no caso de Ação Civil Pública, demonstre a existência da lesão causada a este bem.

Para PEREIRA (1990), “a responsabilidade objetiva não importa em nenhum julgamento de valor sobre os atos do responsável. Basta que o dano se relacione materialmente com estes atos, porque aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos”.

Dentro desse contexto, tendo em vista a grandeza do meio ambiente, como um direito fundamental e bem de uso comum do povo, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, anterior à Constituição Federal, já previa a responsabilidade objetiva do poluidor no seu art. 14, par. 1º. Com a promulgação da CF tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, par. 3º. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais (FIORILLO, 2003). Importante por isso, transcrevê-lo:

---

2- Art. 225, parágrafo 3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Art.14 - “Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias preservação ou correção dos inconvenientes danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

Par. 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado independentemente da existência de culpa, indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Assim, uma vez constatada a ocorrência desses danos em decorrência de atividade poluidora, surge a obrigação de reparar ou indenizar, não se questionando a existência de culpa (quando o agente não tem intenção de praticar o ato), ou dolo (quando há intenção de praticar o ato) da fonte poluidora. Porém, é condição obrigatória comprovar a relação de causa-efeito.

## 2.2 Prioridade da reparação específica do dano ambiental

Para FIORILLO (2003), o ressarcimento do dano ambiental pode ser feito de duas formas. A primeira delas ocorre com o que se denomina reparação natural ou específica, onde há o ressarcimento “*in natura*”. A segunda é a indenização em dinheiro. Assim deve ser verificado primeiramente, se é possível o retorno à mesma condição ambiental inicial através da reparação específica. E só depois de ser verificada tal impossibilidade, é que se deve incidir na condenação pecuniária. Observa-se, porém a complexidade desta questão tendo em vista a dificuldade de se quantificar um dano ambiental.

Entretanto, segundo o mesmo autor, “ainda que não seja possível a idêntica reparação, é muito mais vantajosa a reparação específica, não só ao próprio homem como ao meio ambiente, do que a indenização em pecúnia”. Isto porque, na maioria dos casos, torna-se quase que impraticável se dar um valor para um espaço ambiental que foi danificado, o qual levou bilhões de anos para ser construído pela natureza e onde coabitavam centenas de milhares de diferentes ecossistemas responsáveis pelo equilíbrio ecológico. Sendo assim, na impossibilidade de ser almejada a idêntica reparação do dano causado, que ao menos se vise a reparação específica.

O fundamento de tal afirmativa decorre do art. 4º, inciso IV da Política Nacional de Meio Ambiente, ao tratar de seus objetivos:

Art. 4º- “A Política Nacional de Meio Ambiente visará:

(...)

IV - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida”.

O par. 3º do art. 225 da CF, onde trata, ao mesmo tempo, das sanções penais e administrativas cometidas por pessoas físicas ou jurídicas. O legislador infraconstitucional elaborou a **Lei nº 9.605, Lei de Crimes Ambientais (BRASIL, 1998)** atento ao preceito trazido pelo art. 5º, inciso XLI da CF – a qual determina que: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais” – e em conformidade com o citado par. 3º, inovou o ordenamento jurídico penal através da possibilidade da penalização da pessoa jurídica.

Assim, a penalização da pessoa jurídica foi mais um avanço trazido pela CF, fazendo com que a tutela do meio ambiente fosse implementada pela forma mais severa do nosso ordenamento: a tutela penal. Isto significa que a partir de então as empresas que vierem a provocar degradação ambiental poderão responder civil, criminal e administrativamente. Cabe ressaltar que isto não exclui a responsabilidade das pessoas físicas que serão responsabilizadas por sua ação ou omissão.

Porém, mesmo diante de tantos institutos normativos que tutelam o meio ambiente, percebe-se que ainda persiste, nos dias atuais, uma estratégia de apropriação dos recursos naturais, através da exploração econômica da natureza, da degradação ambiental, da desigual distribuição dos recursos ecológicos e da marginalização social, reclamando um papel mais ativo do Estado no socorro aos valores ambientais.

Verifica-se que o crescimento da livre iniciativa, que rege as atividades econômicas, sem a preocupação com a natureza, deveria ser freada, passando a ser cerceada a liberdade de agir com relação a esta matéria.

Em face dessa problemática, a Constituição Federal no inciso VI do art. 170 estabelece que a ordem econômica fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente. Assim transcrito:

Art. 170 - “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente”.

Outro fator significativo a considerar é que, dentre tantos benefícios, a CF trouxe no art. 225, uma novidade de extrema importância. Passou a admitir a proteção de Direitos Difusos, porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental, bem este que não é nem público nem particular, mas sim de uso comum do povo (SILVA, 1998; MORAES, 2002).

Vale, por isso, citá-lo:

Art. 225 - “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Assim, o artigo citado estabelece quatro concepções fundamentais: a) que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; b) que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado diz respeito à existência de um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando em nosso ordenamento jurídico o *bem ambiental*; c) que a CF determina, tanto ao Poder Público, como à coletividade, o dever de preservá-lo; d) que a defesa e a preservação do bem ambiental estão vinculadas, não só às presentes, como também às futuras gerações (FIORILLO, 2003).

Desse modo, tendo em vista essa previsão constitucional<sup>3</sup> - do bem ambiental - foi publicada a **Lei nº 8.078** (BRASIL, 1990) que dispõe sobre o **Código de Defesa do Consumidor** (CDC), definindo diretrizes legais e estabelecendo parâmetros de grande significado com relação aos interesses transindividuais - dentre eles os direitos difusos - acrescentando o inciso IV do art. 1º da **Lei nº 7.347** (BRASIL, 1985) que dispõe sobre a **Lei de Ação Civil Pública** (LACP), possibilitando a utilização desta lei para a defesa de qualquer interesse difuso ou coletivo<sup>4</sup>.

Assim, o meio ambiente se insere na categoria dos interesses difusos e a ação civil pública é o instrumento que viabiliza a tutela coletiva no âmbito jurídico desse bem tão relevante para a humanidade (GUERRA, 1999). Surge este instrumento normativo através da força popular consciente e atuante na defesa de seus direitos, dentre eles a sadia qualidade de vida e o meio ambiente equilibrado. São modificações

---

2- O art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 determinava que o “Congresso Nacional, dentro de 120 dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”.

3- O art. 110 do Código de Defesa do Consumidor dispõe: “Acrescente-se o seguinte inciso IV ao art. 1º da Lei nº 7.347/85, de 24 de junho de 1985: IV- a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.

interdependentes que transformaram e ainda transformam toda a sistemática jurídica, fazendo com que se questione o papel da justiça, sua efetividade e função.

Também com a chegada do Código de Defesa do Consumidor e dentro desta perspectiva de proteção e preocupação com o meio ambiente, a Lei nº 7.347, que já previa a proteção ambiental, foi ampliada em alguns artigos<sup>5</sup>. Dentre eles, o art. 5º, par. 6º, que trata do Termo de Ajuste de Conduta (TAC); sendo também um instrumento legal que será abordado no próximo capítulo.

### 2.3 Legislação protetiva do ecossistema manguezal

Sendo esta pesquisa baseada em uma área cujo ecossistema é um manguezal, considera-se significativo analisar a legislação pertinente. Considerado no Brasil como de preservação permanente, o manguezal é incluído em diversos dispositivos constitucionais (Constituição Federal e Constituições Estaduais) e infraconstitucionais (leis, decretos, resoluções, convenções). A observação desses instrumentos legais impõe uma série de ordenações do uso e/ou de ações em áreas de manguezal.

Tendo em vista a importância desse ecossistema, as leis brasileiras vêm dando maior ênfase à sua proteção, culminando essa defesa com a Constituição Federal. Assim sendo, importa ressaltar o par. 1º, inciso III do art. 225 que estabelece:

Par. 1º: “Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público”:

Inciso III – “definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes, a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção”.

Deste modo, a nova Constituição veio reforçar o que já estabelecia o art. 2º, alínea f da **Lei nº 4771** (BRASIL, 1965), que institui o **Código Florestal Brasileiro**, transcrito:

---

4- O art. 117 do Código de Defesa do Consumidor dispõe: “Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo renumerando-se os seguintes: Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, no que for cabível, o dispositivo do Título III da Lei nº 8.078, de 11.09.90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”. Conquanto desde a época da Constituição Federal o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor já tivesse formado uma comissão para elaboração do anteprojeto, o Código só foi publicado em 12 de setembro de 1990.

Art. 2º: “Consideram-se de preservação permanente pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

Alínea f: nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues”.

Por conseguinte, fundamenta ainda este Código que as florestas ou outras formas de vegetação que recobrem os mangues ou dunas têm caráter "permanente" e, conseqüentemente, não estão ali como um favor do homem à natureza ou simplesmente à espera de alguém que queira modificar a paisagem. O mesmo Código estabelece que a proteção se dá "pelo só efeito desta lei". Isto significa que o próprio Código já protegeu – em todo o Brasil – todos os locais em que existam ou devam existir manguezais e/ou dunas.

E ainda, no art. 3º, par. 1º desta mesma lei, é estabelecido que somente com prévia autorização da União será permitida a supressão de florestas e demais formas de vegetação natural, e somente em caso de utilidade pública e interesse social:

Par. 1º: “a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente só será admitida com prévia autorização do Poder Executivo Federal, quando for necessária à execução de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social”.

Assim, os manguezais só podem ser alterados ou suprimidos por ato legislativo, isto é, o Município, o Governo do Estado (através de suas Secretarias ou de seus órgãos ambientais), o Governo Federal (através do IBAMA) não podem autorizar qualquer alteração ou extinção de manguezais e de dunas”. Só a Lei pode tocar nesses espaços.

Observa-se, desse modo, a dimensão da Constituição Federal que, não só não permite a alteração e a supressão dos manguezais por atos dos particulares e dos Poderes Executivos, como não permite que esses espaços tenham usos que comprometam a integridade dos seus atributos.

Portanto, qualquer utilização que tire ou dificulte a integridade ou a totalidade da proteção dos manguezais está proibida. Acentue-se que essa intocabilidade constitucional dos manguezais visa conservá-los também para as gerações futuras, que também estão protegidas pela Constituição Federal (art. 225) contra a imprevisão, a pressa e a cupidez das gerações atuais.

Do mesmo modo, não é preciso que um órgão público ambiental *baixe* um ato

para dizer que um manguezal está protegido, pois a própria lei federal já o fez. Isso é extremamente importante, porque os manguezais são áreas de preservação permanente pelo efeito da lei, e só pelo efeito de uma outra lei federal – e não por ato administrativo – podem ser alterados, mutilados ou suprimidos.

Outro instituto legal de suma importância para a tutela do ecossistema em questão é a **Lei nº 9985** (BRASIL, 2000), que estabelece o **Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza** (SNUC) representando um avanço na estruturação de Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável, contribuindo de forma significativa para conservar e preservar a diversidade biológica brasileira.

Ressalta-se que, no caso do manguezal - em toda a sua extensão, os diplomas legais em vigor dispensariam o estabelecimento formal de unidades de conservação, uma vez que o ecossistema é considerado de preservação permanente (art. 2º, Lei federal nº 4.771, já citado) e como Reserva Ecológica, "em toda a sua extensão" (art. 1º e 3º, também citados).

Além do mais, a Zona Costeira é considerada Patrimônio Nacional (art. 225, par. 4º da Constituição Federal) sendo assegurada por isso, a sua preservação.

No que tange às Unidades de Conservação, matéria que é pertinente ao tema em estudo, segundo MACHADO (2003), a **Resolução CONAMA** (Conselho Nacional de Meio Ambiente) **nº 01**, arts. 6º, III, e 9º, VI, trata das “medidas mitigadoras”, abordando a compensação ambiental nos empreendimentos de significativo impacto para a manutenção de Unidades de Conservação, compreendendo a compensação do dano ambiental provável. Para este autor, a compensação é uma forma de indenização, tendo em vista que após a realização do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), e sendo verificado que o empreendimento poderá causar significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral - art. 36 da Lei nº 9985/00 -, porém

*“O princípio da compensação, não significa que tudo possa ser negociado em matéria de dano ambiental. Há danos ambientais inegociáveis. Assim, caso o EIA ao analisar a fauna e a flora, apontar a possibilidade de causar a extinção de alguma espécie, o projeto não poderá ser autorizado e nenhuma compensação é admissível. Esta compensação, que pode ser técnica ou financeira, é perigosa, porque*

*poderá ser, por exemplo, um financiamento de um criadouro de peixes ou ainda de uma reserva natural para compensar a destruição de um espaço frágil ecologicamente” (MACHADO, 2003).*

Há uma espécie de comércio oferecendo à população uma contrapartida, para fazê-la aceitar o projeto. Desta forma, poder-se-á justificar qualquer obra, mesmo aquela que mais destrua o meio natural, porque será sempre possível compensar noutro lugar, ou de outra maneira.

A visão ético-cultural da diversidade voltada para a natureza e a vida humana deve ser encorajada através de promoções que respeitem e melhorem a diversidade de vida, independentemente de ideologia política, econômica ou religião dominante numa sociedade. Deste modo, o bem-estar das futuras gerações estaria garantido, constituindo responsabilidade social da presente geração, visando assegurar que os recursos naturais renováveis sejam adequadamente cuidados para garantir sua produtividade sustentável.

Outra lei protetiva desse ecossistema é a Lei de Crimes Ambientais, que prevê nos arts 38 a 53 os crimes contra a flora, sendo que nos arts 38, 39, 40 e 44, refere-se especificamente às áreas de preservação permanente. Esta lei inclui normas de proteção ambiental já definidas em inúmeras leis anteriores, como no Código Florestal Brasileiro, na Política Nacional do Meio Ambiente, na **Lei nº 7643** (BRASIL, 1983) - **Lei de Proteção dos Cetáceos** - ; **Lei nº 7679** (BRASIL, 1988) criada através do Decreto-lei nº 221 de 1967 - **Código de Pesca Brasileiro** - ; **Lei nº 7661** (BRASIL, 1988) - **Lei de Gerenciamento Costeiro** - , entre outras (CAPOBIANCO, 1998).

Igualmente, a **Lei Federal nº 9433** (BRASIL, 1997) - **Lei de Recursos Hídricos** - trata da gestão desses recursos em nível nacional, considerando a bacia hidrográfica como unidade territorial de planejamento. As diversidades das regiões no país são consideradas sob aspectos físicos, bióticos, demográficos, econômicos e sócio-culturais. A gestão das bacias hidrográficas deve ser realizada de forma a englobar os sistemas costeiros, integrando desse modo, a administração pública litorânea.

Também de importância fundamental ao tema em análise, é a **Lei nº 9795** (BRASIL, 1999), que institui a **Política Nacional de Educação Ambiental**. Ela define educação ambiental como o “conjunto de processos que possibilitam o indivíduo e a coletividade construir valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas à conservação do ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”. Deve, assim, ser articulada em todos os

níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal.

Essa lei estabelece que o Poder Público fique responsável pela definição de políticas que incorporem a dimensão ambiental, promovendo a educação ambiental através do esclarecimento e conseqüentemente da conscientização, incentivando assim o engajamento da sociedade na conservação, preservação, recuperação e melhoria do meio ambiente. A política de educação ambiental deverá envolver órgãos integrados ao Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA - instituições educacionais públicas e privadas, órgãos públicos federais e estaduais e organizações não-governamentais.

Também esta Lei estabelece os Princípios da Educação Ambiental, inseridos no art. 4º, incisos I ao VIII norteando que além dos aspectos humanístico, holístico, democrático e participativo (inciso I), devem ser enfocados, a abordagem de questões ambientais a nível local, regional, nacional e global (inciso VII), bem como o reconhecimento e o respeito à pluralidade e à diversidade individual e cultural (inciso VIII).

Conclui-se nesta abordagem legal, que existe uma perfectível instrumentalização de tutela na grande maioria de seus artigos, porém se faz necessário a vontade política para o cumprimento da lei no sentido de garantir a conservação, preservação e o uso racional e sustentável dos recursos naturais, a fim de que as gerações futuras consigam alcançar, se não integral, ao menos, parcialmente, os benefícios ambientais.

#### 2.4 Licenciamento ambiental

Segundo a normatização das leis que têm a responsabilidade de tutelarem o bem ambiental, antes da instalação de um empreendimento ou atividade potencialmente danosa ao meio ambiente deve ser realizado o licenciamento ambiental.

Os órgãos responsáveis pelo licenciamento no âmbito dos Estados são os órgãos estaduais de meio ambiente e no âmbito Federal, o IBAMA, através da Diretoria de Licenciamento Ambiental, atuante, sobretudo, em projetos de infra-estrutura que atinjam mais de um Estado.

As leis que regem o licenciamento ambiental são: Lei nº 6.938/81, as Resoluções **CONAMA nº 1/86** e **nº 237/97** e o **Parecer 321**, que trata da competência estadual e federal para o licenciamento a partir da abrangência do impacto.

