



# A DEFESA JUDICIAL DO MEIO AMBIENTE NO BRASIL

Isabella Franco Guerra<sup>1</sup>

## Introdução

O meio ambiente ecologicamente equilibrado está protegido pela Constituição brasileira de 1988, que o consagra como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, assim, verdadeiro direito humano fundamental, caracterizando-se por ser inalienável, imprescritível e indisponível.

Por ser o espaço que abriga a vida em todas as suas formas, esfera de convivência, é dever de todos, Poder Público e coletividade zelar pelo seu equilíbrio e higidez. Verifica-se, portanto, que a proteção do meio ambiente é matéria de ordem pública, pois envolve a concretização do interesse público primário, daí a importância das

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito pela PUC-Rio, Advogada, Professora da Faculdade Moraes Junior Mackenzie Rio, Professora da PUC Rio, Integrante da Comissão de Direito Ambiental da OAB-RJ, Professora do Curso de Direito Ambiental da ESA – OAB-RJ.

políticas públicas voltadas para resguardar a segurança ambiental e para atender aos princípios basilares do Direito Ambiental, notadamente os da prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, defesa do meio ambiente, intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente e participação popular na defesa do meio ambiente.

A lógica, considerando a relevância do meio ambiente, é a de evitar os danos ambientais, contudo, se não for conseguida a prevenção, a Constituição brasileira determina o dever de repará-lo.

Nesse sentido, o ordenamento jurídico brasileiro prevê mecanismos para a defesa judicial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o objeto do presente artigo é a análise de aspectos relevantes da ação civil pública ambiental que envolvem a defesa das chamadas áreas de vegetação de preservação permanente, compreendidas como espaços territoriais especialmente protegidos, nos termos da Lei nº12.651 de 2012<sup>2</sup>.

## **1 Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado como Direito Humano Fundamental**

A preocupação em assegurar a higidez ambiental e a diversidade de vida está correlacionada aos direitos humanos fundamentais, especificamente aos chamados direitos humanos de terceira dimensão, ou como preferem alguns autores de terceira geração. Estes direitos são caracterizados pelos laços de solidariedade, e na questão ambiental há o dever da geração presente legar para as gerações futuras ao menos o mesmo nível de acesso aos recursos ambientais que recebeu, é a premissa da equidade intergeracional, um verdadeiro

---

<sup>2</sup> Embora a ação civil pública não seja único mecanismo processual brasileiro de tutela coletiva que viabiliza a defesa desse direito em Juízo, por sua destacada relevância, será o objeto desse estudo, que terá como referencial as decisões do Superior Tribunal de Justiça envolvendo as áreas de vegetação de preservação permanente e aplicação da Lei nº 12.651 de 2012.

compromisso ético da geração atual de utilizar de forma racional os recursos naturais, para não promover a extinção de espécies nem diminuir a qualidade e a segurança ambiental, sendo, então, necessário buscar meios para utilizar os bens ambientais sem causar a degradação, dessa forma a exploração econômica dos recursos naturais deve ser feita com o menor ônus possível para o meio ambiente, impondo-se promover a melhoria das condições do meio ambiente, realizar as compensações ambientais quando for o caso e considerar o dever de preservação.<sup>3</sup>

Os direitos humanos fundamentais expressam a proteção da dignidade da pessoa humana, são conquistas da humanidade, resultam de processos históricos que levam à proteção jurídica de interesses que atendem às necessidades humanas, constituindo “o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo”<sup>4</sup>. Daí a necessidade de sua proteção por meio de normas estabelecidas na Constituição. Trata-se de resguardar as liberdades, o bem estar, a dignidade da pessoa humana, ou seja, de assegurar o direito a uma vida digna, de resguardar a integridade física e psíquica, de proteger a saúde, de promover o acesso à moradia, ao saneamento básico, ao consumo de água potável, de respirar o ar limpo, de viver em um meio ambiente ecologicamente seguro, sadio, sem poluição, pois o ambiente degradado, poluído, coloca em

---

<sup>3</sup> Ver ADI 3540, decisão na qual o STF reconhece que o direito ao meio ambiente equilibrado é um direito de terceira dimensão, direito este que estabelece a solidariedade entre as gerações. Nesse sentido é também o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, segundo ele “a Constituição estabelece um verdadeiro compromisso intergeracional, pois a geração presente tem o dever de legar um ambiente sadio e equilibrado para as gerações que ainda virão.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 150). Ver também, GUERRA, Isabella Franco. *Código Florestal Brasileiro*. In: *Curso de Direito Ambiental*, organizadores AHMED, Flávio, COUTINHO, Ronaldo. Rio de Janeiro : Lumen Juis, 2012, p.337.

<sup>4</sup> SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 4ª ed ampliada, incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015, p.297-298.

risco a saúde e o bem estar das pessoas, assim, quando se fala no direito à vida, à igualdade, à liberdade, à propriedade, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, é preciso entender que hoje os direitos fundamentais, seja de primeira, segunda ou terceira dimensão não se excluem, ao contrário, novos direitos surgem e vão sendo somados aos anteriormente reconhecidos.

O reconhecimento da necessidade de preservar o meio ambiente e de encontrar meios para promover a qualidade de vida foi objeto da Declaração de Estocolmo, aprovada em 1972 pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano:

“Princípio 1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras...”<sup>5</sup>

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é, portanto, direito humano fundamental, pois, como diz a Constituição brasileira, essencial para a sadia qualidade de vida, o que torna importante a existência de mecanismos para garantir a sua esperada efetividade.

### **1.1 O meio ambiente natural: a proteção da vegetação na Constituição de 1988 e na Lei nº 12.651 de 2012**

A Constituição de 1988, introduzindo uma visão biocêntrica, em seus dispositivos, prevê a proteção das florestas, da flora, das diversas formas de vegetação, firmando a orientação jurídica concernente à utilização dos recursos naturais pela lógica da racionalidade, da sustentabilidade, de forma a atender as necessidades presentes sem esgotar a possibilidade de fruição futura, por conseguinte é vital

---

<sup>5</sup> Disponível em [www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc) Em 05-10- 2015.

prevenir os danos ao meio ambiente, melhorar as condições ambientais e criar espaços territoriais protegidos.

As unidades da Federação brasileira podem criar espaços territoriais especialmente protegidos. Esses espaços são áreas definidas a partir das funções e dos atributos ambientais que detêm, recebendo tratamento legal, impondo-se tanto ao Poder Público quanto à coletividade o dever de defendê-los e de preservá-los<sup>6</sup>.

A Lei nº 12.651/2012, tem, por conseguinte, que ser aplicada à luz dos direitos humanos fundamentais e dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988. É preciso mencionar que a tramitação do Projeto de Lei 1876 de 1999 no Congresso Nacional, que tratava da revogação da Lei nº 4771/65 e culminou na promulgação da referida Lei nº 12651, nasceu sob sérias críticas da comunidade científica<sup>7</sup>, provocando a preocupação na esfera jurídica, notadamente em consequência da diminuição da proteção ambiental e do retrocesso legislativo, levando a imediata propositura de ações diretas de inconstitucionalidade. Contudo, o STF não acolheu o pedido de liminar e a lei vem sendo aplicada. Existem muitos pontos controvertidos na Lei nº12.651 de 2012, contudo, a análise nesse estudo ficará restrita ao regime jurídico das áreas de vegetação de preservação permanente na nova Lei, tomando por base decisões do Superior Tribunal de Justiça, destacando não haver aqui a pretensão de esgotar as várias questões que a matéria pode vir a abranger.

Antes de analisar a ação civil pública e as decisões judiciais sobre a proteção das áreas de preservação permanentes, serão tecidas algumas considerações sobre elas com base nos princípios.

---

<sup>6</sup> Sobre os aspectos da partilha de competência em matéria ambiental na CRFB de 1988 e a competência concorrente, ver GUERRA, Isabella Franco. Código Florestal Brasileiro. In:Curso de Direito Ambiental, organizadores AHMED, Flávio, COU-TINHO, Ronaldo. Rio de Janeiro : Lumen Juis,2012, p.342-343.

<sup>7</sup> Sobre aspectos técnicos relacionados às áreas protegidas e aos debates relativos às áreas protegidas ver manifestação da SBPC, [http://www.sbpnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/CodigoFlorestal\\_\\_2aed.pdf](http://www.sbpnet.org.br/site/publicacoes/outras-publicacoes/CodigoFlorestal__2aed.pdf) acesso em 05-10-2015

## **1.2 As áreas de vegetação de preservação permanente enquanto espaços territoriais especialmente protegidos, analisados sob a perspectiva dos princípios do direito ambiental e da Lei nº 12.651 de 2012**

A Lei nº 6938/1981 que introduziu a Política Nacional do Meio Ambiente foi recepcionada pela Constituição brasileira e estabelece dentre seus instrumentos a criação de espaços protegidos.<sup>8</sup>

O termo espaço territorial especialmente protegido é o gênero, do qual são espécies, por exemplo, as unidades de conservação - objeto de sistematização dada pela Lei nº9985/2000 e as áreas de vegetação de preservação permanente e a reserva legal florestal - reguladas pela Lei nº 12.651 de 2012.

A Lei nº12.651 de 2012 é uma lei nacional que traz normas gerais sobre a proteção da vegetação ( art.1º). Logo no artigo 1º, em seu parágrafo único e no caput do art 2º, vislumbram-se princípios como o da preservação do meio ambiente, cooperação, ação governamental/intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, desenvolvimento sustentável, função socioambiental da propriedade.

Os princípios são normas que possuem funções relevantes no processo de interpretação e aplicação do Direito, através da função axiológica indicam os valores dos institutos jurídicos, por meio da função teleológica esclarecem a finalidade do sistema de normas, pela função inibidora proíbem ações contrárias aos valores que encerram, por isso constituem referenciais necessários para a compreensão e aplicação dessa legislação.

O objetivo primeiro está dirigido a assegurar o equilíbrio do meio ambiente, por isso, todos os meios e técnicas disponíveis têm que ser utilizados para evitar o dano ambiental, sendo esta a premissa do princípio da prevenção. A criação de espaços territoriais especialmente protegidos, por ato do Poder Público, é um caminho

---

<sup>8</sup> Lei nº 6938/1981, art.9º, inciso VI.

para atender ao princípio da prevenção, uma vez que a manutenção de determinadas áreas, nas quais a vegetação é imune ao corte, torna possível proteger a biota, assegurar a estabilidade geológica, evitando o desmatamento e o desequilíbrio ambiental, assegurando o bem estar da população humana.

Tendo em vista que o Brasil é considerado um país extremamente rico em diversidade de espécies, o princípio da precaução introduz o dever de cautela, de prudência, em situação de potencialidade de dano sério e irreversível torna-se mais que relevante refletir antes de agir e conhecer melhor o meio ambiente antes da aprovação de projetos que envolvam demasiados riscos ambientais. Na ótica de precaução, a ausência de certeza científica sobre as conseqüências da realização de um determinado empreendimento econômico não pode servir de desculpa para não serem tomadas as medidas de segurança ambiental<sup>9</sup>.

A Constituição determina, conforme o disposto no 23, inciso VI e no inciso III do parágrafo 1º do artigo 225, ao Poder Público proteger o meio ambiente, dessa forma estabeleceu o dever da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios de exercer o poder de polícia administrativo a fim de promover a defesa do meio ambiente, realizando o controle sobre atividades de risco ambiental e adotando medidas para a preservação dos ecossistemas. Sob essa ótica, o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente impõe ao Poder Executivo adotar ações para a promoção da defesa do meio ambiente a partir dos referenciais da precaução e da prevenção. Seguindo esses referenciais principiológicos, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos é uma das ferramentas para alcançar tal objetivo<sup>10</sup>.

No contexto de um Estado Democrático de Direito, o princípio da participação popular na defesa do meio ambiente indica a

---

<sup>9</sup> GUERRA, Isabella Franco. Op. Cit., p.340.

<sup>10</sup> GUERRA, Isabella Franco. Ib idem.

presença do interesse público quanto à matéria ambiental, consequentemente, é relevante a publicidade para garantir o acesso público à informação ambiental, pois as pessoas só têm condições de decidir sobre algo que conhecem, sobre o qual tenham informação. Logicamente que, exercer ativamente a cidadania, com condições de participar de processos decisórios que envolvam a tomada de decisão em matéria ambiental, depende de transparência e de informação.

A justiça ambiental está na ordem do dia e torna-se cada vez mais necessária a ampliação dos espaços de participação democrática. Na esfera ambiental devem ser abertas oportunidades para que o povo participe do processo de tomada de decisão sobre as questões que afetam o meio ambiente.

O princípio da função socioambiental da propriedade também está relacionado às bases jurídicas relativas à manutenção de espaços protegidos, Esse princípio está amparado por diversos dispositivos constitucionais e pela legislação infraconstitucional, assim, os artigos 5º, incisos XXII e XXIII, 170, III e VI, 186 da CRFB de 1988, bem como o artigo 2º da Lei nº12.651 de 2012 proíbem o uso nocivo da propriedade e justificam as ações do Estado que o levem, por exemplo, a estabelecer limitações administrativas sobre os imóveis tanto rurais quanto aqueles localizados em áreas urbanas, já que a fruição do direito de propriedade encontra limites de ordem pública ambiental.

O princípio da defesa do meio ambiente, por sua vez, e está inserido de forma expressa no capítulo da Ordem Econômica da Constituição de 1988, no artigo 170, inciso VI, logo, as atividade de natureza econômica terão que considerar os limites e a segurança ambiental, pois as atividades empresarias não constituem um fim em si mesmas.