A participação social no processo de licenciamento é garantida através de Audiências Públicas, durante as quais o conteúdo do estudo e do relatório de impacto

ambiental é apresentado às comunidades que vivem nos locais que serão atingidos pelo empreendimento, esclarecendo dúvidas e acolhendo sugestões.

São realizadas por solicitação do IBAMA ou de entidade civil, do Ministério Público ou por um grupo de no mínimo cinquenta cidadãos. O edital de realização das audiências deve ser publicado no Diário Oficial e nos meios de comunicação locais, com indicação de data, hora e local do evento, devendo este, ser de fácil acesso à comunidade local.

Assim, o art. 10 da Lei de Política Nacional de Meio Ambiente trata da dependência de prévio licenciamento para as atividades que são potencialmente poluidoras, estabelecendo:

Art. 10: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de 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 de órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis”.

Nesse sentido toda obra e/ou atividade que tem potencial de causar degradação ambiental é obrigada por lei a realizar o licenciamento ambiental.

“É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, normatiza o art. 23, inciso VI, da Constituição Federal. Nesse sentido, a competência é, ao mesmo tempo, direito e dever dos entes federados, sendo o licenciamento ambiental uma das formas de exercer a competência comum.

O procedimento do licenciamento ambiental ou de sua renovação é de suma importância. A intervenção do Poder Público na vida profissional ou na atividade de uma empresa só é admissível pela CF em razão de interesse geral.

Portanto, se houver negligência por parte do Poder Público, o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura, acarretando irreparável prejuízo para o meio ambiente, e conseqüentemente para a comunidade que o cerca.

O Poder Público, que arrecada a taxa de licenciamento, tem o dever de estruturar

o órgão ambiental de tal forma que haja agentes em quantidade e principalmente em qualidade adequada, aptos para licenciar, como também está obrigado a fornecer a seus agentes todos os meios para que façam as análises e verificações necessárias (MACHADO, 2003).

Diante da importância do licenciamento para a tutela do bem ambiental, cabe aos órgãos responsáveis atenderem ao interesse de cada comunidade, protegendo sua cultura e sua riqueza socioambiental e defendendo-a do domínio econômico.

#### 2.4.1 Tipos de licenciamento ambiental

A previsão dos tipos de licença ambiental encontra-se no art. 19 do **Decreto nº 99.274/90** que regulamenta a Política Nacional de Meio Ambiente onde é estabelecido: “O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

##### I- Licença Prévia - LP

Na fase preliminar do planejamento da atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais, ou federais de uso do solo.

Esta licença deve ser solicitada ao IBAMA na fase de implantação, alteração ou ampliação do empreendimento. Não autoriza a instalação do projeto, mas aprova sua viabilidade ambiental, autorizando sua localização e concepção tecnológica. Estabelece condições a serem consideradas no desenvolvimento do projeto executivo.

##### II- Licença de Instalação - LI

Autoriza o início da obra ou instalação do empreendimento de acordo com especificações constantes do projeto executivo aprovado. O prazo de validade dessa licença é estabelecido pelo cronograma de instalação do projeto ou atividade, não podendo ser superior a seis anos. Empreendimentos que impliquem desmatamento dependem também de “Autorização de Supressão de Vegetação”.

##### III- Licença de Operação - LO

Autoriza, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento dos equipamentos de controle da poluição, conforme previsto nas

Licenças Prévia e de Instalação.

Deve ser solicitada esta licença antes do empreendimento entrar em operação, pois é ela quem autoriza o início do funcionamento da obra/empreendimento. Sua concessão está condicionada à vistoria a fim de verificar se todas as exigências e detalhes técnicos descritos no projeto aprovado foram desenvolvidos e atendidos ao longo de sua instalação e se estão de acordo com o previsto nas LP e LI. O prazo de validade estabelecido não pode ser inferior a quatro anos nem superior a dez anos.

Importante ressaltar que para subsidiar a LP, sendo o empreendimento de significativo impacto ambiental, o empreendedor deve encaminhar ao IBAMA o EIA e o RIMA, que serão abordados no tópico seguinte. Para subsidiar a etapa de LI, o empreendedor elabora o Plano Básico Ambiental e se a obra implicar em desmatamento é também elaborado o Inventário Florestal, para apoiar a decisão sobre o deferimento da Autorização de Supressão de Vegetação. E para subsidiar a etapa da LO o empreendedor elabora um conjunto de relatórios descrevendo a implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras previstas nas etapas de LP e LI.

#### 2.4.1.1 *Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA)*

Segundo o Sistema Informatizado de Licenciamento Ambiental Federal do IBAMA, o EIA é um documento técnico-científico composto por diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; análise de impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; definição e preparo de medidas mitigadoras dos impactos negativos e Programa de Acompanhamento e Monitoramento. O RIMA é um documento público que reflete as informações e conclusões do EIA; este deve ser apresentado de forma objetiva e adequada à compreensão de toda a população. Nessa etapa são realizadas Audiências Públicas, para que a comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento seja consultada.

A CF, em seu art. 225, parágrafo 1º, inciso IV, estabelece que: “ Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público: ...exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade”.

Deste modo, vale ressaltar que, segundo a CF,

- O Estudo de Impacto Ambiental deve ser anterior à autorização da obra e/ou da atividade, não podendo ser concomitante ou posterior à elas. Contudo, a cada licenciamento da atividade deve ser exigido um novo estudo (MACHADO, 2003);
- O Poder Público tem obrigação de exigir o EIA;
- A norma constitucional diferencia instalação de obra e funcionamento de atividade. Para ambas deve ser exigido o EIA, desde que haja possibilidade de degradação significativa do meio ambiente;
- O EIA tem como característica a publicidade. Assim o Poder Público tem o dever de levar o teor do estudo ao conhecimento de todos. O sentido da expressão “dará publicidade”, significa que o EIA deve ser publicado em órgão de comunicação adequado, mesmo que em resumo.

O Estudo de Impacto Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, sendo regulado pelo art. 9, inciso III. As verificações e análises do EIA podem ser favoráveis ou desfavoráveis ao projeto, não se admitindo um EIA que se abstenha de emitir seu julgamento (MACHADO, 2003).

Regulada pela lei acima, a Resolução CONAMA nº1 define as responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Esta Resolução estabelece que impacto ambiental pode ser qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas, que direta ou indiretamente afetam o meio ambiente.

Outro fator de importância para o estudo em comento é a obrigatoriedade da exigência do EIA nos casos especificados na legislação brasileira. Empreendedores e Administração Pública têm na relação do art. 2º da Resolução CONAMA nº 1 a indicação constitucional de atividades que podem provocar significativa degradação do meio ambiente. Assim, a dispensa imotivada ou em fraude à Constituição Federal, do EIA deve ser considerada falta grave do servidor que a autorizar, tendo em vista que, nesta hipótese, trata-se de violação cabal à Constituição Federal, sob pena de responsabilidade funcional.

### 3 INSTRUMENTOS USADOS NO ESTUDO

#### 3.1 Ação Civil Pública

A ação civil pública foi regulamentada pela Lei nº 7347/85 de 24 de julho de 1985 (LACP). A ação judicial é denominada civil porque tramita perante o juízo civil e não criminal. É chamada de pública porque defende bens que compõe o patrimônio social e público. Tem como característica proteger o meio ambiente, o consumidor, os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico, turístico, como é estabelecido pelo art. 129, inciso III, da CF. Outra característica importante é que a proteção desses interesses se dá através do cumprimento da obrigação de fazer, do cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro. Esta Lei abriu as portas do Poder Judiciário às associações que defendem os bens e interesses difusos no plano da legitimação. Também é inovadora no sentido de criar um fundo em que os recursos não advêm do Poder Executivo, mas das condenações judiciais, visando recompor os bens e interesses lesados no seu aspecto transindividual (MACHADO, 2003).

Nesta ação, os agentes legitimados ativos (Ministério Público, União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista e associações) ingressam em juízo com o intuito de proteger interesses transindividuais, e em especial do meio ambiente por ser tema deste estudo, pleiteando a fixação da responsabilidade e, conseqüentemente, a reparação pelos danos causados. Porém, nem sempre a reparação dos danos acarretados ao ecossistema é real e efetiva, tendo em vista que na maioria dos casos não há como reverter a destruição causada. Observa-se também, no que tange à reparação pecuniária, a dificuldade, ou até mesmo a impossibilidade, de se avaliar a degradação ocorrida para se fixar um *quantum* monetário, isto porque não se pode quantificar a destruição de um manguezal, considerado pelos pesquisadores como berçário natural, que levou milhões de anos para ser formado. Nesse sentido torna-se imperiosa a prevenção do dano ao ambiente, obrigação estabelecida legalmente ao Estado e tarefa requerida hodiernamente para toda a sociedade.

A ação civil pública, quando utilizada de forma efetiva por aqueles que têm legitimidade para tal, estabelece uma relação de equilíbrio entre a sociedade e os recursos da natureza. Assim, é fundamental o comprometimento e a sensibilidade dos promotores e juízes para com a tutela do bem ambiental, pois se esta ação, tão importante na tutela ambiental, ficar no dizer de MACHADO (2003), como uma “operação apaga incêndios”, nada ou quase nada se fará para mudar a política hegemônica do poder econômico. Esta política é cega para a destruição dos recursos naturais e muito alerta para a extrapolação do lucro, e em muitos casos com a convivência do poder público.

Estabelecida pela Lei nº 7.347/85 a LACP assegura garantias ao ser humano enquanto integrante da sociedade, inserido no contexto social e no meio ambiente (GUERRA, 1999), devendo servir efetivamente de tutela ao bem ambiental e conseqüentemente ao homem. A CF normatiza em seu art. 225, que é um direito de todos viver em um ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, a ação civil pública é, ou deveria ser, um importante instrumento desse direito.

### **3.1.1 O termo de ajuste de conduta (TAC): estrutura e princípios**

O TAC, normatizado pelo par. 6º do art. 5º da LACP, é um acordo celebrado entre os titulares do direito de exercer a ação civil pública, quais sejam: o Ministério Público, a União, os Estados e Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedade de economia mista e associações, com aqueles que violaram um direito transindividual, como o meio ambiente, garantindo a prevenção, se o dano ainda não ocorreu ou a reparação quando já tenha ocorrido uma conduta lesiva ao meio ambiente. Neste acordo a parte se compromete a ajustar sua conduta conforme as exigências legais, mediante a imposição e tendo eficácia plena, mesmo fora do âmbito judicial, objetivando atingir a tutela ambiental.

Vale aqui transcrever o referido parágrafo:

Par. 6º - “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

É um instrumento de fundamental importância para a proteção dos Direitos Transindividuais, em especial do meio ambiente, porque garante, ou pelo menos deveria garantir, a reparação ou prevenção do dano, por uma conduta ou uma omissão lesiva ao meio ambiente daqueles que estejam em descompasso com as regras de proteção aos direitos difusos. Este instrumento é de muita importância para a tutela ambiental e não tem tido o valor a que faz jus (GUERRA, 1999). Na prática, quando um dano é causado ao meio ambiente, seja por pessoa física ou jurídica, os legitimados ativos ou titulares do direito, já arrolados, fazem uma negociação acertada, que permite encontrar extrajudicialmente (fora do âmbito judicial), a melhor forma de se reparar aquele dano.

Porém, observa-se em muitos casos que o TAC nem sempre é condicionado ao dano causado, isto é, nem sempre o ajuste vincula a medida compensatória ou mitigadora àquele espaço ambiental lesionado. Nesse mister, é “imprescindível vincular a sanção - reparação ao dano ambiental” (SAMPAIO, 1992).

#### 3.1.1.1 *O dano ambiental*

De acordo com a teoria da responsabilidade civil, não há como falar em reparação, prevenção ou ainda dever de indenizar sem a ocorrência do dano. Assim, para que haja responsabilidade objetiva é necessário que o dano esteja presente. Dano, na realidade, é uma deformação a um bem jurídico, tirando-o do estado “*in natura*” anterior e causando lesão ao redor (FIORILLO, 2003). Ocorrendo lesão a um bem ambiental, resultante de atividade praticada por pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que direta ou indiretamente seja responsável pelo dano, não só há caracterização deste, como a identificação do poluidor, aquele que terá o dever de repará-lo.

Segundo FIORILLO (2003) “em se tratando de indenização por danos ao meio ambiente de efeitos extrapatrimoniais (...), torna-se difícil a liquidação do dano ambiental, pois nunca há completa satisfação na reparação do meio ambiente, seja pelo cumprimento de uma obrigação específica, seja quando se trata de um valor em pecúnia”. Observa-se tal dificuldade, segundo ele, pela falta de parâmetros legais e doutrinários.

#### 3.1.1.2 *Finalidades do ajuste de conduta*

O ajuste de conduta é um instituto que visa primordialmente a tutela dos direitos transindividuais. Assim, “não é finalidade da norma favorecer o violador do direito”

(CARNEIRO, 1999). A realização do TAC só deve ocorrer quando se revelar a melhor solução para a tutela dos direitos transindividuais, isto é, à luz do fim da norma. Caso contrário, firmar um ajuste de conduta será um prêmio para quem sempre degradou o meio ambiente <sup>6</sup>.

Tem o ajuste de conduta outro importante fim, o de ensejar a prevenção da lesão ao direito transindividual. Importante considerar desde já, que muitas vezes, só a tutela preventiva protege adequadamente esses direitos. A reparação de danos, de viés repressivo, torna-se quase sempre inviável, isto porque a possibilidade do ajuste de conduta antecipar-se à sentença existe justamente para ampliar esse tributo preventivo.

Outra finalidade extremamente significativa é a tutela extrajudicial, afigurando a mais adequada para esse tipo de proteção dos direitos transindividuais. Não estaria o nosso sistema de negociação dos direitos transindividuais completo, sem o permissivo de se garantir a preservação do direito com uma tutela mais informal e com ênfase na negociação. Diretamente vinculado a este fim, está o princípio do acesso à justiça que será mais bem examinado no item 3.1.1.3.

Considera-se importante abordar alguns princípios relacionados à especificidade do termo de ajuste de conduta, tendo em vista serem estes, a base dos sistemas político-jurídicos dos estados civilizados. No que tange ao meio ambiente, os princípios adotados internacionalmente são o “fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativa do caminho adequado para a proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado” (FIORILLO, 2003).

### 3.1.1.3 *Natureza jurídica do ajuste de conduta*

O ajuste de conduta tem por essência a característica de negócio jurídico bilateral (RODRIGUES, 2000). Isto porque, o primeiro aspecto a ser considerado é a fundamental manifestação de vontade para sua celebração, tanto por parte do obrigado quanto do órgão público. A bilateralidade possui teor significativo tendo em vista que para celebrar o ajuste devem existir pelo menos duas pessoas. Assim sendo, ele é um acordo comum,

---

5- É relevante a crítica, à época, do Instituto socioambiental sobre a edição dessa norma através de Medida Provisória: “Enquanto isso, a MP 1710/98 propicia oportunidades aos empreendedores, que jamais se preocuparam em regularizar as suas atividades aos padrões ambientais, para que continuem operando à margem da lei, em detrimento da saúde pública, das espécies da fauna e flora ameaçadas de extinção e daqueles que, assumindo sua responsabilidade, adequaram suas atividades aos limites legais”.

uma concordância visando proteger um direito transindividual, chegando o obrigado e o órgão público a uma mesma conclusão sobre as medidas necessárias a serem tomadas.

Outro ponto a considerar, é que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um “auto-ajustamento” de conduta, quando sejam eles os autores da ameaça ou do dano ao direito transindividual. Sua conduta só poderá ser ajustada por outro legitimado, para não por em risco a proteção dos direitos transindividuais.

No ajuste o obrigado se compromete a cumprir uma conduta que pode ter um conteúdo variado, consubstanciando uma obrigação de não fazer, de fazer, de entregar coisa, de reparar, ou evitar um dano. Isso é ponto essencial no ajustamento, ou seja, a aceitação de que se deve adotar um determinado comportamento para que seu agir atenda às exigências legais. Assim, esse reconhecimento fundamenta-se na compreensão implícita ou explícita da irregularidade do agir pretérito ou vindouro e na necessidade de assumir uma conduta que seja compatível com a realidade, isto é, de modificar aquele impacto negativo causado pela ação do agente.

#### 3.1.1.4 *Ajuste de conduta e o princípio de acesso à justiça*

O compromisso de ajuste de conduta surgiu no contexto de se procurar meios alternativos de proteção de direitos transindividuais, de forma a contribuir para uma tutela mais adequada desses direitos. Não objetiva substituir a atividade jurisdicional, mas complementar os mecanismos de garantia desses direitos nos casos em que a solução negociada se revele mais apropriada. Enseja a conciliação pré-processual de direitos que são, em essência, indisponíveis.