A proteção do meio ambiente interessa a todos, impõe a ação do Poder Público e requer a cooperação da sociedade civil. Nesse caminho, é preciso lembrar que o Brasil assumiu o compromisso, perante a comunidade internacional, de promover a conservação de



espaços naturais, uma vez que assinou a Convenção da Diversidade Biológica-CDB<sup>11</sup> e se comprometeu a desenvolver políticas públicas voltadas para a preservação da diversidade da fauna e da flora, consequentemente, várias ações precisam ser colocadas em prática, dentre elas criar e manter espaços territoriais especialmente protegidos.

A Lei 12.651 em seu artigo 2º dispõe que “*As florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem.*” O teor desta disposição legal reproduz o sentido da função socioambiental da propriedade, restando claro que a exploração econômica dos recursos ambientais é viável desde que respeitados os limites traçados pela legislação, pois o meio ambiente enquanto bem de uso comum do povo encontra-se inserido na categoria dos chamados direitos difusos, que por sua vez têm como característica pertencerem a um número indeterminado de pessoas, não havendo uma relação jurídica base entre elas, mas apenas um interesse comum, uma situação fática que as une, sendo que trata-se de um direito indivisível, que pertence a cada um e a todos ao mesmo tempo, estando em estado fluido, difuso.

A Lei nº 12.651 no art 2º, parágrafo 1º estabelece que, em relação à *exploração da vegetação, as ações ou omissões contrárias às disposições desta Lei são consideradas uso irregular da propriedade*, o que deve ser compreendido como uso nocivo da propriedade.

O artigo 2º, parágrafo 2º e o artigo 7º, parágrafo 2º da Lei nº 12.651 de 2012 estabelecem que a obrigação de manter a vegetação

---

<sup>11</sup> A CDB está em vigor no Brasil. De acordo com Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva sua ratificação foi depositada nas Nações Unidas pelo Brasil em 1994. SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. *Direito Ambiental Internacional* 2ª edição rev e atualizada. Rio de Janeiro: Thex, 2002. Ver também Brasil. *Coletânea de Direito Internacional*. Organizador Valério de Oliveira Mazzuoli. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p.834.

de preservação permanente tem natureza real, assim, é transmitida ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência do domínio ou posse de imóvel rural.

No artigo 3º, inciso II, da lei nº12.651, há o conceito de área de vegetação de preservação permanente- APP:

“área de preservação permanente: área protegida , coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.

Esta vegetação é imune ao corte e possui funções ecológicas importantes, por isso denominada de “vegetação de preservação permanente”. Como o nome indica, é aquela que tem que permanecer, ficar, não podendo ser retirada.

Assim, há o dever do proprietário de manter a vegetação destas áreas, que não poderão sofrer o chamado corte raso, pois do contrário descumpriria o princípio da função socioambiental da propriedade e restaria caracterizado o uso nocivo. Nesse sentido, há um verdadeiro dever de abstenção, ou seja, de não retirar a vegetação, de não degradar. Em relação a estas áreas é preciso compreender que o dever imposto ao proprietário de mantê-las preservadas não gera direito à indenização, uma vez que caracteriza verdadeira limitação administrativa<sup>12</sup>, que é uma imposição de ordem geral e gratuita.

---

<sup>12</sup> Limitação administrativa, de acordo com a definição de Hely Lopes Meirelles “é toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.” MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 36ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 664. A fim de trazer elementos que permitam compreender a natureza jurídica de limitação administrativa da APP, segue a explicação de Maria Sylvania Zanella di Pietro: “As limitações podem, portanto ser definidas como medidas de caráter geral, previstas em lei com fundamento no poder de polícia do Estado, gerando para os proprietários obrigações positivas ou negativas, com o fim de condicionar o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social.” DI

Nessa linha, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, já se pronunciou sobre a inexistência de direito à indenização de APP, em decisão da Oitava Câmara Cível, Apelação Cível nº 0032633-14.1990.8.19.0001, em que foi Relatora a Desembargadora Ana Maria Oliveira, que tem a seguinte Ementa:

Responsabilidade civil. Ação de rito ordinário na qual os Autores pretendem indenização por dano material que teriam sofrido em decorrência da desvalorização de terrenos de sua propriedade em razão de limitações administrativas do uso do solo no bairro de Grumari. Sentença inicialmente prolatada que foi anulada para realização de prova pericial. Nova sentença proferida, julgando improcedente o pedido inicial. Apelação dos Autores. Terrenos adquiridos pelos Autores na vigência da Lei 4.771/65 – Código Florestal que contém regras gerais a serem observadas com a finalidade de preservação ambiental. Imóveis localizados na região de Grumari que se destaca por ecossistema de restinga, protegida desde a entrada em vigor do Código Florestal. Alterações do uso dos imóveis oriunda do tombamento de que trata o Decreto nº 5467/85 e das limitações administrativas ao uso do solo no bairro de Grumari previstas na Lei Municipal nº 944/86, regulamentada pelo Decreto 11.849/92, que não impediram o exercício do direito de propriedade. Apelantes que não demonstraram que tivessem requerido e obtido, na vigência do Decreto 834/77 e PA 34105, autorização para aproveitamento econômico dos imóveis de sua titularidade. Limitações administrativas que decorrem do exercício do poder de polícia. Inexistência do dever de indenizar. Desprovimento da apelação.<sup>13</sup>

---

PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 123.

<sup>13</sup> AC nº 0032633-14.1990.8.19.0001-TJRJ. Relator Des. Ana Maria Oliveira. 8ª Câmara Cível, sessão de julgamento: 22/06/2010. Disponível em <<http://www.tj.rj.jus.br>>. Acesso em 24 de jan. 2012. Ainda que a decisão tenha sido fundamentada na Lei 4771/65, vigente na época da decisão, o significado e finalidade da APP estão mantidos na Lei 12651 de 2012, razão pela qual a citada decisão continua a ser uma referência importante para esse estudo.

O artigo 4º da Lei nº 12.651 de 2012 traz uma relação exemplificativa de áreas consideradas como de vegetação de preservação permanente. Dentre elas estão incluídas as faixas marginais de vegetação ao longo dos cursos d'água, conhecidas como mata ciliar, assim como os cílios protegem os olhos elas protegem o solo e as águas, uma vez que impedem que a terra seja carregada para o rio, evitando o assoreamento. A vegetação das encostas em determinada declividade é área protegida e configura vegetação de preservação permanente, pois é essencial para garantir a estabilidade geológica. Também a vegetação no topo de morro é de preservação permanente. Houve, contudo, uma preocupante alteração no que tange à proteção do topo de morro, pois a Lei 4771/65 determinava no art 2º, alínea "d", a sua respectiva proteção, sem fixar que o morro, monte ou montanha tivesse uma altura mínima, bastava que fosse simplesmente topo de morro, ao passo que a Lei nº12.651/2012, *no inciso IX do art.4º, estabelece a proteção "no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 ( cem ) metros e inclinação maior que 25º"*, dessa forma diminuiu a proteção.

Um aspecto positivo e relevante introduzido por essa nova Lei foi a inclusão do manguezal como área de preservação permanente, estando definido no inciso XIII do artigo 3º e incluído como APP no artigo 4º da Lei nº12.651 de 2012.

O teor do referido artigo 4º é o seguinte:

“Art. 4º “Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para o efeito desta Lei: I - as faixas marginais de qualquer curso d'água natural, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

- d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
  - e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;
- II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:
- a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;
  - b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;
  - (...)
- VII - os manguezais, em toda a sua extensão;”

A justificativa para a proibição de supressão da vegetação nas áreas previstas no artigo 4º da Lei nº12.651 está, portanto, relacionada, por exemplo, com a manutenção da cobertura vegetal protetora dos recursos hídricos e do solo.<sup>14</sup>

Maria Luiza Granziere explica que essas áreas “possuem uma característica única em relação aos demais espaços protegidos, no que se refere ao ato de criação. O Código Florestal estabelece a proteção dessas áreas *pelo só efeito da lei*, quer dizer, em função apenas de sua localização(...). Disso decorre que as APP podem incidir tanto sobre o patrimônio público quanto particular<sup>15</sup>”.

Sobre a delimitação da APP é preciso notar que o texto da Lei 12.651, artigo 4º, I, modifica substancialmente a extensão da faixa ciliar, pois fixa que o cálculo será feito desde a borda da Calha do leito regular do rio, ao passo que pelo artigo 2º da Lei nº 4771/65 o cálculo era desde o seu nível mais alto.

Outro ponto necessário a considerar, nesse caso, positivo, é o dever do novo adquirente de reflorestar a vegetação de preservação permanente, ainda que esta tenha sido retirada pelo antigo proprietário. Trata-se de obrigação de natureza *propter rem*.

---

<sup>14</sup> Ver GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009, p.326. Embora nessa obra a Autora estivesse fazendo a análise da Lei 4771 que vigia até então, a explicação também se aplica a Lei 12.651.

<sup>15</sup> Op. Cit. p.329.

Paulo Affonso Leme Machado explica que a APP é uma área com quántupla característica, pois (a) trata-se de uma área, que pode ou não estar coberta por vegetação nativa, isto é, pode ser coberta por vegetação exótica; (b) não é uma área qualquer é área protegida; (c) é permanente e , portanto, cabe à sociedade e ao Poder Público realizar esforços para mantê-la e recuperá-la; (d) é uma área que apresenta funções ambientais específicas, como a de preservação hidrológica, paisagística, de estabilidade do solo, da biodiversidade; possuindo, ainda, a função de facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, assegurar o bem estar da população humana; a APP visa a proteção do solo evitando a sua erosão, (e) a supressão indevida dessa vegetação gera a obrigação do proprietário de recuperá-la .Comentando o art 4º da Lei 12651/2012, ressalta, ainda, que há a autoaplicabilidade do dispositivo legal, não exigindo a regulamentação para a sua aplicação, a existência da APP independe de ato do Poder Executivo, bastando que seja verificada a ocorrência de determinadas situações fáticas determinadas pela própria Lei nº 12651.<sup>16</sup>

Um grande problema pode ser visto na forma que a Lei 12.651 de 2012 tratou no artigo 61-A a recomposição de espaços protegidos, descuidando das premissas básicas estabelecidas pelo artigo 225 da Constituição de determina a reparação do meio ambiente.

Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>17</sup> pontifica a modificação introduzida pela nova lei em relação às APPs e a determinação de recomposição de apenas 5 metros, enfatizando que “a função ambiental das APPs ripárias, por seu turno, resta totalmente inviabilizada, já que não há como cogitar da formação de corredores ecológicos, da filtragem de sedimentos e agrotóxicos ou da preservação da higidez do solo em margens de apenas cinco metros de rios que podem ter

---

<sup>16</sup> Paulo Affonso Leme Machado, *Legislação Florestal (Lei 12.651/2012) e Competência e Licenciamento Ambiental (Lei Complementar 140/2011)*, São Paulo: Malheiros, 2012, p. 12.

<sup>17</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *Curso de Direito Ambiental*. 6ª ed,ver,atual,ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, P.346.

mais de 600 metros de largura. Afinal, nem a fauna silvestre nem a correnteza dos rios podem distinguir pequenos módulos fiscais de grandes latifúndios. Resta aqui configurada hipótese de inconstitucionalidade da nova lei, por afronta ao art.225, §1º, III, *in fine*, da CF 88 (alteração de espaço territorial especialmente protegido que compromete a integridade dos atributos que justificaram a sua proteção).”

A ocupação irregular das áreas de encostas e mesmo das faixas marginais ao longo dos cursos d’água, identificadas como de preservação permanente, gera uma situação de risco para a população e não resolve o problema de moradia. Acarreta, infelizmente, desastres ambientais. A dificuldade das autoridades públicas em fiscalizar e coibir a ocupação de tais áreas provoca sinistros de grandes proporções, como quando ocorrem os deslizamentos nos períodos de chuvas, que levam casas e vidas humanas.

### **1.3 Área de Preservação Permanente em perímetro urbano**

A vegetação de preservação permanente também tem que ser mantida em área urbana, podendo o Plano Diretor tratar da matéria, atendendo aos limites da norma geral.

O artigo 4º da Lei 12.651 é claro no sentido de que as APPs também terão que ser mantidas em áreas urbanas. Quanto à possibilidade da legislação municipal dispor sobre a matéria, é preciso lembrar que o artigo 30, inciso II da CRFB/88, já mencionado, estabelece que o Município pode suplementar a legislação federal e a estadual, por isso é preciso combinar o disposto nesse mencionado artigo com o artigo 24 da Constituição, já que este último trata, por exemplo, da competência para legislar sobre matéria urbanística, não havendo qualquer dúvida quanto a ser tal matéria assunto de interesse municipal, de forma que a interpretação lógica, sistemática e que busque a unidade da Constituição permite afirmar com segurança que o legislador municipal poderá elaborar normas, seja na esfera

da lei de ocupação do solo ou do plano diretor, sobre as áreas de preservação permanente, mas terá que seguir os limites fixados na legislação nacional, a saber, o disposto na Lei nº 12.651, uma vez que esta é norma geral<sup>18</sup>.