O princípio de acesso à justiça está intimamente ligado à idéia de proporcionalidade, visto que, os prazos e condições fixados para a regularização da conduta lesiva às exigências legais devem ser adequados para a proteção do direito transindividual em questão. Isto é, tendo em vista a importância da tutela deste direito, os prazos e condições devem ser categóricos. Assim, não há como se fixar um padrão abstrato de prazos ou de condições a serem cumpridas.

Ao mesmo tempo,

*“não pode a aplicação desse instituto importar de forma alguma em limitação do acesso à justiça de direito transindividual, ou de direito individual, sendo assim esta a sua medida de justiça. Desse modo, no*

*compromisso de ajustamento de conduta não pode haver disposição sobre o dever de respeitar os direitos transindividuais. Em termos práticos, essa medida de justiça será aferida quando o ajuste propiciar que se obtenha uma proteção mais efetiva ou pelo menos idêntica ao que se obteria em juízo” (RODRIGUES, 2000).*

### 3.1.1.5 Ajuste de conduta e princípios da tutela preventiva

O princípio da tutela preventiva dos direitos, que também é acolhido pelo termo de ajustamento de conduta, preconiza que sempre é possível o sistema jurídico evitar a ocorrência dos atos e dos danos. O compromisso foi concebido como uma solução extrajudicial de conflitos justamente para propiciar essa prevenção.

A prevenção é fator de muita importância para o trânsito das relações jurídicas em geral, assumindo destaque na tutela de direitos transindividuais. MOREIRA (1980), em lição lapidar sobre o tema aduzia:

*“Considere-se por um instante o caso do interesse na sanidade do ambiente, ou na prevenção das belezas naturais e do equilíbrio ecológico, ou na honestidade das mensagens da propaganda; ou do interesse em que não se ponha à venda produtos alimentícios ou farmacêuticos nocivos à saúde, em que funcionem com regularidade e eficiência os serviços de utilidades públicas, prestados pela Administração ou por particulares, e assim por diante. Se a justiça civil tem um papel aí a desempenhar, ele será necessariamente o de prover no sentido de prevenir ofensas a tais interesses, ou pelo menos de fazê-las cessar o mais depressa possível e evitar-lhes a repetição; nunca o de simplesmente oferecer aos interessados o pífio consolo de uma indenização que de modo nenhum os compensaria adequadamente do prejuízo acaso sofrido, insuscetível de medir-se com o metro da pecúnia”.*

Assim, o ressarcimento pecuniário não permite a proteção adequada desses direitos sendo sempre desnaturado quando se trata de reparação de dano

extrapatrimonial<sup>7</sup>, existindo, não para corresponder plenamente à reparação do dano, mas para mitigar os efeitos perversos da violação do direito e coibir a impunidade daqueles que o violariam.

Mesmo que o ato ilícito, ou o dano, já tenham ocorrido, a função de evitar novos danos ainda é preventiva e absolutamente significativa. Portanto, quando já há um dano a direitos transindividuais, além da previsão de reparação deste, se possível de forma integral, deve o ajuste cumprir fielmente sua função preventiva, estipulando obrigações que, se cumpridas, mitiguem a possibilidade de novos ilícitos e suas conseqüências.

A prevenção é fundamental para a justa tutela de qualquer tipo de direito transindividual, mas na tutela do meio ambiente assume contornos mais dramáticos. Deste modo,

*“... não podem a humanidade e o próprio direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos?” (FELDMAN, 1993).*

O princípio da prevenção está inserido no próprio direito ambiental tamanha a sua importância. A prevenção assume comportamentos comissivos ou omissivos, dependendo do caso concreto. Por isso o ajuste, em regra, veicula obrigações de fazer e de não fazer, pois essas são as que melhor se amoldam à sua natureza preventiva.

### 3.1.1.6 Ajuste de conduta e princípios da tutela específica

O compromisso de ajustamento de conduta deve ser um meio de privilegiar, sempre que possível, a tutela preventiva de direitos. Também se faz necessário ensinar a tutela específica das obrigações. Isto porque o conteúdo do ajuste ininterruptamente visa o estabelecimento da recuperação da situação anterior à prática do ato ilícito ou do dano ao bem transindividual.

---

6- Foi visto anteriormente que direitos transindividuais são de natureza não patrimonial, assim também os danos que lhe são acusados. Sergio Severo abordando o tema confirma: “De acordo com Mario Júlio de Almeida Costa, prevalece o critério negativo, considerando-se os danos patrimoniais como aqueles que não têm expressão econômica, os quais “se reportam a valores de ordem espiritual, ideal ou moral”.

Em conformidade com o pensamento de MOREIRA (1980), pode-se considerar como toda tutela específica o conjunto de remédios e providências tendentes a proporcionar àquele que será beneficiado com o cumprimento da prestação, o preciso resultado prático e atingível. Conquanto se possa falar em tutela específica nas obrigações não pecuniárias de fazer e de não fazer<sup>8</sup> (GUERRA, 1998).

Essas obrigações na realidade são deveres jurídicos impostos pela lei, que o poder público deveria estar empenhado em cumprir de forma ampla e abrangente, visando a tutela real dos direitos não patrimoniais.

O ajuste de conduta é, em regra, palco de negociações sobre o cumprimento desses deveres jurídicos, típicos no atendimento a esses direitos não patrimoniais, como o dever de promover o licenciamento ambiental nas obras de potencial impacto ao ecossistema e o de preservar o patrimônio histórico nacional. Assim, a cada dia é priorizado o princípio da tutela específica, tendo em vista ser esta plenamente adequada à satisfação desses deveres jurídicos para a comunidade.

### 3.1.1.7 *Ajuste de conduta e princípio democrático*

O Estado Democrático de Direito representa a conquista do reconhecimento de direitos de terceira geração, bem como de adequada tutela dos mesmos. A possibilidade da lesão ou ameaça de lesão a esses direitos estar vinculada à revisão judicial também é uma dedução coerente e conseqüentemente lógica da normatividade desse princípio constitucional (RODRIGUES, 2000).

Neste sentido, a primeira relação entre o ajuste de conduta e o princípio democrático é a de causa e conseqüência. Quando o legislador do Código de Defesa do Consumidor, em atendendo a um preceito constitucional específico e a crescente demanda quanto aos direitos difusos concebeu o ajustamento de conduta complementou o quadro de proteção de direitos transindividuais. Assim, o ajuste de conduta é um meio de se honrar os fundamentos do Estado Democrático de Direito, extraindo sua legitimidade na própria ordem constitucional.

O fundamento do princípio democrático de direito é a não obrigatoriedade, tendo em vista que depende da expressa vontade do transgressor da norma. Assim, caso o

---

7- Para o autor, só há sentido em falar em tutela específica quando se trata de obrigações não pecuniárias, obrigações que não são originariamente de pagar quantia certa.

transgressor não faça livre escolha em acordar extrajudicialmente, terá sua execução forçada só podendo ocorrer em sede judicial.

Importante ressaltar que o ajuste de conduta deverá preencher requisitos para atender o princípio democrático de direito. Um deles é a necessidade de que haja um mínimo de regras sobre a celebração do ajuste em cada instituição legitimada, de modo que se motive a existência de uma conduta de realização dos mesmos da forma mais adequada possível, evitando a transgressão dos direitos, da ética e da moral.

A tutela judicial ou extrajudicial dos interesses transindividuais, geralmente implica em escolhas políticas, vinculando-se estas às vontades políticas. Assim, um dano ambiental de um ecossistema, por exemplo, pode implicar a extinção de várias modalidades de atividades econômicas com repercussões sociais de grande importância, ou, ainda, essas atividades econômicas atuam de forma explicitamente negativas, gerando impactos ambientais irreparáveis.

Vale ponderar sobre como identificar o valor a ser prioritariamente protegido, ressaltando que em muitos momentos busca-se imediatismo econômico visando “benefícios” para a comunidade em detrimento da sustentabilidade do meio ambiente, que ao se tornar insustentável, também será a vida humana insustentável.

Assim, segundo LUCAS (1985), a decisão que seja pensada para o atendimento dos direitos de todos é a democrática; aquela que favoreça a todos; sem colocar em questão interesses pessoais. Para este autor,

*“A palavra democracia e seus derivados aplicam-se a processo de decisão. Em sentido grego original, uma decisão é democraticamente tomada se a resposta à pergunta **Quem a toma?** for **Aproximadamente todos**, contrastando com as decisões tomadas somente pelos mais qualificados para fazê-lo, como em uma meritocracia, ou aquelas tomadas por um único homem, como uma autocracia ou monarquia. Em segundo lugar, a palavra **democrático** veio explicar a maneira pela qual se chega a uma decisão, ela dá origem a um advérbio, quando responde à pergunta **Como uma decisão é tomada?** Uma decisão é tomada democraticamente se ela é alcançada mediante discussão, crítica e acordo. Em terceiro lugar, a palavra é utilizada para caracterizar o espírito dentro do qual a*

*decisão é tomada. Uma decisão será democrática se visar ao interesse de todos, e não apenas aos de uma facção ou de um partido”.*

Deste modo, a decisão contida na celebração do ajuste somente será justa e democrática na mesma medida em que não represente concessões em detrimento dos direitos da comunidade, nem favorecimento ao agressor do direito transindividual.

### 3.1.1.8 *Legitimidade para a celebração do ajuste de conduta*

Como já citado, o ordenamento jurídico brasileiro estabelece que os órgãos legitimados para a negociação dos direitos transindividuais são: Ministério Público (MP), União, Estados, Municípios, autarquias, fundações públicas, sociedade de economia mista, empresas públicas e associações (art. 5º da LACP). Assim, a norma em comento confere legitimidade apenas a estes órgãos públicos para celebrar o ajustamento.

Por outro lado, só há legitimidade material desses órgãos para a negociação, se houver pertinência temática entre o conteúdo do ajuste e as atribuições do ente público. O IBAMA só pode celebrar ajuste em matéria ambiental, o Município só pode celebrar ajuste referente a um problema circunscrito a seu território e que ele tenha interesse peculiar.

Quando se trata de verificar a validade da manifestação de vontade de um ente público, surge em primeiro plano a competência dos agentes que produzirão essa vontade. Assim, o ajuste de conduta deve ser firmado pelo agente competente para representar os órgãos legitimados, de acordo com a legislação vigente; sendo, portanto, o presidente da instituição ou um delegatário seu, a pessoa que poderá celebrar o ajuste.

Nesse contexto, o MP é instituição vocacionada para exercer papel de relevo na celebração do ajuste. Assim, ele é protagonista não só da tutela judicial, como também na esfera extrajudicial de conflitos.

Todos têm legitimidade para figurar como obrigado no ajustamento de conduta: as pessoas naturais, as pessoas jurídicas de direito privado e as de direitos públicos, bem como os órgãos públicos sem personalidade jurídica. Eles podem ser compromissários porque podem praticar condutas que ameacem ou prejudiquem os direitos transindividuais. Assim, o compromissário será responsável pela prevenção do ilícito ou pela reparação do dano (RODRIGUES, 2000).

### 3.1.1.9 Objeto do termo de ajuste

O ajuste de conduta versa sobre a possibilidade da reparação ou da prevenção de um determinado dano a um direito transindividual por uma conduta ou por uma omissão específica. O obrigado é o autor do comportamento ou o responsável pelos danos dele decorrentes, fato esse reconhecido, mesmo que de forma implícita, no ajuste. Portanto, é necessário delimitar a dimensão da ação ou omissão, do dano existente ou potencial, de modo que fique evidenciado que as obrigações pactuadas possam realmente atender a defesa dos direitos em demanda, sem deixar dúvidas quanto a este fim.

O ajuste tem como objetivo a conformação às exigências da lei vigente no momento da ocorrência da ameaça ou da violação do direito transindividual. O comportamento comissivo e omissivo é o alvo do ajustamento e extremamente amplo, tendo em vista que pode abranger condutas já findas ou por se realizar, condutas instantâneas e aquelas que se encontram dentro de uma relação jurídica continuada (RODRIGUES, 2000).

O compromisso de ajuste de conduta não versa sobre a responsabilidade penal nem administrativa, porém existe no âmbito jurídico a autonomia das esferas de responsabilidade. Importa dizer que a celebração do compromisso não afasta a possibilidade da responsabilização penal ou administrativa do agente da conduta.

Como a relação que existe entre as diversas responsabilidades nunca pode excluir a aplicação de determinado tipo de sanção, por conseguinte não pode a celebração do ajuste importar em exclusão de sanção administrativa, nem penal; nem pode a implicação da sanção penal ou administrativa inviabilizar a reparação civil.

É possível que, na oportunidade da celebração do ajuste, se determine também o compromisso de eventual sanção administrativa imposta. O que não deve ocorrer é vedar, restringir ou limitar as competências administrativas dos órgãos de fiscalização (RODRIGUES, 2000).

Do mesmo modo, o ajuste não faculta excluir a responsabilidade criminal. Contudo, o compromisso, por importar na reparação do dano civil, pode influenciar na aplicação da sanção penal reduzindo-a, ou até ensejando o emprego da suspensão do processo penal<sup>9</sup>, quando for hipótese de crime de menor potencial ofensivo. No caso de crime ambiental, a proposta da aplicação imediata da pena restritiva de direito e multa

---

8- A reparação dos danos é uma das condições previstas no art. 89, inciso I da Lei 9099/96 para a concessão da suspensão do processo.

“somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, isto é, mediante medidas mitigadoras e compensatórias; salvo quando esta se revelar impossível”<sup>10</sup>, motivo pelo qual a celebração do ajuste pode repercutir na incidência desta sanção.

Para RODRIGUES (2000), quando o crime tem uma repercussão difusa ou coletiva, não se pode admitir que a mera composição entre indivíduos seja considerada como uma efetiva reparação de danos. Vale acrescentar que não se deve confundir a composição civil de danos a direitos transindividuais, com a transação penal. Por isso, a composição civil do dano ambiental somente pode ser realizada na forma de ajuste de conduta, sem qualquer tipo de concessão para o agente do crime. De qualquer modo, a reparação do dano ambiental dificilmente se compadece com a reparação pecuniária. Esta é o último estágio da responsabilidade, apenas devendo ocorrer na impossibilidade da recuperação efetiva do meio ambiente.

Fazendo uma breve análise legal dessa questão, ressalta-se o parágrafo terceiro do artigo 225 da CF o qual preceitua que “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”; o art. 12<sup>11</sup> da Lei de Crimes Ambientais estabelece que a prestação pecuniária, uma das modalidades de pena restritiva de direito, consistente no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com o fim social, importará em “dedução de eventual reparação civil a que for condenado o infrator”. A respeito dessa norma, vale reproduzir a crítica formulada por SAMPAIO (1998):

*“Conferir cunho reparatório penal, a ponto de deduzi-la da reparação civil, sacrificaria a independência penal entre sanção penal e obrigação de reparar, constitucionalmente prevista, pois significaria, na realidade, não impor qualquer sanção penal, uma vez que tal sanção coincidiria com parte da reparação civil”.*

---

9- Nos crimes ambientais de menor potencial ofensivo, a proposta de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa, prevista no artigo 76 da Lei nº 9099/95, somente poderá ser formulada desde que tenha havido a prévia composição do dano ambiental, salvo comprovada impossibilidade.

10- Art.12. A prestação pecuniária consiste no pagamento em dinheiro à vítima ou à entidade pública ou privada com fim social, de importância fixada pelo juiz, não inferior a um salário mínimo nem superior a trezentos e setenta salários mínimos. O valor pago será deduzido do montante de eventual reparação civil a que for condenado o infrator.

Esse preceito parece desconsiderar a dimensão coletiva do dano, como se a entrega de dinheiro a um indivíduo pudesse representar a reparação, mesmo que pecuniária, do dano ao meio ambiente. Portanto, só se pode admitir a dedução da pena da prestação pecuniária, do montante do ressarcimento determinado em uma ação de reparação civil, proposta pelo indivíduo que se beneficiou desta prestação.

Assim, não faculta uma composição entre indivíduos ser “debitada” das obrigações que, eventualmente, devam ser assumidas para a reparação integral de um direito transindividual. Desse modo, a responsabilidade civil, administrativa e penal é autônoma. Como bem menciona RODRIGUES (2000), a aplicação de uma, não impede a satisfação de outra. Desta forma, a responsabilidade terá a abrangência imprescindível ao objeto.

### 3.1.1.10 *Forma da celebração do ajuste*

Para a maioria dos compromissos de ajustes, não há regras estabelecidas sobre sua forma, sendo esta bastante informal, como ocorre em todos os atos administrativos<sup>12</sup>. Conforme estabelece a norma legal, o ajuste se constitui como título executivo extrajudicial. Desse modo, não há nenhum tipo de concessão no que tange à existência do ajuste, bem como à sua clareza quanto à determinação e liquidez das obrigações assumidas.