O interesse público prevalece sobre o privado, então, por razões de ordem pública ambiental, o proprietário tem que manter a vegetação de preservação permanente. Em contrapartida, para as propriedades rurais existe a previsão de isenção do imposto territorial rural- ITR, em relação à APP, nos termos da Lei nº 12.651 de 2012, artigo 42, II, c (já era previsto na Lei nº 9393/96). Nesse sentido, a legislação municipal também deveria prever a isenção para o IPTU em relação a estas áreas.

#### **1.4 A Criação de Área de Preservação Permanente Por Ato do Poder Público**

O artigo 6º da Lei nº 12.651 estabelece que o Poder Executivo poderá declarar outras áreas como APP nas seguintes hipóteses:

Art. 6º “Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional. (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).”

---

<sup>18</sup> GUERRA, Isabella Franco, op. cit., p.347.



Assim, desde que declaradas por ato específico do Chefe do Poder Executivo, outras áreas, além daquelas estabelecidas no artigo 4º da Lei ora analisada, também serão consideradas APP.

## **1.5 Supressão de APP**

A supressão de vegetação de preservação permanente é exceção. A regra é manter a vegetação. Entretanto, existem situações excepcionais, definidas no artigo 8º da Lei nº12651, que podem justificar que o órgão público competente autorize a supressão dessa vegetação, como no caso de interesse social, de utilidade pública, ou atividade de baixo impacto ambiental. Entretanto essa autorização não implica em dispensa da necessidade de licenciar atividades impactantes e que levem à supressão de vegetação localizada em APP. O EIA/RIMA é uma determinação do artigo 225, §1º, inciso IV da CRFB/88, embasada no dever estatal de realizar o controle ambiental.

## **1.6 O Dano Ambiental Sobre APP**

O dano ambiental é caracterizado quando uma ação humana repercute sobre o meio ambiente promovendo uma alteração negativa que diminui a qualidade ambiental, ou quando é lançado no meio ambiente matéria ou forma de energia fora dos limites tolerados pela legislação atingindo a biota. Então, se houver a desobediência ao determinado pelo Código Florestal e ocorrer a supressão da vegetação em APP estará caracterizado o dano, acarretando o dever de reparação, como determina o art 7º, §1º da Lei 12.651 de 2012. Outra nota relevante consiste na imprescritibilidade do dano ambiental.

Nos termos do art 225, §3 da CRFB/88, o dano ambiental pode sujeitar os infratores à responsabilização penal, administrativa e ao dever de reparação.

Este dano quando perpetrado sobre área de vegetação de preservação permanente enseja a responsabilização civil do degradador,

assim, muitas ações civis públicas já foram movidas para buscar a reparação do dano e há importantes decisões do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria que merecem ser aqui citadas.

## **2 Aspectos Gerais da Ação Civil Pública Ambiental e a sua Importância para a Defesa pela Via Judicial de Áreas Ambientalmente Protegidas**

A Ação Civil Pública, prevista pela Lei nº 7347/1985, recepcionada pela Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 1º prevê a possibilidade de buscar a responsabilização civil por dano ao meio ambiente tanto de ordem material quanto extrapatrimonial difuso. A interpretação finalista e sistemática da Lei nº 7347 de 1985, a aplicação integrada dos diplomas legais que introduzem os instrumentos de tutela coletiva no Brasil, como determina o princípio do microsistema, aplicando a sistemática processual prevista no Título III do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, nos termos do artigo 21 da Lei da ACP e do artigo 110 do CDC, e, ainda, com fulcro no artigo 83 do CDC, que estabelece o princípio da atipicidade das ações coletivas, justificam o uso de todos os meios processuais necessários para a defesa dos direitos transindividuais, logo, a cumulação de pedidos é possível, razão pela qual o artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública tem que ser interpretado no sentido de ser possível o pedido de condenação em obrigação de fazer, de não fazer e indenizar.

O princípio da reparação integral do dano ambiental também corrobora o entendimento pela viabilidade da cumulação de pedidos, mormente porque haverá situações em que será necessário que o réu se abstenha realizar determinada conduta, como por exemplo não desmatar, sendo ainda imprescindível a condenação em obrigação de fazer, qual seja, recuperar a área degradada e, ainda, indenizar, considerando o lapso temporal entre o período da perda da qualidade ambiental até a restauração do equilíbrio ambiental com a reintrodução de espécies.

A legitimidade ativa ad causam está prevista no artigo 5º da Lei nº 7347 de 1985, havendo um rol de legitimados, que são entes intermediários da sociedade, considerados representantes adequados para litigar em juízo na defesa de direitos metaindividuais, como o direito ao meio ambiente equilibrado, caracterizando a substituição processual e, assim, verdadeira legitimidade extraordinária. Esta legitimidade também pode ser caracterizada como concorrente e disjuntiva, portanto, a atuação de um dos legitimados é autônoma em relação aos demais entes previstos na Lei.

Dentre os legitimados para a propositura estão os entes políticos da Federação, União, Distrito Federal, Estados e Municípios, tendo em vista o papel que lhes é atribuído de atuar na promoção do interesse público primário, concretização dos direitos humanos fundamentais, manutenção da ordem pública, incluindo a segurança ambiental. Também os entes da Administração Pública indireta têm legitimidade, o que se justifica por serem um braço especializado do Estado, criados muitas vezes para o Estado cumprir seu papel na fiscalização de atividades que requerem o controle do Poder Público, com base no poder de polícia administrativo<sup>19</sup>.

O Ministério Público tem sua legitimidade respaldada em suas funções institucionais, amparadas no próprio texto constitucional, que estabelece no artigo 129, III ser atribuição do Parquet promover a ACP na defesa do meio ambiente.

A Defensoria Pública poderá manejar a ação civil pública na promoção dos direitos supraindividuais dos hipossuficientes econômicos, incluída a defesa do direito difuso ao meio ambiente hígido, nos termos do artigo 134 da CRFB de 1988, do artigo 4º, inciso VII, da Lei Complementar nº132 de 2009 e do artigo 5ª, inciso II da Lei nº7347 de 1985( redação conferida pela Lei 11.448 de 2007, que embora tenha sido objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade

---

<sup>19</sup> Ver artigos 23, VI do artigo 225 da CRFB de 1988 e artigo 5º, incisos III e IV, da Lei nº 7.347 de 1985.

nº 3943, movida pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP, o Supremo Tribunal Federal não acolheu o pedido de declaração de inconstitucionalidade e confirmou a legitimidade da Defensoria Pública para mover a ACP).

As Associações Civas, precisarão estar constituídas de forma regular, há pelo menos um ano, tendo como finalidade institucional a defesa do direito transindividual que pretende tutelar pela via da ação coletiva, nos termos do que dispõe o artigo 5º, inciso V da Lei nº 7.347 de 1985.

A Lei nº 7347 de 1985 prevê, nos artigos 8º e 9º, a possibilidade do Ministério Público instaurar o inquérito civil, que é um procedimento administrativo facultativo, que tem por objetivo permitir que o Ministério Público levante informações, documentos e provas que possam embasar a propositura da ACP. Assim, o Ministério Público pode mover diretamente a ACP sem ter instaurado o inquérito civil quando já possuir as informações e elementos suficientes para promover a demanda. Destaca-se, dentre os legitimados, que apenas o Parquet pode instaurar esse procedimento, os demais legitimados moverão sempre diretamente a ação por não possuírem atribuição para instaurar tal procedimento administrativo.

Na busca de uma solução extrajudicial de controvérsias e da via consensual para a defesa de direitos transindividuais, o parágrafo 6º do artigo 5º da Lei nº 7347 de 1985 prevê a possibilidade dos órgãos públicos legitimados, para mover a ACP, tomarem do interessado compromisso de ajustamento de conduta, que tem força de título executivo extrajudicial. Pelo exposto, cabe observar que as Associações não podem tomar do interessado esse compromisso. Este instituto por ter força de título executivo extrajudicial precisa ser revestido de formalidades, como a forma escrita, qualificação das partes envolvidas, isto é, identificação do compromitente e do compromissário; identificação clara do objeto, definição nas cláusulas das obrigações e prazos para o cumprimento; também é recomendada

uma cláusula que indique a possibilidade do órgão público fiscalizar o cumprimento das obrigações; multa para o caso de atraso ou descumprimento, sendo certo que esta é uma cláusula penal que não substitui as obrigações ajustadas, e, ainda, estabelecer a publicidade.

Quanto à competência para processar e julgar a ACP, o artigo 2º da Lei nº 7.347 de 1985 estabeleceu que a demanda será proposta no local do dano. Nos termos do artigo 109 da Constituição brasileira, se a União ou uma Autarquia Federal for parte a demanda será dirimida na Justiça Federal. Considerando o artigo 93 do CDC, quando o dano for de âmbito nacional ou regional a ação será proposta na Capital do Estado ou no Distrito Federal.

Tendo em vista estar em jogo a defesa dos chamados direitos difusos, que se caracterizam pela indivisibilidade do objeto e pela titularidade indeterminada, considerando que a fruição não é exclusiva de um dos detentores do direito, por pertencerem a cada um de nós e a todos nós ao mesmo tempo, o direito difuso ao meio ambiente protegido é inalienável. A sadia qualidade de vida, por exemplo, é inegociável. Portanto, o compromisso de ajustamento de conduta significa a oportunidade de tornar a conduta adequada à lei, corrigida.

No caso de estar em jogo a recuperação de área ambientalmente degradada o compromisso de ajustamento de conduta deverá refletir a busca da reparação *in natura*. As cláusulas devem fixar obrigações relacionadas ao que se buscaria no processo por meio da tutela específica. Portanto, não seria cabível substituir a obrigação de recompor a vegetação e recuperar a área pela doação de equipamentos para os órgãos públicos. Se houver a execução do compromisso de ajustamento de conduta, o valor da multa será destinada ao Fundo previsto no artigo 13 da Lei nº 7.347 de 1985.

Quanto aos efeitos da decisão, nos termos do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública, esta produz efeitos *erga omnes* e se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas uma nova ACP poderá ser proposta com base em prova nova.

Considerando o amplo rol de legitimados, a viabilidade de utilizar a ACP preventiva ou repressivamente, a possibilidade de cumular pedidos e, inclusive, de pleitear a condenação por danos extrapatrimoniais difusos, a ação civil pública tem se mostrado um instrumento importantíssimo na busca da efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

### **3 A Ação Civil Pública Ambiental e a Proteção das Áreas de Vegetação de Preservação Permanente à Luz de Decisões do Superior Tribunal de Justiça**

A propositura de ações civis públicas ambientais pelos diversos legitimados previstos no rol do artigo 5º da Lei nº 7.347 de 1985, tem possibilitado a tutela judicial do meio ambiente. Embora cada vez mais seja buscada a solução alternativa de conflitos, especialmente pela via consensual, como acontece com a utilização do compromisso de ajustamento de conduta, muitas questões ainda são judicializadas e a interpretação dos Tribunais Superiores no tocante à aplicação da legislação florestal é importante, de forma que o Poder Judiciário tem um papel relevante na concretização do dever imposto ao Poder Público de defender o meio ambiente, nesse sentido, a referência que o texto constitucional faz ao Poder Público é no sentido amplo, pois as funções estatais devem ser desempenhadas considerando o princípio do Estado Democrático de Direito, que tem dentre os seus fundamentos a prevalência dos direitos humanos fundamentais, estando aí incluída a atribuição dos Tribunais de cumprir e guardar a Constituição, portanto, na tutela coletiva ambiental também deverá o Judiciário considerar, na motivação de suas decisões, os ditames constitucionais, notadamente os concernentes à indisponibilidade do direito ao meio ambiente equilibrado, o princípio *in dubio pro natura*, a prevenção e a reparação integral.

Considerando a importância das áreas de vegetação de preservação permanente, algumas decisões sobre a proteção desse tipo de espaço protegido serão a seguir destacadas.

A Lei nº 12.551 de 2012 incluiu o manguezal como área de preservação permanente. Porém, embora a Lei anterior (Lei nº 4.771 de 1965) não tivesse mencionado o manguezal, os ditames constitucionais já traziam bases para exigir a sua proteção. Destacando a necessidade da proteção dessas áreas, em relação à proteção dos manguezais, é pertinente citar o Recurso Especial nº 650728-SC, do qual foi relator o Ministro Herman Benjamin, ainda que anterior à Lei nº 12.651 de 2012, uma vez que este trata da obrigação de recuperação de manguezais, reconhecendo a vulnerabilidade desse ecossistema, identificando essa vegetação como de preservação permanente. Eis a ementa do aresto:

“PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO *PROPTER REM*. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.

(...)

“8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de *ecossistema criticamente ameaçado*. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de *Área de Preservação Permanente*. 9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar.

Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrâ-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário.

10. Na forma do art. 225, *caput*, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento, drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do *acrescido a terreno de marinha*, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.

11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada *desafetação ou desclassificação jurídica tácita* em razão do *fato consumado*.

12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.

13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.(...)<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. REsp nº 650.728 - SC. Recorrente: H Carlos Schneider S/A Comércio E Indústria E Outro.Recorrido: Ministério Público Federal. Relator Ministro Herman Benjamin.Julgado em 23/10/2007, DJ 02/12/2009 , Site www.stj.jus.br Acesso em 05/10/2015.



Outra decisão, na esfera do STJ, que trata da obrigação de recuperar área protegida, no caso APP, é a do REsp 343741<sup>21</sup>, em que foi Relator o Ministro Franciulli Netto, que trata da aplicação do princípio da função socioambiental da propriedade, analisa a questão do poluidor indireto e a obrigação do novo proprietário recuperar a vegetação de APP.