O ajustamento de conduta deve necessariamente ser escrito em vernáculo<sup>13</sup>, isto é, mesmo que o compromisso seja celebrado com estrangeiro ou pessoa jurídica estrangeira, devesse ser lavrada em português, língua oficial do Brasil, para que se constitua como um título executivo. Porém, pode sê-lo até sob forma de ata de reunião, desde que esteja evidente a natureza do ajuste e o teor de suas cláusulas. A escrita irá determinar a certeza e a durabilidade das manifestações de vontade que integram a constituição do ajuste.

Também deve ficar evidente que são as partes que o estão celebrando, devendo constar “o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais”<sup>14</sup>. Quanto à obrigatoriedade, é fundamental que se

---

11- O art. 22 da Lei nº 9784/99 estabelece que os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada senão quando a lei expressamente o exigir.

12- Para RODRIGUES, pode se aplicar analogamente o par. 1º do art. 21 da Lei nº 9784/99, estabelecendo que “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”.

13- Como estabelece o inciso I do art. 79-a da Lei de Crimes Ambientais .

conheça a sua qualificação, para a eventual necessidade de se promover a execução judicial do título.

Outro fator importante é a motivação do ato administrativo, isto é fundamental para o Estado Democrático de Direito. Assim, para confirmar o princípio democrático, a Lei Federal nº 9784 de 1999 estabelece que se devam motivar os atos administrativos<sup>15</sup>, podendo ser aplicada, no que couber, à prática do ajuste (RODRIGUES, 2000).

Importante considerar a necessidade de se ter clara a manifestação do obrigado no sentido de promover as medidas estabelecidas pelo órgão público. É obrigatório, portanto, que fiquem claras quais são as obrigações a serem cumpridas pelo compromissário, bem como a sua responsabilidade por cumpri-la. Devendo também ficar acertado previamente, quem deve fiscalizar o que. Se não tiver quem fiscalize, o juiz pode aplicar multa. Isso pode tornar o ajuste de conduta não efetivo.

Quanto ao prazo de vigência do compromisso, deve ser ressaltada a gravidade de se ter um tempo determinado para o adimplemento das obrigações. Todavia, quando não tiver sido estipulado um prazo específico, como, por exemplo, quando o ajuste tiver que ser cumprido imediatamente, deve constar no termo um prazo de vigência, que funcionará como tempo para cumprimento das obrigações. Não deve ser admitido, ficar ao arbítrio do compromissário o momento do cumprimento da obrigação, podendo importar em manter indefinidamente a situação lesiva ao direito transindividual (CARVALHO FILHO, 1995).

Além disso, vale ressaltar que a sociedade civil organizada tem feito veementes críticas sobre os prazos e as medidas compensatórias formuladas nos ajustes:

*“Alguns deles vêm sendo celebrados estabelecendo prazos injustificáveis para a adequação de atividades puníveis por lei e medidas compensatórias distanciadas de sua real finalidade, que é punir o degradador, recuperar os danos, mitigar seus efeitos e trazer ganho ambiental real” (LIMA, 1998).*

---

14- Art. 2º: A administração pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único: Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: inciso VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão.

Outro ponto a considerar é que com relação aos órgãos administrativos de proteção ao meio ambiente, a Lei de Crimes Ambientais determina, em seu art. 79-A, par. 1º, inciso II, que os ajustes celebrados pelos órgãos do SISNAMA devem conter “o prazo de vigência de compromisso, que, em função da complexidade das obrigações nele fixadas, poderá variar entre o mínimo de noventa dias e o máximo de três anos, com a possibilidade de prorrogação por igual período”. Prazos mais dilatados, como dois ou três anos, devem ser proporcionais à estrita necessidade do ajuste, não podendo configurar uma situação abusiva para os direitos transindividuais (RODRIGUES, 2000).

Existem duas correntes na doutrina quanto à obrigatoriedade do MP participar na celebração dos ajustes celebrados pelos demais órgãos públicos: uma, que a entende obrigatória e outra, que a considera dispensável. A primeira corrente defende que a obrigatoriedade é a única interpretação compatível com o sistema de tutela dos direitos transindividuais, porque se o MP tem que intervir, necessariamente, em todas as ações civis públicas que não tenha tentado, se é o único legitimado com poderes para instaurar o inquérito civil, requisitar informações e serviços para proteger esses direitos, não se pode imaginar que a solução extrajudicial envolvendo tais conflitos possa ser realizada sem a sua interveniência. A segunda corrente defende que, na ausência de norma expressa determinando a intervenção do MP, este não pode conduzir o sistema.

Para RODRIGUES (2000), a interpretação mais condizente com os princípios e valores da tutela dos direitos transindividuais é aquela que “reconhece como obrigatória a intervenção do MP quando o ajuste for celebrado por outro órgão, fiscalizando a ação dos demais co-legitimados”.

#### 3.1.1.11 *A Efetividade e eficácia do compromisso*

Segundo FERREIRA (1998), a efetividade é produto do efeito real e a eficácia, produto do efeito desejado, eficiente, preza-se que o ajustamento de conduta tenha esses efeitos interligados, visando garantir realmente a tutela do bem ambiental. Assim, para FIORILO (2003) e RODRIGUES (2000) o ajustamento de conduta tem os seguintes efeitos principais: a) determinar a responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado; b) a indispensabilidade de cabal esclarecimento dos fatos, de modo a ser possível identificar as obrigações a serem estipuladas, tendo em vista que desfrutará de eficácia de título executivo extrajudicial; c) obrigatoriedade de estipular cominações - penas- para a hipótese de inadimplemento; d) anuência do MP, quando não seja autor; e)

a suspensão do procedimento administrativo no qual foi tomado; f) o encerramento da investigação após o seu cumprimento.

Em regra, o ajuste produz todos esses efeitos, quando da sua assinatura. Para RODRIGUES (2000), a previsão de prazos para o cumprimento da obrigação, ou para a realização de determinados estudos não significa dizer que ele não seja eficaz, uma vez que o decurso desse prazo já é um dos efeitos do compromisso.

Assim, diante da importância dos direitos que se vinculam ao objeto deste instrumento, o mesmo deve estar plenamente configurado no ato de sua celebração pelo órgão público legitimado e pelo obrigado. Porém, quando o TAC for celebrado pelo MP, este será objeto de encerramento ou suspensão automática com relação apenas às investigações que serviram de base para sua formulação.

Um requisito de fundamental relevância no sentido de controlar a adequação do ajuste é a publicidade. O par. 8º do art. 79 da Lei de Crimes Ambientais preceitua para os ajustes celebrados pelos órgãos do SISNAMA: “Sob pena de eficácia, os termos de compromisso deverão ser publicados no órgão oficial competente, mediante extrato”.

A publicidade é fundamental nesses casos, pois de uma forma ou de outra um número muitas vezes indeterminado de pessoas tem sua esfera jurídica atingida pela celebração do ajuste, e os órgãos legitimados à sua celebração, não sendo os titulares do direito, devem prestar contas à comunidade de que os limites de sua atuação estão sendo plenamente respeitados (RODRIGUES, 2000).

Outro fator a considerar é que a eficácia do ajuste só repercute na esfera jurídica daqueles que expressamente se obrigou e de seus sucessores. Assim, se várias pessoas cometeram, mesmo que conjuntamente, condutas lesivas ao meio ambiente e apenas algumas delas celebraram o ajuste de conduta, apenas as signatárias estão vinculadas ao cumprimento desse ajuste e somente quanto a elas os efeitos irão surtir. São as outras pessoas consideradas como terceiros na concepção tradicional do direito, e para responsabilizá-las deverão ser propostas as ações civis competentes.

Do ponto de vista ativo do órgão público, são sempre as mesmas partes presentes no compromisso, não importando quem celebre o termo, ou seja, é sempre a coletividade, o grupo, ou a massa de indivíduos. Assim, os outros co-legitimados se vinculam ao ajuste daquela conduta específica e só podem adotar alguma medida judicial contra o obrigado, se invalidarem o compromisso (CHATEAUBRIAND FILHO, 1999).

Quando se trata de ajustamento de conduta celebrado por órgão diverso do MP, a este deve ser dada comunicação sobre sua realização. No caso de inobservância dessa formalidade, o compromisso é ineficaz perante o MP e não vinculará ao ajuste.

Vale ressaltar também, que o ajuste somente será eficaz para os demais co-legitimados à defesa dos direitos transindividuais quando atender plenamente ao objetivo da norma, de ensejar naquele caso concreto, a adequação da conduta às exigências legais. Nesse sentido, deve-se fazer distinção entre o termo que objetiva prevenir fatos graves a um direito transindividual, e ajustes que tenham conteúdo eminentemente reparatório.

No primeiro caso, a insuficiência das medidas assumidas para prevenir o dano não pode conduzir à ineficácia, podendo criar uma situação mais desfavorável ainda ao direito transindividual protegido. Por exemplo, um órgão ambiental firma um ajuste com uma empresa que se compromete a adotar várias medidas para evitar a poluição atmosférica. O outro co-legitimado concorda com aquelas medidas adotadas. O primeiro ajuste não se torna ineficaz, tendo em vista que se deixasse o meio ambiente sem aquele compromisso, que, embora não se julgue perfeito, já teria contribuído para prevenir futuros danos. Nesse caso a solução será complementá-lo, seja através de um aditivo ao termo já celebrado, ou através da via judicial (CHATEAUBRIAND FILHO, 1999).

Por outro lado, quando se tratar de ajuste cujas obrigações versam sobre reparação, ela tem que ser a mais integral possível, tendo como limite o que seria obtido através da tutela judicial. Desse modo, a tutela extrajudicial não pode culminar em uma redução da garantia em relação ao direito. Assim, só haverá eficácia do TAC quando ele atender plenamente ao direito transindividual; fora desse caso não há uma verdadeira adequação às exigências da lei e ajustamento de conduta não há, independentemente do rótulo que se atribua a esse ato.

#### 3.1.1.12 *Eficácia do título executivo extrajudicial*

Tem o TAC valor de tutela extrajudicial estabelecido em lei, visto a significância do direito transindividual; por isto a informalidade e a negociação são fundamentais para evitar a morosidade formal do sistema judiciário. Segundo SHIMURA (1997), título executivo é conceituado como “o documento ou o ato documentado, tipificados em lei, que contém uma obrigação líquida e certa que viabiliza o uso da ação executiva”. A certeza se relaciona à existência categórica dos elementos que compõem o direito. Assim, será certo um direito, se definidos os seus sujeitos (ativo e passivo) e a natureza da

relação jurídica e do seu objeto (DINAMARCO, 1998); já a liquidez está vinculada à expressa determinação do objeto da obrigação. A obrigação líquida é aquela que pode ser identificada como a obrigação a ser prestada por seu valor, pela coisa que deve ser entregue ou pelas condutas que constituam a obrigação de fazer e de não fazer (RODRIGUES, 2000).

Assim, não há título executivo se o documento não se revela a um assunto expresso de cumprir obrigações certas e líquidas como da mesma forma, não há título executivo se, embora tenha havido a intenção do ajuste por parte do agente violador do direito transindividual, não exista um documento que a consubstancie.

A eficácia do título como previsto no conceito acima aludido significa permitir que o credor possa promover a ação de execução sem ter de passar necessariamente pela ação de conhecimento<sup>16</sup> (RODRIGUES, 2000). Como já afirmado, o título deve permitir a identificação precisa das partes envolvidas, quem é o credor, e da natureza da prestação, além de ser instrumentalizado em um documento.

Importante ressaltar que não pode faltar no ajuste a definição de quem é o responsável pelo seu cumprimento, a delimitação do seu objeto, e, sendo cláusula de indenizar, o valor quantificado; sendo cláusula de entregar coisa, a individualização nítida desta; sendo obrigação de fazer e de não fazer, a definição mais precisa possível dessa obrigação, o modo de cumpri-la, onde cumpri-la e que resultado prático se visa obter.

### 3.2 Recursos

Importante aqui ser discorrido, embora de forma sucinta, a definição de recurso, bem como algumas características e a classificação usada no caso em estudo. Segundo MOREIRA (1998), “recurso é o remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração de decisão judicial que se impugna”. Assim, observa-se que o recurso é um ato de vontade, manifestando uma insatisfação em determinado ponto do processo. Recorre contra uma decisão judicial aquele que vê seus interesses contrariados pelo provimento.

---

15- Ação de conhecimento ou cognição, “é a técnica utilizada pelo juiz para, através da consideração, análise e valoração das alegações e provas produzidas pelas partes, formar juízos de valor acerca das questões suscitadas no processo, a fim de decidi-las” (CÂMARA, 2001).

O recurso produz três tipos de efeito: impedir o trânsito em julgado (quando não cabe mais recurso) da decisão; efeito devolutivo, que consiste em conferir para órgão diverso daquele que proferiu a decisão ocorrida, o conhecimento da matéria impugnada e por fim, efeito suspensivo, significa o poder que tem o recurso de impedir que a decisão recorrida produza sua eficácia própria. O efeito suspensivo nada acrescenta à decisão, mas impede que seja executada em sentido amplo.

Segundo a doutrina dominante, o recurso não dá origem ao aparecimento de novo processo, sendo na verdade um incidente no mesmo processo em que prolatado o pronunciamento impugnado (CÂMARA, 2001).

O recurso pode permitir que sejam alcançados quatro resultados: reforma; invalidação; esclarecimento e integração da decisão judicial impugnada. A reforma da decisão judicial impugnada se dá toda vez que o recorrente afirma a existência, no provimento recorrido de um erro de julgamento, isto é, quando um juiz profere uma declaração errada indo de encontro com a lei. O que se espera é uma nova decisão sobre a mesma questão decidida. Na segunda hipótese quando o recurso tem por fim a invalidação da decisão recorrida, o que se espera obter no julgamento do recurso é uma decisão que anule o pronunciamento impugnado, retirando-o do processo, e determinando ao órgão que o havia prolatado que profira nova decisão sobre aquela mesma questão (CÂMARA, 2001).

O recurso que tem por fim esclarecer a decisão, objetiva fazer com que o juízo reafirme ou reexprima de forma mais clara o que havia sido dito anteriormente. Quando o recurso tem por objetivo permitir a integração da decisão judicial impugnada, será destinado a suprir omissões aí contidas, entendendo-se por integração a atividade de suprir lacunas. Tanto para este último como para o anterior, o recurso cabível é chamado de embargos de declaração, que será melhor esclarecido adiante.

Após esta análise abordar-se-á algumas espécies de recursos utilizados no caso estudado tais como: agravo de instrumento, agravo regimental, embargos de declaração e embargos infringentes.

### **3.2.1 Agravo de instrumento**

Pode ser definido, segundo CÂMARA (2001), como recurso cabível contra as decisões interlocutórias, que são atos do juiz na sua atividade jurisdicional em que no curso do processo, resolve questão incidente, ou seja, decisão que não põe fim ao

processo. O agravo de instrumento é assim denominado porque interposto o recurso por este meio, formam-se novos autos (o instrumento do agravo), nos quais seguirá o procedimento do recurso. Este recurso ao contrário dos outros, não é dirigido ao juízo *a quo* (primeira instância) mais apresentado diretamente ao tribunal *ad quem* (instância superior).

### 3.2.2 Agravo regimental

É um recurso previsto no regimento do Superior Tribunal de Justiça. Cabível nos tribunais de segundo grau de jurisdição de acordo com os respectivos regimentos. Assim sendo, cabe este recurso contra despacho do presidente da turma que vier a indeferir embargos, de presidente de tribunal ou de turmas que indeferir agravo de petição e de relator que negar prosseguimento ao recurso de revista ou agravo de instrumento.

### 3.2.3 Embargos de declaração

De acordo com CÂMARA (2001), embargos de declaração é um remédio voluntário idôneo a ensejar, dentro do mesmo processo, esclarecimento ou a integração da decisão judicial de conteúdo decisório como sentenças, acórdãos e decisões interlocutórias. Buscam impugnar decisão judicial eivada de obscuridade, contradição ou omissão. Nas duas primeiras hipóteses (obscuridade e contradição), os embargos de declaração são destinados a permitir o esclarecimento da decisão judicial. Na segunda (omissão), tem por objeto integrar a decisão. Como exposto acima na análise do conceito de recurso, nos embargos de declaração destinados ao esclarecimento de decisão obscura ou contraditória não se quer que o juiz redecida, mas que reexprima o decidido.

### 3.2.4 Embargos infringentes

São cabíveis, segundo o art. 530 do Código de Processo Civil, contra acórdão não unânime que houver reformado, em grau de apelação, a sentença de mérito, ou houver julgado procedente a ação rescisória. Têm por fim provocar o reexame de acórdãos proferidos em apelação e ação rescisória, no que houver divergência entre juízes. Possibilita não só retratação dos que anteriormente votaram, mas também modificação da decisão pelo ingresso, quando for o caso de outros juízes no órgão julgador. É

considerado em matéria que tenha sido objeto de divergência e somente o objeto do voto vencido será discutido. Há três pressupostos que tornam admissíveis os embargos infringentes: que haja um acórdão não unânime proferido no julgamento de apelação ou de ação rescisória; que o referido acórdão tenha reformado a sentença ou julgado procedente a ação rescisória; que a sentença reformada seja de mérito (LEITE 2007).