Os Ministros ds Segunda Turma do STJ ao apreciar, na sessão de 02/10/2012, a PETno Recurso Especial nº 1.240.122-PR, relatada pelo Min Herman Benjamin, decidindo por unanimidade não conhecer do pedido de reconsideração apresentado pelo Requerente, entendem do que, “como deixa claro o Novo Código Florestal (art. 59 ), o legislador não anistiou geral e irrestritamente as infrações ou extinguiu a ilicitude de condutas anteriores a 22 de julho de 2008, de modo a implicar perda superveniente de interesse de agir. Ao contrário, a recuperação do meio ambiente degradado nas chamadas *áreas rurais consolidadas* continua de rigor, agora por meio de *procedimento administrativo*, no âmbito de Programa de Regularização Ambiental- PRA, após a inscrição do imóvel no Cadastro Ambiental Rural – CAR (§2º) e a assinatura de Termo de Compromisso (CT), valendo este como título extrajudicial (§3º). Apenas a partir daí ‘serão *suspensas*’ as sanções aplicadas ou aplicáveis (§5º, grigo acrescentado). Com o cumprimento das obrigações previstas no PRA ou no TC, ‘as multas ambientais’ (e só elas) ‘serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.’(...) os autos de infração já constituídos permanecem válidos e blindados como atos jurídicos perfeitos que são - apenas a sua exigibilidade monetária fica suspensa *na esfera administrativa*,

---

<sup>21</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma.REsp 34741. Julgado em 04.06.202.Documento: 102959 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - DJ: 07/10/2002 www.stj.jus.br Acesso em 05.10.2015. Embora uma decisão bem anterior a nova legislação florestal, isto é, Lei nº12.651 de 2012, trouxe referenciais fundamentais para a proteção de espaços protegidos, considerando o dever de reparação.

no aguardo do cumprimento integral das obrigações estabelecidas no PRA ou no TC.”<sup>22</sup>

A decisão do STJ, no Recurso Especial nº 1.269.494 - MG (2011/0124011-9), da qual foi Relatora a Minsitra Eliana Calmon, Recorrente o Ministério Público do Estado de Minas Gerais , Recorridos a Fundação Uberlandense de Turismo Esporte e Lazer - FUTEL, e o Município de Uberlândia, envolveu a discussão sobre a possibilidade de cumulação de pedidos em ação civil pública que tinha por objeto a proteção de nascentes, que são áreas de preservação permanente e de parque, que é unidade de conservação, regido pela Lei nº 9985 de 2000, também inserido dentre os espaços territoriais especialmente protegidos, tendo havido o pedido de fazer reparação e de indenização por dano moral coletivo. Essa decisão abordou questões cuidam do objeto da tutela coletiva ambiental, especificamente a análise do artigo 3º da Lei nº 7.347 de 1985 e a discussão quanto á possibilidade de cumulação de pedidos e de condenação a indenizar os danos morais coletivos. Quanto á questão da possibilidade jurídica do pedido de indenização do dano moral coletivo o artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública, com a rdação dada pela Lei nº 8.884 de 1994 (Lei que tratava do Sistema Brasileira de Defesa da Concorrência e foi revogada pela **Lei nº 12.529 de 2011**, que mantém como objeto da ACP a indenização por dano moral coletivo), possibilita tal pedido e, assim, o foi reconhecido pela decisão que abaixo passa a ter trechos transcritos.

A Ementa do Resp nº 1.269.494 – MG<sup>23</sup> tem o seguinte teor:

“AMBIENTAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL.  
AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROTEÇÃO E PRESERVAÇÃO

---

<sup>22</sup> BRASIL. STJ, 2ª TURMA, Rel Min Herman Benjamin. Julgado em 02/10/2012. Dje: 19/12/2012, Site [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br) Acesso em 05/10/2015

<sup>23</sup> BRASIL. STJ, 2ª TURMA, Rel Min Eliana CALMON. Julgado em 24/09/2013. Documento: 1194493 - Inteiro Teor do Acórdão - Site certificado - Dje: 01/10/2013 Página 1 de 13. Site [www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br) Acesso em 05/10/2015.

DO MEIO AMBIENTE. COMPLEXO PARQUE DO SABIÁ. OFENSA AO ART. 535, II, DO CPC NÃO CONFIGURADA. CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÕES DE FAZER COM INDENIZAÇÃO PECUNIÁRIA. ART. 3º DA LEI 7.347/1985. POSSIBILIDADE. DANOS MORAIS COLETIVOS. CABIMEN-TO. 1. Não ocorre ofensa ao art. 535 do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide. 2. Segundo a jurisprudência do STJ, a logicidade hermenêutica do art. 3º da Lei 7.347/1985 permite a cumulação das condenações em obrigações de fazer ou não fazer e indenização pecuniária em sede de ação civil pública, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado. Microssistema de tutela coletiva. 3. O dano ao meio ambiente, por ser bem público, gera repercussão geral, impondo conscientização coletiva à sua reparação, a fim de resguardar o direito das futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. 4. O dano moral coletivo ambiental atinge direitos de personalidade do grupo massificado, sendo desnecessária a demonstração de que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. 5. Recurso especial provido, para reconhecer, em tese, a possibilidade de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer, bem como a condenação em danos morais coletivos, com a devolução dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, no caso, há dano indenizável e fixação do eventual quantum debeatur”.

Nessa decisão, a Ministra Eliana Calmon, em seu voto, ressaltou:

“A cumulação das condenações, portanto, é permitida pelo ordenamento jurídico em vigor, fazendo-se imprescindível o exercício de interpretação sistemática do art. 21 da Lei 7.347/1985 com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, bem como o art. 25, IV, ‘a’, da

Lei 8.625/1993, arts. 2º e 4º da Lei 6.938/1981, e arts. 129 e 225, § 3º, da CF/1988, a fim de possibilitar a concreta e cabal reparação do dano ambiental pretérito, já consumado.

Ainda, deve o magistrado, ao aplicar as normas de Direito Ambiental, considerar o comando do art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, para ‘atender aos fins

sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum'. Derivado dessa regra é o caso em que, havendo dúvida ou alguma anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.

Portanto, a recuperação da área degradada não exime o degradador do meio ambiente da responsabilidade pelo pagamento de indenização.

A interpretação sistemática das normas que integram o elenco constitucional e infraconstitucional de proteção ao meio ambiente permite a cumulação de pedidos em ação civil pública ambiental, visando ao cumprimento do princípio da máxima reparação do dano.<sup>24</sup>

É preciso considerar que a lesão ao meio ambiente atinge um direito humano fundamental, atinge um direito difuso, pertencente a toda a coletividade, incluindo as gerações futuras, de natureza indisponível, a reparação integral da lesão ao meio ambiente não fica limitada à recuperação, quando possível, do espaço protegido, há que se levar em conta que a recuperação do meio ambiente degradado é lenta, muitas vezes a lesão acarreta diminuição da diversidade biológica, implica também em perda da qualidade ambiental, repercutindo para além da esfera material e provocando uma lesão de natureza extrapatrimonial.

A Ministra Eliana Calmon, ainda, no REsp nº 1.269.494-MG, analisando o dano moral coletivo na esfera ambiental, destacou que:

“O dano moral deve ser averiguado de acordo com as características próprias aos interesses difusos e coletivos, distancian-do-se quanto aos caracteres próprios das pessoas físicas que compõem determinada coletividade ou grupo determinado ou indeterminado de pessoas, sem olvidar que é a confluência dos valores individuais que dão singularidade ao valor coletivo.

---

<sup>24</sup> REsp nº 1.269.494 – MG, páginas 5-6.

O dano extrapatrimonial atinge direitos de personalidade do grupo ou coletividade enquanto realidade massificada, que a cada dia reclama mais soluções jurídicas para sua proteção. É evidente que uma coletividade pode sofrer ofensa à sua honra, à sua dignidade, à sua boa reputação, à sua história, costumes, tradições e ao seu direito a um meio ambiente salutar para si e seus descendentes. Isso não importa exigir que a coletividade sinta a dor, a repulsa, a indignação, tal qual fosse um indivíduo isolado. Essas decorrem do sentimento de participar de determinado grupo ou coletividade, relacionando a própria individualidade à idéia do coletivo.

Assim sendo, reconheço a possibilidade de existência de dano extrapatrimonial coletivo, podendo o mesmo ser examinado e mensurado”.

## Conclusão

O direito ao meio ambiente equilibrado é direito humano fundamental, portanto, trata-se de um direito indisponível e imprescritível. Sendo assim, as áreas protegidas são espaços definidos que visam a segurança e a manutenção da qualidade ambiental. A Constituição de 1988 estabelece a responsabilidade de todos de defender o meio ambiente, reconhecendo que este direito pertence tanto à geração presente quanto às futuras gerações.

A Lei nº12.651 de 2012 impõe que a propriedade atenda aos limites da ordem pública e segurança ambiental. Assim, dentre as áreas protegidas previstas na referida Lei florestal, a APP é instituída considerando a função socioambiental a propriedade, é um tipo de espaço territorial especialmente protegido, que tem natureza jurídica de limitação administrativa e se for desmatada gera o dever de recomposição. A obrigação de reflorestar a APP que tenha sido desmatadas é *propter rem*.

A existência desses espaços protegidos é fundamental para a proteção da diversidade biológica, manter essas áreas é primordial para garantir o equilíbrio ambiental, e o próprio bem estar da população humana.

Estruturar os órgãos ambientais e dotá-los das adequadas condições para que o Estado cumpra as diretrizes das políticas públicas, coloque em prática o planejamento ambiental, realize a fiscalização de forma eficaz, faz-se cada vez mais urgente.

Embora haja a perspectiva de implementação dos mecanismos que incentivem os proprietários a voluntariamente manter a cobertura vegetal nas respectivas propriedades, como o pagamento por serviços ambientais, ainda são necessários os instrumentos de comando e controle.

O sentimento constitucional é uma chama que precisa permanecer acessa, pois reflete a própria crença nos valores de liberdade e justiça. A Constituição brasileira agasalhou as diversas dimensões dos direitos humanos, tendo enfatizado no artigo 225 a necessidade da proteção do equilíbrio ambiental, direito de terceira dimensão. Assim, a Lei nº 12.651 de 2012 precisa ser interpretada e aplicada à luz dos valores e referenciais contidos na Constituição Brasileira de 1988, tendo em vista os princípios norteadores do Direito Ambiental, especialmente, considerando a defesa do meio ambiente, a proteção da qualidade de vida, a promoção da justiça ambiental, a prevalência do direito humano fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o próprio Estado Democrático.

A Lei nº 7.347 de 1985 trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro um meio de defesa processual do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, viabilizando a reparação integral do dano, inclusive trazendo a possibilidade de cumulação de pedidos de obrigação de não fazer, por exemplo, não suprimir vegetação de área protegida, de fazer, como a obrigação de reflorestar, e de indenizar os danos morais coletivos ocasionados pela lesão ao meio ambiente equilibrado.

A luta pela promoção dos direitos humanos fundamentais, nesse caminho, pela garantia do mínimo existencial - que inclui a proteção ecológica, impõe a adoção de medidas de prevenção, mas também requer a instrumentalização do processo para a consecução

desses objetivos, amparados nos fundamentos do Estado Democrático, constitucionalmente reconhecidos, e que trazem em suas premissas a efetividade do Direito, da justiça socioambiental e da solidariedade intergeracional.

## Referências

ALONSO JUNIOR. Direito Fundamental ao Meio Ambiente e Ações Coletivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

Brasil Coletânea de Direito Internacional. Organizador Valério de Oliveira Mazzuoli. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005

CAPPELLETTI, Mauro, GARTH, Bryant. Acesso à Justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de, LEUZINGER, Márcia Dieguez. Anotações Acerca do Processo Legislativo de Reforma do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 6, jan-mar, 2001, nº 21, p. 83-91.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Curso de Direito Ambiental. 6ª ed, ver, atual, ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GANEM, Roseli, ARAÚJO, Sueli Mara Vaz Guimarães de. Revisão do Código Florestal. Análise dos Projetos de Lei em Tramitação no Congresso Nacional. In: Código Florestal Desafios e Perspectivas. Coord. SILVA, Solange Teles da, CUREAU, Sandra, LEUZINGER, Márcia Dieguez. São Paulo: Fiúza, 2010, p. 376-401.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. Direito Ambiental. São Paulo: Atlas, 2009.

GUERRA, Isabella Franco. Código Florestal Brasileiro. In:Curso de Direito Ambiental, organizadores AHMED, Flávio, COUTINHO, Ronaldo. Rio de Janeiro: Lumen Juis, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 22<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. Reserva legal florestal. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; MACHADO, Paulo Affonso Leme (coord.). Código Florestal: 40 anos (I). Revista de Direitos Difusos, ano VI, vol. 31. São Paulo: Adcoas/IBAP/APRODAB, mai/jun 2005, p. 07-17.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 36<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente, 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang, MARINONI, Luiz Guilherme, MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 4<sup>a</sup> ed ampliada, incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais. São Paulo: Saraiva, 2015.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. Direito Ambiental Internacional 2<sup>a</sup> edição rev e atualizada. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

### **Sites Consultados**

[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)

[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)

[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)

[www.tj.rj.jus.br](http://www.tj.rj.jus.br)

[www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)

[www.sbpcnet.org.br](http://www.sbpcnet.org.br)

[www.oeco.com.br](http://www.oeco.com.br)

<http://www.dhnet.org.br>