### **3.2.5 Medida cautelar**

É um procedimento promovido no judiciário que visa prevenir, conservar, defender ou assegurar a eficácia de um direito antes de seu efetivo gozo. Neste ato de prevenção o juiz pode autorizar, quando se manifestar a gravidade, quando for claramente comprovado um risco de lesão de qualquer natureza, ou na hipótese de ser demonstrada a existência de um motivo justo, amparado legalmente. Medidas cautelares podem ser preparatórias, quando requeridas antes da propositura do processo principal, ou incidentes, quando requeridas depois de proposto o processo principal. Pela sua própria natureza, está vinculada à decisão do processo principal. Por isso, tem caráter de provisoriedade, ou seja, só manterá seus efeitos se, ao final da demanda, o juiz acolher na sentença do processo principal o reconhecimento da legalidade e da legitimidade do pedido que lhe deu origem e fundamentação (COSTANZE, 2006). Pode ser deferida pelo juiz antes que a outra parte possa apresentar defesa, ou antes que a outra parte sequer saiba da existência do processo em juízo. Estas situações, sempre autorizadas por lei, visam garantir a eficácia da medida, quando o simples fato de se permitir que a outra parte dela tome conhecimento puder frustrar seu objetivo ou colocar em risco sua execução.

### **3.2.6 Medida Liminar**

Do latim *liminare*, limiar, início. É uma ordem judicial que determina a providência a ser tomada antes da discussão do feito, a fim de resguardar direitos. Seria um modo de se garantir um direito ameaçado que está em discussão através de algum tipo de ação, direito que, se não obtido, pode causar dano irreparável, como ocorre na grande maioria dos casos de degradação ambiental.

#### 4 A IMPORTÂNCIA DO MANGUEZAL

Localizado na transição mar terra, faz parte dos ecossistemas mais complexos, não apenas por sua diversidade biológica, mas principalmente devido à diversidade funcional. É formado por uma associação muito especial de animais e plantas que vivem na faixa entremarés das costas tropicais baixas, ao longo de estuários, deltas, águas salobras interiores, lagoas e lagoas (VANNUCCI, 2002). Sua destruição interfere em uma série de bens e serviços para o ambiente e comunidades adjacentes. Como verdadeiro berçário natural, sustenta a produtividade costeira gerando alimentos e renda para a população, com implicações econômicas, sociais e ambientais.

É um sistema ecológico costeiro tropical, dominado por espécies vegetais típicas, às quais se associam outros componentes da flora e da fauna, microscópicos e macroscópicos, adaptados a um substrato periodicamente inundado pelas marés, com grandes variações de salinidade (MACIEL 1991).

A fauna e a flora de áreas litorâneas representam significativa fonte de alimentos para as populações humanas. Os estoques de peixes, moluscos e crustáceos apresentam expressiva biomassa, constituindo excelentes fontes de proteína animal de alto valor nutricional. Os recursos pesqueiros são considerados como indispensáveis à subsistência das populações tradicionais da zona costeira. Além de alcançarem altos preços no mercado internacional, caracterizam-se como importante fonte de divisas para o país.

A riqueza biológica dos ecossistemas costeiros faz com que essas áreas sejam os grandes "berçários" naturais, tanto para as espécies características desses ambientes, como para peixes anádromos e catádromos e outros animais que migram para as áreas costeiras durante, pelo menos, uma fase do ciclo de vida (CIMA, 1991).

O manguezal pode ser tratado como um recurso renovável, porém finito quando se considera a produção natural de mel, oriundo da floração nativa, ostras, caranguejos, camarões, siris e mariscos, além das oportunidades recreacionais, científicas e educacionais. Por outro lado, o manguezal também pode ser considerado como um recurso não-renovável, quando o espaço que ele ocupa é substituído por prédios, atracadouros, residências, portos, marinas, aeroportos, rodovias, salinas, aquíicultura, etc. Há ainda, entre estas duas categorias, outras que condenam os manguezais a receptáculos

de despejos de efluentes líquidos, disposição de resíduos sólidos ou ao extrativismo de produtos florestais (MACIEL, 1991).

Nos manguezais, encontra-se pouca variedade de espécies de árvores, mas grande número de indivíduos por espécies. Além das árvores, abrigam grande variedade de outras plantas e animais característicos.

Há relatos de diversos naturalistas e entidades governamentais sobre manguezais, informando erroneamente que eram áreas de pouca salubridade, sem utilidade para a agricultura e fonte de transmissão de doenças pelos insetos que as habitam. Assim, a atitude frente a este ecossistema foi sempre a de drenar e aterrar para posterior utilização, e vemos que este ato ainda perdura nos dias de hoje (LACERDA 1984).

Entretanto os manguezais sempre geraram recursos naturais primários para as populações locais, principalmente as de baixa renda. A exploração de vários desses recursos é ainda hoje a principal fonte para as populações pobres.

O produto do mangue mais largamente utilizado é a madeira, empregada na construção de habitações de famílias de baixa renda. É também muito utilizada na construção de pontes, ancoradouros e postes, isso devido à sua rigidez e ao alto conteúdo de tanino (substância que protege da decomposição). Também é fonte de combustível, sob a forma de lenha e carvão, o qual possui características similares às do carvão mineral, isso aumenta a procura, causando o desmatamento de áreas intensas, pois é vendida para as pequenas indústrias locais (LACERDA, 1984).

Devido à sua localização fronteiriça entre os ambientes marinhos, terrestres e dulcícola, e à estrutura arquetípica de suas árvores, os manguezais funcionam como verdadeiros quebra-mares contra as intempéries oceânicas, protegendo tanto a região costeira quanto a bacia de drenagem adjacente contra a erosão. Também, ao longo dos rios, fornecem proteção contra enchentes às áreas ribeirinhas, diminuindo a força da inundação e preservando os campos agricultáveis adjacentes (LACERDA, 1984).

Os manguezais fornecem ainda refúgio natural para diversas espécies de animais marinhos, cujos indivíduos jovens têm sua sobrevivência bastante aumentada pela proteção que a estrutura das pequenas raízes dos mangues fornece contra a ação de predadores.

Por serem sistemas bastante abertos em termos de ciclagem de materiais, os manguezais fornecem às águas costeiras adjacentes grandes quantidades de detritos orgânicos, principalmente material vegetal em diferentes estados de degradação, que servem de base às cadeias alimentares. Finalmente, os manguezais representam refúgio

para diversas espécies animais ameaçadas de extinção, principalmente aves marinhas que neles encontram uma das poucas áreas costeiras em que a atividade humana é reduzida (LACERDA, 1984).

Diversas causas relacionam-se com o quadro geral de destruição dos mangues, com efeitos que vão desde mudanças na composição específica da flora até sua extinção total. Sendo a atividade humana uma das causas, considera-se importante destacá-la e dividi-la em dois tipos : a super-exploração dos recursos tradicionalmente extraídos do ecossistema, e as atividades não relacionadas com o uso dos recursos não renováveis dos mangues. A destruição total das árvores provoca uma reação em cadeia, que se inicia com a oxidação do sedimento e a conseqüente lixiviação dos nutrientes, passando pela erosão gradativa do substrato (LACERDA, 1984).

A conversão dos mangues em áreas de desenvolvimento urbano são também extremamente destrutivos, uma vez que essa atividade implica necessariamente em desmatamentos e alteração na rede de drenagem, não só para a instalação do empreendimento, como também na construção de vias de acesso. A exploração total dos manguezais, visando o rendimento máximo a curto prazo, tem como conseqüências a erosão de litorais e bacias de drenagem; decréscimo da pesca local e diminuição da produtividade costeira; contaminação aguda em áreas poluídas; extinção de espécies e perda de atividade remunerada para populações de baixa renda (LACERDA 1984).

Este autor esclarece que, com o gerenciamento ecológico, visando silvicultura e criação de reservas, haverá um rendimento contínuo em longo prazo de lenha, carvão e madeira para construção, além de um banco genético para silvicultura, proteção de fauna, flora e turismo, gerando a manutenção da produtividade interna e costeira, estabilidade de litorais e bacias de drenagem, composição estética, barreira contra poluentes e atividade remunerada para população de baixa renda.

Desse modo, o bem-estar das futuras gerações estaria garantido, constituindo responsabilidade social da presente geração, visando assegurar que os recursos naturais renováveis sejam adequadamente cuidados para garantir sua produtividade sustentável. Assim, a preservação da diversidade voltada para a natureza e a vida humana, numa visão ético-cultural, deve ser encorajada através de promoções que respeitem e melhorem a diversidade de vida, independentemente de ideologia política, social ou religião dominante numa sociedade, não permitindo que o poder econômico sobrepuje esses valores.

#### 4.1 Direito de propriedade dos manguezais

Os manguezais e as dunas podem ser encontrados tanto em bens imóveis públicos como particulares. Eles se localizam sobre os terrenos de marinha e em contigüidade às praias, sendo ambos os bens da União, como o mar (art. 20 da Constituição Federal). Assim, nesses casos, a competência para decidir sobre os conflitos é a da Justiça Federal e não da Justiça Estadual, devendo funcionar a Procuradoria da República. Como já explicitado, só a lei federal pode alterar ou suprimir (MACHADO, 1991).

De outro lado, quando estiverem presentes bens particulares não precisam ser nem desapropriados, nem indenizados para que sejam conservados. Vigora o princípio da generalidade dos fins públicos, isto é, todos os que tiverem imóveis em que surjam ou existam manguezais e/ou dunas são obrigados gratuitamente a conservá-los. A propriedade privada, como a pública, deve cumprir sua função social (art. 170 e art. 5º, inciso XXIII da Constituição Federal), não existindo propriedade com fins exclusivamente privados. Os proprietários podem impedir a entrada de outras pessoas, podendo coletar a fauna ali encontrada, obedecendo o previsto em lei (MACHADO, 1991).

#### 4.2 A valoração ambiental

Embora o uso de recursos ambientais não tenha preço reconhecido no mercado, seu valor econômico existe à medida que este uso altera o nível de produção e consumo (bem estar) da sociedade. Há dificuldade para encontrar preços de mercado que reflitam os valores atribuídos aos recursos ambientais. A tarefa de valorar economicamente um recurso ambiental consiste em determinar quanto melhor ou pior estará o bem-estar das pessoas devido a mudanças, seja na apropriação por uso (valor de uso – VU) ou não (valor de não-uso – VNU)<sup>17</sup>. E os métodos existentes de valoração ambiental correspondem a estes objetivos (uso ou não), à medida que se captem estas nuances de uso de valor econômico ambiental. Nesse pensamento, quando o consumo das famílias é afetado por decisões dos investimentos públicos ou privados, deve fazer parte da

---

16- Representa o valor da existência do recurso, o direito de existência de espécies não-humanas ou preservação de outras riquezas naturais, mesmo que estas não representem uso atual ou futuro para o indivíduo.

valoração uma análise social de custo<sup>18</sup> - benefício<sup>19</sup>, dela derivando os métodos de valoração monetária dos recursos ambientais (MOTTA e MAY, 1994).

Assim, embora recente, a valoração ambiental vem ganhando espaço dentro de uma equidade de valores, em que a natureza passa a contribuir não só pelo aspecto cênico, mas também pelos benefícios sócio-econômico-culturais que dela provém.

Por outro lado, a comunidade envolvida muitas vezes não tem visão do que perdem e do que deixam de ganhar quando ocorre um dano ambiental por falta de sensibilidade, conhecimento ou percepção. Porém, percebe-se hoje que muitas mudanças de conduta têm ocorrido por pressão da sociedade civil organizada, que começa a ter noção de seus direitos e passa a contribuir à medida que se torna mais consciente e informada.

---

17- Representa o bem-estar que se deixou de ter em função do desvio dos recursos da economia para políticas ambientais, em detrimento de outras atividades econômicas.

18- Representa os bens e serviços ecológicos, cuja conservação acarretará na recuperação ou manutenção destes para a sociedade, impactando positivamente o bem-estar das pessoas.

## 5 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

### 5.1 Localização

O município de Angra dos Reis (fig. 1) é classificado como estância balneária. Pertence à Região da Costa Verde, no litoral sul fluminense. É limitado ao norte pelo município de Bananal (SP), ao sul pelo Oceano Atlântico, à leste por Mangaratiba e Rio Claro e à oeste por Paraty. A área de estudo situa-se às margens da Rodovia BR 101, km 102, Gleba O, lote A, Estrada do Pontal, Saquinho de Itapirapuã. Encontra-se na Baía de Angra, junto à foz do rio Caputera, entre as coordenadas geográficas 23°00'24" de latitude sul e 44°19'05" de longitude oeste. Limita-se pela estrada de acesso ao Saquinho, o rio Caputera, a baía da Ribeira e um trecho contíguo de manguezal (fig. 2).



**Fig. 1** - Localização da área de estudo em Angra dos Reis, RJ.



**Fig. 2** - Posição do manguezal na Baía de Angra

## 5.2 Clima

Com um clima Tropical Úmido na classificação de Thornthwaite, possui forte influência da maritimidade, em função da sua proximidade com o mar e da intensa ocorrência de chuvas orográficas, promovidas pela proximidade da Serra do Mar, a linha do litoral. Este clima favorece a ocorrência de farta vegetação de floresta Tropical Úmida (Mata Atlântica) encontrada principalmente nas encostas. Possui temperatura média máxima de 27° C e média mínima de 19,9° C.

## 5.3 Geologia e Geomorfologia

Os aspectos fisiográficos mais importantes da região definem-se pela vertente atlântica da Serra do Mar, com terrenos montanhosos de forte declividade, estreitas planícies aluviais descontínuas ao longo do litoral e inúmeras enseadas e ilhas, resultante do afloramento de escarpas diretamente do oceano. O solo possui reservas minerais e rochas como granito, pedras britadas, ornamentais e areias.

#### 5.4 Hidrografia

Os principais coletores da região são os rios Mambucaba e Bracuí, que têm suas nascentes no alto do Planalto da Serra da Bocaina no Estado de São Paulo. A região é bastante rica em cursos d'água, provenientes dos talwegues ocorrentes nas encostas da Serra do Mar.

#### 5.5 Vegetação

Na área de estudo, a vegetação típica é a de mangue (fig. 3), típica de ambientes alagados influenciados pelas marés, onde o solo é formado por vasa lodosa, que serve como substrato ao crescimento de vegetais. Entre as espécies vegetais, predominam a *Rhizophora mangle* (mangue preto), a *Avicenia shaueriana* (mangue branco) e a *Laguncularia racemosa* (mangue siriúba). Nos limites da área, onde o solo é mais seco, ocorre a vegetação típica de restinga.



**Fig. 3** - Aspecto do manguezal na área mais preservada de Itapirapuã.

## 6 METODOLOGIA

A pesquisa teve como base um estudo no manguezal de Itapirapuã em Angra dos Reis/RJ, buscando gerar discussões sobre a efetividade de instrumentos legais na tutela ambiental. Para isso, foram realizados contatos institucionais (Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Procuradoria da República, João Fortes Engenharia SA e ONG ISAB - Instituto Sócio-Ambiental da Baía de Ilha Grande) e entrevistas, como fontes primárias para o conhecimento local. Durante as entrevistas com representantes da comunidade de Pontal e das instituições citadas, obtiveram-se informações diferenciadas acerca do caso, do andamento de todo processo e da infinidade de ações vinculadas ao fato.

Como fonte secundária, obteve-se a documentação legal comprobatória na Primeira Vara Federal de Angra do Reis, vindo legitimar a análise do estudo em comento, além do levantamento bibliográfico realizado através de pesquisa de pensamentos doutrinários; dispositivos constitucionais; infraconstitucionais e internet, que serviram de respaldo no sentido de auxiliar na interpretação dos dados coletados. Esses contatos foram essenciais para dar coerência ao trabalho.

Foram efetivadas visitas ao local para documentação fotográfica, observações e comparação do potencial construído em relação à área restante do manguezal preservado.

De posse de todo material, buscou-se contextualizar os interesses em questão.

## 7 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Ao longo de vinte anos, o local usado como base para esse estudo foi objeto de várias ações. O impacto ocorreu sobre um manguezal - ecossistema considerado como Área de Preservação Permanente (APP), conforme estabelece o artigo 2º do Código Florestal - com terreno acrescido de marinha à margem do rio Caputera. Desde o começo, torna-se evidente os sinais da ilegalidade e imoralidade administrativas.

Durante a pesquisa, foi possível o acesso a um grande número de processos e documentos, que relataram todo o andamento do caso em questão. Aqueles considerados mais relevantes ao estudo encontram-se em anexo. Outros, em minoria, embora importantes, não constam no trabalho, tendo em vista a dificuldade de localização dos mesmos. Ressalta-se que toda documentação legal encontra-se na Primeira Vara Federal de Angra dos Reis, bem como no Superior Tribunal de Justiça (STJ).

### 7.1 Cronologia dos fatos

1- Em 1987 foi obtida a licença municipal para a implantação de um condomínio - projeto original - pela empresa Costabella Empreendimentos Imobiliários LTDA, que começou imediatamente as obras, executando o desmatamento do terreno e o aterro do manguezal, sem requerer licença ambiental. Houve com isso total desrespeito ao bem ambiental por parte da empresa e, principalmente, de representantes dos órgãos responsáveis, por depreciarem seu próprio potencial de atuação na tutela ambiental, ao permitir a degradação de um ecossistema como o manguezal que leva milhões de anos para ser construído.

2- A fiscalização da FEEMA embargou a obra. A fiscalização da CECA pela Deliberação nº 1.183/87, solicitou ao Secretário de Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro a interdição do empreendimento, a qual foi atendida, conforme consta no Processo E-07/202003/87, que se encontra na Primeira Vara Federal de Angra dos Reis.

3- Para decidir a questão, a empresa em 1988 elaborou um “projeto de reconstituição ecológica” (anexo 1) da área, que foi submetido à FEEMA, acompanhado de um requerimento solicitando a licença ambiental.

4- Em 1990, a CECA baixou Deliberação de nº 1.709/90 (anexo 2) **aprovando o projeto de “recuperação da área de manguezal restante”**, segundo o qual o dano estaria reparado pela empresa, devendo a área ser transformada em Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN (anexo 3), embora, como já citado, sendo uma APP, não poderia ser tocada.



**Figs. 4 e 5** - Área de manguezal transformada em RPPN.

Importante ressaltar que na referida Deliberação não foi exigido recuperar a área impactada, que se manteve aterrada para a construção do empreendimento. Assim, a empresa requereu Licença de Instalação (LI) FEEMA, que emitiu parecer favorável (anexo 4), mesmo tendo iniciado a implantação do condomínio sem a devida licença ambiental.

Em sua parte expositiva, a CECA determinou:

*Art. 1º. Aprovar o projeto de recuperação da área de manguezal objeto de aterro por parte da COSTABELLA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS LTDA., na Rodovia Rio - Santos (BR-101) km-102 - Saquinho de Itapirapuã, Município de Angra dos Reis.*

*Art. 2º. Determinar à empresa que cumpra as exigências:*

*a) Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, cronograma das obras de remoção do aterro e recuperação do manguezal;*

*b) Preservar o manguezal a ser recuperado, responsabilizando-se por sua manutenção;*

*c) Transformar a área a ser recuperada em Reserva Particular do Patrimônio Natural (anexo 2) regularmente registrada no Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, na forma do Decreto nº 98.914, de 31.01.90;*

*d) Acrescentar à área proposta para recuperação uma faixa de 11.800 (onze mil e oitocentos) metros quadrados na direção do Rio Caputera da estrada que dá acesso ao Hotel Porto Aquarius até o mar;*

*e) Apresentar, no prazo complementar que se façam necessárias para a recuperação do manguezal;*

*f) Delimitar, no prazo de 30 (trinta) dias planta com as áreas de transição entre a área a ser recuperada e as demais;*

*g) Apresentar, semestralmente, os dados do monitoramento das áreas a serem recuperadas.*

*Art. 3º. Atender exigências complementares que se façam necessárias para a recuperação do manguezal.*

*Art. 4º. Determinar à FEEMA que fiscalize o cumprimento desta Deliberação.*

*Art. 5º. Esta Deliberação entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

A área total de mangue era inicialmente de 98.361,27 m<sup>2</sup> restando apenas 39,775m<sup>2</sup> como RPPN. Ficou para o empreendimento os exatos 58.586,27 m<sup>2</sup>. Como se observa, não há necessidade de ser *expert* em cálculos para verificar que 60% do mangue foi destruído para a construção de uma grande área de lazer.

5- Em 1992, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPERJ) propôs Ação Civil Pública em face da citada empresa objetivando o desfazimento do aterro e do enrocamento, bem como condena-la em obrigações de fazer (com a recuperação completa da área de mangue) e de não fazer (abster-se a ré definitivamente de realizar qualquer atividade ou obra que pudesse causar ou agravar a situação da área), conforme o anexo 5.

6- O Juiz na sentença, **buscando o “justo equilíbrio”, julgou improcedente** o pedido (anexo 5), alegando que foi realizado elaborado e minudente laudo pericial, onde se verificou aterro hidráulico pela empresa-ré sobre parte do terreno, desaterro do mangue de acordo com as exigências da Resolução CECA nº 1.709/90, bem como aquelas da

Licença Prévia (LP) nº 019/90, expedida pela FEEMA (permitindo a inundação natural do local pelas águas do mar, com o avanço e recuo das marés, possibilitando em consequência, a recuperação gradual do ecossistema). Alegou o juiz por parte do Perito, que a degradação ambiental na área, não pode ser completamente creditada à empresa-ré, cujas atividades datam de 1987, mas remonta ao ano de 1940, fruto da construção da Estrada de Angra - Getuliana, seguindo-se a Rodovia Rio-Santos, sendo, por isso, apenas parcial a ação da ré. **E ainda, que a ré recuperou a aludida área “valendo-se até mesmo de tecnologia estrangeira, pioneira no país”**, para o projeto de reconstituição ecológica. Não havendo sido impetrado recurso a esta decisão ela transitou em julgado, quando não cabe mais recurso.



**Figs. 6 e 7** - Reconstituição ecológica da área restante.



7- Em 1994, o Ministério Público Federal (MPF) se pronuncia impetrando Ação Civil Pública em face da empresa, visando condená-la à reparação da área, recolocando-a na situação anterior ao início das obras, que causaram o aterro do mangue ali existente.

8- Com base nas disposições da LP nº 019/90 e ao determinado pela Deliberação CECA nº 1.754 (anexo 6), que **decidia fosse expedida Licença de Instalação**, desde que atendidas as exigências constantes das alíneas ‘b’, ‘c’, ‘e’ e ‘g’ da Deliberação CECA nº1709/90, foi requerida pela empresa a Licença de Instalação.

9- Através da Deliberação nº 3.560, de 17.08.96, a CECA negou a Licença de Instalação, alegando que “o empreendimento circunscreve-se nos limites da Área de Preservação Ambiental (APA) de Tamoios, declarada Zona de Conservação de Vida Silvestre (ZCVS) pelo Decreto nº 9.452 de 05.12.86”, onde a atividade não é permitida (anexo 7).

10- A empresa impetrou recurso a essa Deliberação denegatória na forma da legislação, que tramitou por mais de seis meses, culminando com a decisão do Secretário de Estado de Meio Ambiente:

*Defiro o recurso a Deliberação CECA/CLF nº 3.560/96 e determino a FEEMA que conceda a Licença de Instalação para o projeto de ocupação urbana em faixa costeira constando 05 (cinco) condomínios localizados no Saquinho de Itapirapuã, 2º Distrito do Município de Angra dos Reis, de responsabilidade de Costabella Empreendimentos Imobiliários Ltda.*

*Publique-se, dê-se ciência à CECA, à FEEMA e à Requerente.*

11- Com isso a FEEMA expediu a LI nº 053/98, com validade até 27 de março de 2001, posteriormente substituída pela LI nº 287/2001(anexo 8), válida até 14 de setembro de 2004, **autorizando a empresa a implantar a instalação relativa à atividade de construção composta de cinco condomínios horizontais, apoio náutico e esportivo.**

12- Três meses após a expedição da LI nº 287/2001 a FEEMA expediu nova LI nº 415/2001(anexo 9) **autorizando alterações no projeto original. Em lugar dos cinco condomínios aprovados, a empresa pretendia construir um Hotel Residência, mantendo a infra-estrutura de apoio náutico com quarenta vagas secas para embarcações de até vinte e seis pés; quarenta vagas molhadas inicialmente; quarenta lockers para jet sky; e apoio esportivo com uma área de 1.800,00 m<sup>2</sup>.** Modificou-se a infra-estrutura para trezentas e vinte vagas de embarcações.



**Figs. 8 e 9 - Vagas para 320 embarcações e apoio náutico.**

13- Importante ressaltar que tanto para a LP nº 019/90, quanto para as LI nº 287/2001 e LI nº 415/2001, não foi exigido o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), contrariando a Constituição Federal, a Lei de Gerenciamento Costeiro, bem como outras leis pertinentes.

14- Em obediência ao item 13 da LI vigente, ou seja, “*submeter previamente à FEEMA, para análise e parecer, qualquer alteração no projeto*”, a empresa submeteu a alteração à FEEMA que, após análise, **teve parecer favorável da Agência Regional da Baía da Ilha Grande - ARBIG, bem como da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis** (anexo 10).

15- Em virtude deste parecer técnico, a LI nº 287/2001, foi substituída pela LI nº 415/2001, **que autorizou a implantação de hotel residência constituído de trezentas e vinte unidades, com área de lazer e esportes, apoio náutico e marina, obedecidas todas as restrições constantes do referido Parecer Técnico.**

16- O MPF, discordou da outorga da LI, por entender que o licenciamento fora irregular, face a não exigência da prévia apresentação de Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental. Impetrou uma Ação Civil Pública, visando o embargar da obra, e anular as licenças ambientais concedidas. Nesta ação, houve pedido de liminar para que a empresa abstinhasse de praticar quaisquer obras no local, bem como proibir a FEEMA e o Estado do Rio de Janeiro de praticar quaisquer atos autorizando a continuidade do empreendimento enquanto não fosse regularizada a licença ambiental concedida mediante a realização de EIA/RIMA, audiência pública e TAC. A liminar foi concedida, dando lugar a inúmeros procedimentos judiciais.

17- O TAC firmado em abril de 2001 (anexo 11), nos autos da Ação Civil Pública nº 94.006777-5, proposta pelo IBAMA, **limitou-se a compor reparação da área de preservação permanente** como medida mitigadora e como medida compensatória, simplesmente a doação de um microcomputador à Estação Ecológica de Tamoios. Este TAC que poderia servir também como instrumento de defesa, tornou-se ferramenta insignificante.

18- Em dezembro de 2001 o IBAMA expediu o Auto de Infração (anexo 12) e Termo de Embargo (anexo 13) contra a empresa pela ausência da anuência do IBAMA para “implantação de projeto composto de cinco condomínios horizontais apoio esportivo, náutico e vias de ligação”.

19- Três dias após este ato, a empresa apresentou impugnação ao auto de infração e embargo, baseando-se no TAC, **que tratou apenas da recomposição do manguezal aterrado** e não de anuência de licença para construir o empreendimento. Vale ressaltar que a advogada que assinou a petição de impugnação perante o IBAMA, também assinou o TAC, tendo conhecimento do seu estrito objeto.

20- Também em dezembro de 2001, **inexplicavelmente o IBAMA informa que desembargou as obras** (anexo 14), **embora contrariando o parecer técnico e jurídico** que embasaram o embargo (anexo 15).

21- Em maio de 2002, contrariando pareceres e completando a necessidade de anuência do órgão federal para o processo de licenciamento do empreendimento, o **IBAMA expediu a Autorização para supressão de vegetação nº 025/2002, autorizando a empresa Costabella Empreendimentos Imobiliários LTDA a proceder a limpeza de área, objetivando a implantação do empreendimento denominado Costabella Marina Resort.** A referida autorização, além de desatender pareceres, ignorou a informação da FEEMA quanto à inexistência de Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

22- Em setembro de 2002 o IBAMA encaminha o Parecer Técnico nº 181/2002 (anexo 16) sobre o cumprimento das obrigações previstas no TAC, informando que “até a presente data foram executadas apenas as operações de infra-estrutura, referentes ao preparo do terreno para a efetiva implantação dos projetos (...)”.

23- Em 16 de dezembro deste mesmo ano, o MPF instaurou Inquérito Civil (anexo 17) para “apurar a ameaça de ocorrência de danos ao meio ambiente decorrentes da construção de um complexo hoteleiro denominado MELIÁ ANGRA RESORT MARINA E CONVENTION”. Expediu recomendação à FEEMA e ao IBAMA para esclarecimento da irregularidade do desembargo das obras com base no TAC celebrado em juízo com objeto absolutamente diverso do licenciamento. Não havia nenhuma relação entre cumprimento da obrigação estabelecida em TAC para compor desmatamento de área de preservação permanente ocorrida em 1990 e autuação por retirada de vegetação para implantar o projeto.

24- Um dia após, o IBAMA, dando atendimento à recomendação do MPF, expediu novamente Auto de Infração com multa de dois milhões de reais e embargo das obras. A FEEMA, órgão competente para expedir a licença ambiental, não respondeu à recomendação enviada pelo MPF.

25- Em 27 de dezembro de 2002, o MPF ajuíza Ação Cautelar Preparatória de Ação Civil Pública com Pedido de Liminar *Inaudita Altera Pars Urgente*<sup>20</sup> em face da empresa, por pretender construir empreendimento de grande porte sem o necessário Estudo Prévio de

---

19- Quando o juiz concede medida judicial sem ouvir a parte contrária.

Impacto Ambiental; da FEEMA por atender a CECA na pessoa do Procurador Geral do Estado do Rio de Janeiro, expedindo autorização e contrariando a legislação federal vigente. Um dia após, o juízo decidiu (anexo 18) que a empresa deveria se abster de qualquer ato quanto ao reinício das obras; e que a FEEMA e o Estado do Rio de Janeiro, se abstivessem de emitir qualquer ato que autorizasse a continuidade das obras, até a elaboração do EIA.

26- Paralelamente a outras ações, a empresa interpôs Agravo de Instrumento com efeito suspensivo (anexo 19) contra o pedido de liminar na Ação Civil Pública impetrada pelo MPF, posteriormente revogado por um Agravo Regimental e conseqüente embargo das obras. Deste recurso foi impetrado junto ao Superior Tribunal de Justiça, Recurso Especial e proposta Medida Cautelar, que foi deferida, restabelecendo, portanto, os efeitos suspensivos do Agravo de Instrumento, com o conseqüente reinício das obras.

27- Posteriormente, a Medida Cautelar foi julgada improcedente, revogando-se a liminar concedida, o que resultou em novo embargo das obras.

28- Contra esta decisão foram opostos Embargos de Declaração com efeitos modificativos acolhidos pelo Superior Tribunal de Justiça para julgar procedente a Medida Cautelar e determinar o prosseguimento do empreendimento, que foi concluído.

29- Atualmente, após tantos instrumentos legais e administrativos como ações, recursos, embargos, medidas cautelares e liminares, agravos, etc, o empreendimento encontra-se totalmente concluído e possui o beneplácito da Prefeitura Municipal de Angra dos Reis, que outorgou os respectivos alvarás de “habite-se”.



**Fig. 10** - Área central do Resort.



**Fig. 11** - Piscina de frente para o mar.



**Fig. 12** - Vista para o oceano.



**Fig. 13** - Duas quadras de tênis e uma poliesportiva.



**Fig. 14** - Restaurante de frente para o mar.

## 7.2 A efetividade dos instrumentos legais adotados no caso

Há no ordenamento jurídico brasileiro um aparato de leis ambientais que regulam e norteiam os direitos e deveres do homem com seus semelhantes e para com o ambiente em que vive.

Não bastassem as leis atuais, o Código Florestal - não menos atual, normatiza desde 1965 que as florestas e demais formas de vegetação que recobrem os mangues, são bens de interesse comum a todos os habitantes do país, sendo os direitos de propriedade limitados. Assim, a cessão de direito de ocupação<sup>21</sup> adquirido pela empresa, não lhe dá poder de transformar o estado natural da área de manguezal ou de destruí-la, modificando sua função ecológica.

O art. 2º, alínea f do Código considera o ecossistema manguezal como Área de Preservação Permanente, se dando a proteção pelo só efeito desta lei. Trata-se, segundo MACHADO (2001), de limitação administrativa:

*“As florestas de preservação permanente do art. 2º do Código Florestal ... tais são as suas características de generalidade, ... **devem ser incluídas como limitações administrativas.** Analisando o Código Florestal de 1934, que previa as florestas protetoras, discorria Osny Duarte Pereira ao tratar das matas protetoras: sua conservação não é apenas por interesse público, mas por interesse direto e imediato do próprio dono. Assim, como ninguém escava o terreno dos alicerces de sua casa, porque poderá comprometer a segurança da mesma, do mesmo modo ninguém arranca as árvores das nascentes, **das margens dos rios**, nas encostas das montanhas, ao longo das estradas, porque poderá vir a ficar sem água, sujeito a inundações, sem vias de comunicação, pelas barreiras e outros males resultantes de sua insensatez. **As árvores nesses lugares estão para as respectivas terras como o vestuário está para o corpo humano.** Proibindo a devastação, o Estado nada mais faz do que auxiliar o próprio particular a bem administrar os seus bens individuais, abrindo-lhe os olhos contra os danos que poderia inadvertidamente cometer contra si mesmo”.*

---

20- Contrato especial previsto na Lei nº 9636 que regula os bens imóveis da União, dentre eles os terrenos da marinha, estabelecendo os critérios de ocupação.

O art. 3º, par. 1º do Código estabelece que só poderá ser permitido a supressão total ou parcial dessas áreas, em caso de utilidade pública e interesse social. Um complexo hoteleiro com marina para trezentas e vinte embarcações não está enquadrado em nenhum dos incisos que definem utilidade pública ou interesse social. Desse modo observa-se que as condutas dos representantes dos órgãos responsáveis foram permissivas quanto aos instrumentos legais adotados, carecendo de bom senso e interesse na tutela do bem ambiental.

Conforme adverte a Professora Helita “a legislação vigente, ao permitir a supressão total ou parcial das APPs, somente o faz para atender à utilidade pública ou ao interesse social. Jamais para projeto de interesse exclusivamente econômico, visando apenas ao lucro individual sobre a vegetação ali reservada de preservação permanente” (CUSTÓDIA, 1998) . Observa-se então que os manguezais só podem ser alterados ou suprimidos por ato legislativo, isto é, o Município, Estado ou Governo Federal não podem autorizar qualquer alteração ou extinção. Somente a lei pode tocar nesses espaços. Portanto, qualquer uso que tire ou dificulte a integridade ou a total proteção dos manguezais está proibido.

Acentue-se que essa intocabilidade dos manguezais tornou-se constitucional, visando conservá-los para as gerações futuras, que também estão protegidas pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu art. 225 contra a imprevisão, a pressa e a cupidez do poder econômico. Estabelece assim, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um dos princípios basilares da Constituição Federal, cabendo à coletividade e primordialmente ao poder público o respectivo dever de protegê-lo e preservá-lo.

Diante de tantos institutos normativos que tutelam o meio ambiente, percebe-se que ainda persiste na atualidade, uma estratégia negativa de apropriação dos recursos naturais, através da exploração econômica da natureza, da degradação ambiental, da desigual distribuição dos recursos ecológicos e da marginalização social. Assim, conclama-se para um papel mais ativo e consciente daqueles que representam o Estado no socorro aos valores ambientais.

Dessa forma, fica evidenciado neste estudo que a tutela ambiental ainda carece de

mais efetividade. A inobservância no cumprimento da legislação, permitindo vícios no processo de licenciamento e o acompanhamento moroso e ineficiente da justiça, através dos procedimentos decisórios de representantes do Estado, relativos ao dano causado no ecossistema degradado, impediram a real tutela ambiental. A ACP, instrumento legal, que poderia trazer a restauração do bem defendido, não o fez. Deixaram a desejar a eficácia e a sensibilidade dos juízes; o dinamismo e a hombridade dos servidores vinculados aos órgãos públicos ambientais. Uma prova disso foi a conclusão da obra e o funcionamento do Resort.

### **7.2.1 EIA: requisito indispensável no processo de licenciamento**

Um fator que chamou a atenção nesse caso, diante de tantos procedimentos administrativos, foi a outorga de licenças. Não houve a devida exigência para licenciamento ambiental pelos órgãos responsáveis, nem no projeto original, nem mesmo quando a FEEMA autorizou a empresa a fazer alterações. Houve aumento significativo do número de unidades residenciais construídas - de 74 no projeto original para 320 -, ocasionando acréscimo no número de pessoas e, conseqüente, de veículos no local, bem como de vagas para embarcações. Não há como conhecer os impactos decorrentes dos vários aspectos desse empreendimento e possíveis medidas de controle ou mitigadoras sem um estudo de impacto ambiental.

Cabe ressaltar que o projeto de restituição ecológica se resumiu à recuperação ambiental do mangue existente na área, que foi objeto do TAC. Observou-se que este projeto pretendeu erroneamente substituir o EIA. Isso é inadmissível, já que o TAC não perpassa em questões ambientais sérias como destino de efluentes sanitários, necessidade de estação de tratamento, de recuperação da mata ciliar, aumento do número de embarcações, despejo de óleo dessas embarcações, etc.

A exigência do prévio estudo de impacto ambiental é exatamente para detectar e evitar os danos que estão ocorrendo ou poderão ocorrer. Sendo assim, deve ser realizado antes do início da obra, ficando a outorga da licença na dependência do seu resultado. Assim, o conteúdo do EIA/RIMA serve para apoiar a decisão dos órgãos responsáveis de expedir ou não a licença.

A obrigatoriedade do EIA/RIMA encontra fundamento na Constituição Federal. O par. 1º, inciso IV do art. 225 estabelece que para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado incumbe ao poder público:

IV- “exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade”.

A Constituição Federal ao declarar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, visando assegurar a sua efetividade, consagrou o EIA/RIMA como instrumento indispensável da política ambiental.

É estabelecido também pelo art. 6º, par. 2º da Lei de Gerenciamento Costeiro, por tratar-se de empreendimento localizado na Zona Costeira, que “o licenciamento para parcelamento e remembramento do solo, construção, instalações das características naturais da Zona Costeira....deverá observar as normas específicas federais, estaduais, e municipais, respeitando as diretrizes dos Planos de Gerenciamento Costeiro”. No parágrafo citado tem-se a observação legal de que “ a falta ou o descumprimento, mesmo parcial, das condições do licenciamento previsto neste artigo serão sancionadas com interdição, embargo, ou demolição, sem prejuízo da cominação de outras penalidade previstas em lei". Assim, neste caso concreto é indiscutível que não tenha havido necessidade da elaboração do estudo de impacto ambiental e seu respectivo relatório de impacto ambiental.

### 7.3 Decisões que influenciam no impacto socioambiental

Verifica-se, que o crescimento da livre iniciativa, que rege as atividades econômicas no litoral brasileiro sem a preocupação com a natureza, deveria ser freado, passando a ser mais cerceada a liberdade de agir.

Nesse sentido, também o inciso VI, art. 170 da Constituição Federal estabelece que a ordem econômica fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano deverá reger-se pelos ditames da justiça social, respeitando o princípio da defesa do meio ambiente. Assim transcrito:

Art. 170 - “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos, existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

VI - defesa do meio ambiente”.

Importante assinalar que o Agravo de Instrumento, impetrado pela empresa com pedido de deferimento de efeito suspensivo foi aceito pelo TRF, alegando o Relator que **“eventuais divergências de entendimento entre distintos órgãos públicos não devem impedir o normal desenrolar de atividades da iniciativa privada.** A par da destacada função social que se estampa no conjunto de encargos assumidos pela empresa..., **cumprir não obstar sem base inteiramente segura a marcha normal do progresso”.**

O relator ainda fundamenta que ocorreu excesso na liminar concedida anteriormente, porque resultaram efeitos de plano como “a paralisação de atividades geradoras de empregos diretos, imediatos e futuros, em uma comunidade que luta bravamente para superar suas carências”.

Em visita ao local percebeu-se a insatisfação da comunidade com relação à implantação do empreendimento. Prova disso foi a denúncia anônima feita por um morador local ao IBAMA conforme o anexo 12, sendo motivo de embargo e interdição, pedindo “medidas enérgicas contra os infratores, para com o meio ambiente em que vive”.

Embora não se tenha um número concreto de pessoas prejudicadas, o empreendimento trouxe para a comunidade mudanças em suas vidas. Segundo relatos de moradores, que não quiseram ser identificados, muitos se mudaram do local sendo privados não somente do lazer - praia e pesca - mas também do seu sustento próprio, tendo em vista que desde a primitiva comunidade onde viviam em condições precárias, moravam em casa de sapê e “chão de barro batido”, não tinham acesso à cidade nem locomoção. Assim, esses recursos - mariscos, caranguejos e peixes (peixe seco) - eram a sua única fonte de alimentação. “Havia também muitas capivaras no local, hoje, porém, observam-se poucas pegadas”.

A comunidade realmente lutou bravamente não para conseguir emprego, cuja demanda foi pouca, mas para terem sua área de lazer conservada, seu acesso à praia garantido e seu manguezal preservado. Porém a luta foi em vão, porque nem o acesso à área restante de manguezal lhe é permitido, como se observa na figura 15.



**Fig. 15** - Placa localizada na cerca de grade do empreendimento

Conforme normatiza o artigo acima a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa devem estar pautadas primordialmente no princípio da defesa do meio ambiente e conseqüentemente da comunidade que o cerca. Porém, em várias situações a comunidade ainda se encontra à mercê do poder econômico.

Observa-se atualmente que a ganância pela extrapolação do lucro em detrimento do bem ambiental tem envolvido órgãos diretamente responsáveis pela sua tutela. A cada dia se vê na mídia denúncias de servidores que estariam envolvidos em corrupção, objetivando a pecúnia ilegal em troca de liberação de licenças ambientais sem o devido processo de licenciamento ambiental, como foi divulgado na mídia em reportagem do jornal O Globo datado em 26 de outubro de 2007, assim transcrito:

*A Polícia Civil prendeu ontem 19 integrantes de uma quadrilha acusada de forjar licitações, comprar laudos de licenciamento ambiental e lavar dinheiro em Angra dos Reis (Costa Verde fluminense). Entre os presos estão empresários do ramo da construção civil, servidores municipais e estaduais, um vereador e um secretário municipal do município vizinho de Parati. Dez pessoas ainda são procuradas, das quais três são secretários municipais de Angra.*

Para um meio ambiente equilibrado, há que se fazer valer dos recursos e instrumentos legais disponíveis, no sentido de dar espaço para a ética, o respeito e conseqüentemente a tutela do bem ambiental. Necessita ser priorizado o interesse transindividual, e não interesses meramente privados, aos quais exacerbam os recursos naturais sem comprometimento com as gerações futuras.

#### 7.4 Inobservância dos órgãos envolvidos na defesa do bem ambiental

Diante do fato consumado, cabe colocar em discussão e conseqüentemente em reflexão a responsabilidade que as leis conferem àqueles que causam dano ao meio ambiente, sejam pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado.

Verifica-se, no histórico legal dos fatos, a ocorrência do dano ambiental através de emissão de licença para construção sem a realização do EIA/RIMA e realização de obras em área de preservação permanente, e ainda apoio à empresa por parte do Poder Público.

O art. 3º, inciso IV, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente considera “poluidor, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. O art. 14, par, 1º da mesma lei estabelece “...é o poluidor obrigado ....a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente...”, tratando este, da responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente. Da junção desses artigos tem-se naqueles que colaboraram para a degradação ambiental, concedendo licenças indevidas, a responsabilidade, sejam eles entes federados - União, Estado ou Município - ou funcionários que as concederam.

##### 7.4.1 Responsabilidade civil do empreendedor

“A licença ambiental não libera o empreendedor licenciado do seu dever de reparar o dano. Essa licença, se integralmente regular, retira o caráter de ilicitude administrativa do ato, mas não afasta a responsabilidade civil de reparar. A ausência de ilicitude administrativa irá impedir a Administração Pública de sancionar o prejuízo ambiental; mas nem por isso haverá irresponsabilidade civil” (MACHADO, 2003).

De acordo com o pensamento deste autor, a responsabilidade ambiental não pode ser eliminada pela licença expedida pelos órgãos ambientais. A Administração Pública não pode nem por ação - pela realização do licenciamento ambiental - nem por omissão - pela falta de fiscalização – afastar-se da tutela aos bens e valores ambientais, amparados pela Constituição Federal como um direito fundamental. Assim, se nem de posse de uma licença regular o empreendedor deixa de ter o dever de reparar os danos, muito menos com base em uma licença ilegal.

#### 7.4.2 Infringência aos Princípios norteadores do meio ambiente

Da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 surgiram vinte e sete princípios. O Princípio 15 estabelece que: “De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes economicamente viáveis para prevenir a degradação”.

Trata-se do princípio da precaução, que significa cautela antecipada; cuidar antes para evitar danos futuros, principalmente considerando a ausência de conhecimentos científicos sobre o perigo, que não deve servir para motivar o atraso ou inação de medidas que previnam a degradação do ambiente afetado pelo ato lesivo.

Desse modo, diante de simples ameaça de dano, invoca-se ao Estado o princípio da precaução através de medidas preventivas, visando proteger o meio ambiente. Não havendo medidas de precaução e o dano for concretizado, caberá a penalização da pessoa física ou jurídica.

Este princípio foi expressamente adotado no par. 3º do art. 54 da Lei de Crimes Ambientais, exigindo medidas de precaução em “caso de risco de dano ambiental grave e irreversível”. Porém, se mesmo com a adoção de medidas preventivas, ocorrerem condutas danosas ao meio ambiente, ficará o poluidor obrigado a reparar os danos que causou, conforme estabelece o parágrafo 3º do art. 225 da Constituição Federal:

Art. 225

(...)

Par. 3º- “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

A penalização da pessoa jurídica foi mais um avanço trazido pela CF, fazendo com que a tutela do meio ambiente fosse implementada pela forma mais severa do nosso ordenamento: a responsabilização penal. Isto significa que, a partir de então, as empresas que vierem a provocar degradação ambiental poderão responder civil, criminal e administrativamente.

Desse modo, a toda conduta lesiva ao bem ambiental, deve ser estabelecida uma

penalização para o autor, seja ele pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. O parágrafo citado retrata o princípio do poluidor - pagador, posição unânime no ordenamento jurídico brasileiro. A concretização deste princípio se dará não só pela obrigação de reparar o dano, mas, sobretudo, de diminuir e evitar o seu acontecimento.

O Princípio da Responsabilidade fundamenta que: “O poluidor deve responder por suas ações ou omissões, em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível, de forma que possa reprimir a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade” ANTUNES (1998).

Assim, o causador do dano fica obrigado a arcar com os custos da lesão ambiental em sua totalidade. A reparação integral do dano busca como primeira medida, a recuperação integral, tanto quanto possível, do *status quo ante*, procurando deixar aquele espaço ambiental lesionado no seu estado anterior. Entretanto quando não é possível estabelecer esta meta, tem-se a obrigação de compensar e indenizar os danos causados.

Porém, em razão da infungibilidade do bem ambiental, pois não é passível de ser substituído e, portanto, da conseqüente irreversibilidade da maioria dos danos ambientais, a simples compensação e indenização do dano mostra-se insuficiente para garantir a efetiva proteção ao meio ambiente.

No caso em comento, o próprio Estado infringiu princípios norteadores do Direito Ambiental, permitindo a supressão de vegetação de mangue, aterro da área e construção do empreendimento.

A ineficiência dos instrumentos do Estado propiciou a inobservância desses princípios, vindo a confirmar com a alegação dos empreendedores no sentido de assumir o risco de eventual obrigação de demolição, para possibilitar a realização das obras sem base no EIA/RIMA, conforme Processo nº 2002.5101490269-8.

## 7.5 A tragédia dos bens comuns

Em 1968, o biólogo e ecologista Garret James Hardin chamou de “tragédia dos bens comuns” a utilização desordenada e competitiva dos recursos naturais e artificiais como a água, o solo, o ar, as florestas, os rios e o espaço urbano, traduzindo como um tipo de “problema sem solução técnica”, estando a solução baseada em modificações morais e éticas, que só podem ser atingidas através da conscientização, resultado da educação.

Para definir porque os bens comuns podem ser chamados de tragédia, recorreu ao filósofo Whitehead, que define como tragédia “o contemplar sem remorso do desenrolar dos fatos”.

Para este filósofo, a verdadeira tragédia, acontece quando vemos fatos graves ocorrerem e nos omitimos, sem remorso algum. Contaminação dos rios, desertificação, desmatamento e concentração da riqueza nas mãos de poucos são alguns exemplos desses fatos. Assim como quando observamos na mídia os problemas do aquecimento global, que muitas vezes aumenta com a extração de árvores históricas em nossa cidade e apesar de não concordarmos, observamos passivamente, sem nada fazer.

A tragédia dos bens comuns acontece quando utilizamos estes bens de todos como se fossem privados. Acontece quando a União concede a uma empresa, “cessão de direitos de ocupação de terreno de marinha”, em área de manguezal, que legalmente é para todos usufruírem, principalmente a comunidade que o cerca. Quando representantes de órgãos como IBAMA, FEEMA, CECA, SEMA e PMAR, se acham no direito de outorgar Licenças sem EIA/RIMA para a mesma empresa, objetivando a construção de um Resort nesta área. E quando esta empresa degrada o ecossistema e usa de instrumentos legais não legítimos para concretizar seu intento através de “acordos e interesses conciliatórios”. Nenhum remorso. Tragédia.

Assim, conclama-se a atenção para o seguinte questionamento? Como é possível uma empresa instalar-se em um município relativamente pequeno como o de Angra dos Reis, suprimindo 58,586,27 m<sup>2</sup> de um ecossistema como o manguezal - sessenta por cento da área total- e o Poder Público consentir ou “não enxergar” este fato?

## 8 CONCLUSÕES

Diante dos fatos relatados, do exame documental e da análise dos procedimentos administrativos, conclui-se que:

A especulação imobiliária vem atuando aceleradamente no litoral, provocando um verdadeiro desastre ecológico a olhos nus, como ocorre na área estudada. No pensamento distorcido de muitos, tais atitudes geram empregos e “desenvolvimento econômico”. Vêm-se assim prédios “Com vista maravilhosa para o mar”; hotéis onde “A natureza fica mais perto de você” ou Resort que é “Ideal para investir, usufruir ou as duas coisas ao mesmo tempo”.



**Fig.18-** Placa de propaganda do empreendimento

Os atores da degradação colocam seus interesses acima da lei, com poder maior sobre o que é direito e se sobrepondo ao Direito Difuso, tal a força do poder econômico.

O que se observa na maioria dos casos, com raras exceções, é o ajustamento de interesses, através de uma rede de poderes que visa a extrapolação do lucro exacerbado em detrimento do bem ambiental, o qual deveria ser comum a todos, conforme estabelecido constitucionalmente. Aqueles que mais têm, são os que mais degradam, em nome do poder - tão transitório - e do ter - não menos -.

Esses atores se prevalecem legalmente das brechas que as leis propiciam, dos efeitos suspensivos e dos contatos, através de rede de influência nas instâncias superiores para propiciarem decisões e sentença favoráveis. Desfazer esta rede é difícil porque há envolvimento de vários segmentos da sociedade, inclusive dos órgãos públicos.

No presente caso, ao longo de vinte anos, não houve efetividade com relação a real tutela legal e administrativa dos órgãos responsáveis. Fica claro que os mesmos foram omissos em alguns momentos e permissivos em outros.

Embora o caso apresente aparência de que os órgãos municipais, estaduais e federais tenham feito algo, tendo em vista a quantidade de ações impetradas, empilhando até o teto os processos no Superior Tribunal de Justiça, os instrumentos legais não foram efetivos, caso contrário, não seria implantado um Hotel Residência em cima de um manguezal.

A grande mazela é que muitos representantes do Ministério Público e órgãos como o IBAMA, a FEEMA, e o próprio Município, permitem que se transija com a tutela ambiental, gerando, em termos de efetividade legal, uma visão desfocada.

Na prática, o empreendedor cria um fato consumado e alega que o dano para derrubar o que construiu será muito maior, havendo grandes perdas ambientais. Mesmo considerando que houve má fé, leva-se em conta os novos “benefícios” sociais e econômicos gerados, como empregos - para poucos -, calçamento de rua e saneamento básico - dever da Administração Pública -; contrapartida que não se compara à perda ambiental provocada para muitas gerações, inclusive para a comunidade local.

Para os que detêm o poder administrativo e econômico, nada disso importa. “Acertam” a situação, equivalendo meio ambiente e riquezas culturais à compensação pecuniária. Cria-se assim, uma mentalidade de legalizar o ilícito.

Assim, percebe-se que existem instrumentos de defesa, porém na prática não são efetivos, não por falta de mecanismos legais, mas por brechas que a própria lei permite que sejam usados para interesses vigentes.

Em muitos casos, e neste em específico, as leis criadas para protegerem o ambiente restam ineficazes, porque diversos agentes do poder público, legitimados para agir conforme os ditames da legislação, tutelando assim os direitos difusos, usando do mínimo de bom senso e conseqüentemente preservando o bem ambiental, não o fazem.

O bem público é um bem indisponível e intergeracional. Assim, torna-se evidente que não se encontra disponibilizado para fins de interesses particulares ou escusos, e sendo um bem de todos, deve ser preservado para que as gerações futuras possam ter uma

melhor qualidade de vida.

Verifica-se pela doutrina brasileira que a pretensão de indenização de dano ambiental é imprescritível. Embora a legislação brasileira não normatize em nenhum instituto legal, os pensadores do direito manifestam-se no sentido de que o meio ambiente é um direito fundamental do homem, portanto de ordem pública, indisponível e insuscetível de prescrição, não consistindo em direito patrimonial. Sua titularidade é difusa e os titulares anônimos. Assim, se fosse aplicada a prescrição, toda a coletividade seria punida.

O dano ambiental também gera efeitos no tempo, que não são percebidos no momento presente, mas os possíveis efeitos gravosos serão percebidos no futuro, infringindo princípios ambientais, caso houvesse regras prescritivas para o dano ambiental.

Desse modo, a imprescritibilidade do dano causado ao mangue de Itapirapuã, à comunidade local e às gerações futuras seguirá no tempo, aguardando não só a normatização de lei, mas principalmente o aprimoramento da sociedade, visando a implementação de reais mecanismos impeditivos de degradação.

Assim, pôde ser verificado que o bem ambiental, e especificamente o ecossistema manguezal no Saquinho de Itapirapuã, cuja tutela tem fulcro não só na Constituição Federal, Carta Máxima de nosso país, mas também na variedade de leis especiais mencionadas, não foi efetivamente protegido.

## 9 RECOMENDAÇÕES

Este trabalho não tem pretensão de solucionar a questão da exploração indiscriminada dos recursos naturais em nosso litoral. Porém, espera-se que ele seja traduzido como uma reflexão de que não há mais como aceitar passivamente tal situação. A legislação ambiental brasileira exprime em seus dispositivos, não só o indicativo para nossas ações no que tange à educação ambiental, normas e critérios para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, mas também a penalização daqueles que venham a concorrer para a prática de crimes ambientais. Assim, as recomendações reputadas mais relevantes sobre o objeto de estudo, com base tanto a partir da investigação teórica quanto da prática, são apresentadas a seguir.

- a- As leis ambientais têm objeto precípua de tutelar o meio ambiente. Portanto, os instrumentos legais (leis, pareceres, recursos) devem fazer valer o propósito a que se destinam, contrapondo-se efetivamente às pressões do poder econômico.
- b- Representantes dos órgãos governamentais (IBAMA, FEEMA, CECA, SEMA, PMAR), em muitos casos, têm sido responsáveis pelo processo de degradação ambiental, por omissão ou interesses não condizentes com sua atribuição legal adquirida. Além da responsabilização de acordo com a sua culpabilidade, deveria haver regimentos que tivessem como penalidade administrativa a inclusão do funcionário no processo de recuperação da área que foi degradada.
- c- Se o dever de recuperar o dano ambiental é imprescritível, transmitindo-se àqueles que sucedem na posse ou na propriedade da área danificada, caberia exigir do causador do dano, nos casos de impossibilidade de retorno ao estado inicial do bem ambiental, que ele recuperasse outras áreas em estado de degradação.

- d- Ecossistemas como os de mangue são importantes por sua diversidade biológica e funcional, pelo fator econômico e sócio-cultural na comunidade onde estão inseridos. Assim, além da tutela legal, eles deveriam ser protegidos na forma de um apadrinhamento comunitário, em que a própria comunidade seria co-responsável pela proteção do espaço ambiental onde vive.
- e- Recomenda-se enviar o presente estudo às Comissões de meio ambiente do Congresso Nacional e Ministério do Meio ambiente, sugerindo-se a elaboração de Projeto de Lei para que seja modificado o par. 6º do art. 5º da Lei de Ação Civil Pública, que trata do Termo de Ajustamento de Conduta, no sentido de vinculá-lo, no momento em que for firmado, ao espaço ambiental lesionado.
- f- O Termo de Ajustamento de Conduta deve tornar-se mais efetivo como forma de solução extrajudicial de conflitos, promovida por órgãos públicos. Ao ser firmado, deve ficar acertado previamente quem deve fiscalizar o que, sendo propostas medidas claras e executivas para o cumprimento.
- g- O dano ambiental é imprescritível no pensamento doutrinário brasileiro. Tendo em vista a característica difusa do meio ambiente, recomenda-se que o legislador pátria regule a questão, considerando o instituto da prescrição dentro do Direito Ambiental, que apresenta características próprias, diferentes das do Direito Civil.
- h- Devem-se executar formas de debates nas Universidades, com a participação de Membros do Ministério Público sobre a efetividade das leis ambientais para a tutela do meio ambiente.
- i- Deve haver a conscientização de que este cidadão está inserido no meio e, portanto, deve atuar junto ao Poder Público, fazendo valer os seus direitos. São necessárias mudanças efetivas sobreexercício pleno da cidadania.

- j- A questão ambiental requer um repensar dos posicionamentos éticos, quer no âmbito público ou privado, no qual os imperativos de uma ética de responsabilidade para proteção e conservação do meio ambiente sejam efetivamente observados.

## 10 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACOT, Pascal. *História da ecologia*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALIER, Jean Martinez. *Da economia ecológica ao ecologismo popular*. Blumenau: FURB, 1998.

ANTUNES, Luis Felipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legislação procedimental*. Coimbra: Almedina, 1989.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Ação Civil Pública Meio Ambiente e Terras Indígenas*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1998.

\_\_\_\_\_, *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 1996.

BOFF, Leonardo. *Ecologia: grito da terra, grito dos pobres*. Rio de Janeiro: Sextame, 2004.

BRASIL. Lei nº 4771 de 15 de setembro de 1965, que institui o Código Florestal Brasileiro.

BRASIL. Presidência da República. Comissão Interministerial para preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Agenda 21 – . O desafio do desenvolvimento sustentável – Relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente. Brasília: Cima, 1991.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada e publicada no Diário Oficial da União nº 191-A em 5 de outubro de 1988.

BRASIL Lei nº 7643 de 1983, Lei de Proteção dos Cetáceos.

BRASIL. Lei nº 7679 de 1988, criada através do Decreto-lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967, Código de Pesca Brasileiro.

BRASIL. Lei nº 7661 de 1988, Lei de Gerenciamento Costeiro.

BRASIL. Lei nº 9795 de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental.

BRASIL. Lei Federal nº 9433 de 1997 que dispõe sobre os Recursos Hídricos.

BRASIL. Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente.

BRASIL. Lei nº 7347, de 24 de julho de 1985, publicada no Diário Oficial da União de 25 de julho de 1985, disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 7078, de 11 de setembro de 1990, publicada no Diário Oficial da União de 12 de setembro de 1990 (ed. extra). Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9099, de 26 de setembro de 1995, publicada no Diário Oficial da União de 27 de setembro de 1995, dispõe sobre os Juizados especiais cíveis e criminais e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 9985 de 18 de julho de 2000, que estabelece o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

BRASIL. Novo Código Civil Brasileiro instituído pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Código de Processo Civil de 1973, instituído pela Lei nº 5869, de 11 de janeiro de 1973, publicada no Diário Oficial da União de 17 de janeiro de 1973.

BRASIL. Lei nº 9784/99 que regula o processo administrativo em âmbito da Administração Pública Federal.

BRASIL. Lei nº 9605 de 12 de fevereiro de 1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

BRASIL Lei nº 9636 de 15 de maio de 1998, que dispõe sobre a regulação, administração, aforamento e alienação de bens imóveis do domínio da União.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de direito processual civil*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2001.

CAPOBIANCO, J.P.R. *Um tiro na lei de crimes ambientais*. Rio de Janeiro: Ciência Hoje, outubro, vol. 24, Nº 143, 1998.

CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Acesso à Justiça. Juizados especiais cíveis e ação civil pública*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação civil pública: comentários por artigos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995.

CHAUTEBRIAND FILHO, Hindemburgo. *Ação civil pública: comentários por artigo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

CIMA. Subsídios técnicos para elaboração do relatório nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Brasília: Comissão Interministerial para a preparação da preparação a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991.

COSTANZE, Bueno Advogados. (Medida Cautelar). Bueno e Costanze Advogados, Guarulhos, 01.09.2006. Disponível em: <http://www.buenoeconstanze.adv.br> . Acesso em 20 de novembro de 2007.

CUSTÓDIA, Helita Barreiros. Indenização ou compensação financeira por limitação administrativa ao exercício do direito de propriedade revestida de vegetação de preservação permanente: inadmissibilidade jurídica. *Revista de direito ambiental*, Rio de Janeiro: ano 3, out-dez.1998.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros, 1998.

DREW, David. *Processos interativos homem-meio ambiente*. Rio de Janeiro: Bertrand/Brasil, 1989.

FELDMAN, Fábio. Preâmbulo. In: MILARÉ, Edis; BENJAMIM, Herman. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA, Leila da Costa. *A questão ambiental: sustentabilidade e políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2003.

\_\_\_\_ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1992.

GUERRA, Isabella Franco. *Ação Civil Pública e Meio Ambiente*. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

GUERRA, Marcelo Lima. *Execução indireta*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

LACERDA, Luis Drude de. *Manguezais florestas de beira mar*. Artigo do programa de pós-graduação em Geoquímica. UFF, 1984.

LEFF, Henrique. *Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável*. Blumenal: Furb, 2000.

LIMA, André. *Acordos ambientais beneficiam empresas*, in *Parabólicas*, nº 46, ano 5, dezembro de 1998

LUCAS, Randolph. *Democracia e participação*. Tradução de Cairo Paranhos Rocha. Brasília: Universidade de Brasília, 1985.

MACIEL, N.C. *Alguns aspectos da ecologia do manguezal*. In: *CPRH, 1991. Alternativas de uso e proteção dos manguezais do Nordeste*. Recife: Série Publicações Técnicas, 1991.

MACHADO, P.A.L. *Manguezais e dunas – proteção legal..* In: *CPRH, 1991. Alternativas de uso e proteção dos manguezais do Nordeste*. Recife: Série Publicações

Técnicas, 1991.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. Malheiros: São Paulo, 2003

MAY, Peter Herman e MOTTA, Ronaldo Serôa.(orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campos, 1994.

MATTOS, Katty Maria da Costa e MATTOS, Arthur. *Valoração econômica do meio ambiente: uma abordagem teórica e prática*. São Paulo: Rima, 2004.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Tutela sancionária e tutela preventiva*. São Paulo: Saraiva, 1980.

\_\_\_\_\_, *Comentários ao código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.

NERY Jr., Nelson. *Princípios do processo civil na Constituição Federal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Responsabilidade civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.

RICKLEFS, Robert E. *A economia da natureza*. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan S.A,1996.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *O dano ambiental e a responsabilidade*. In: Revista Forense. v. 317. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_, *Responsabilidade civil e reparação de danos ao meio ambiente*. Rio de Janeiro: Lúmen Iuris, 1998.

SARIEGO, J. C. *Educação ambiental. As ameaças ao planeta azul*. São Paulo: Scipione, 1994.

SEVERO, Sergio. *Os danos extrapatrimoniais*. São Paulo: Saraiva, 1996.

SHIMURA, Sergio. *Título executivo*. São Paulo: Saraiva, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Wilney Magno de. *A ação civil pública e controle jurisdicional dos atos administrativos*. Rio de Janeiro: Aldebarã/Femperj, 1996.

TUCCI, Rogério Lauria. *Manual do juizado especial de pequenas causas*. São Paulo:

Saraiva, 1985.

UNCED – *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Agenda 21. Brasília: Senado Federal, 1977.

VANNUCCI, Marta. *Os manguezais e nós: uma síntese de percepções*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2003.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Ação civil pública*. São Paulo: Atlas, 1999.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes *Tutela jurisdicional coletiva*. São Paulo: Atlas, 1998.

WCED – World Commission on Environment and Development (CMMAD – Comissão sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

## 11 ANEXOS

11.1 Projeto de reconstituição ecológica .....	82
11.2 Deliberação CECA nº1709/90 .....	86
11.3 Certidão que transformou a área em RPPN .....	89
11.4 Parecer Técnico de LI .....	91
11.5 Sentença da ACP Proposta pelo MPE, julgada improcedente .....	94
11.6 Deliberação CECA 1754/90.....	97
11.7 Decreto nº 9452/86 - criação da APA de Tamoio.....	98
11.8 Licença de Instalação nº 287/2001 .....	100
11.9 Licença de Instalação nº 415/2001 .....	101
11.10 Alvará de Licença para construção .....	102
11.11 Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).....	103
11.12 Auto de Infração (AI) nº 021823 .....	108
11.13 Termo de Embargo (TE) nº 043310.....	110
11.14 Termo de Desembargo referente à AI nº 021823 e TE nº 043310.....	111
11.15 Parecer Técnico do AI nº 021823 e TE nº 043310 .....	112
11.16 Parecer Técnico nº 181/2002 .....	114
11.17 Instauração de Inquérito Civil.....	116
11.18 Decisão da Ação Cautelar Preparatória da ACP .....	118
11.19 Decisão do Agravo de Instrumento.....	121

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)