

APELAÇÃO CÍVEL N° 5000192-98.2012.404.7008/PR

RELATOR : MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA

APELANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA

: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

: MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ

: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

APELADO : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP

: OS MESMOS

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL PROMOVIDO PELA MUNICIPALIDADE. CONDENAÇÃO EM OBRIGAÇÃO DE DAR E EM OBRIGAÇÃO DE FAZER. SUFICIÊNCIA. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA.

O Município de Paranaguá, por meio de trabalhadores da prefeitura, executou dragagem do rio Itiberê e depositou o material arenoso sobre a área de preservação permanente - manguezal -, às margens do rio na Ilha dos Valadares, ação flagrada pelo IBAMA. As referidas atividades ocorreram entre maio e junho de 1998 sem autorização dos órgãos ambientais competentes, tais como prévio estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA). Posteriormente, sobre esta área de cerca de 400m², populares ergueram construções residenciais irregulares. É contra esta situação que o Ministério Público Federal, ao lado da União e do IBAMA, movem-se nesta Ação Civil Pública. O dano e a responsabilidade objetiva por ato do ente público são evidentes e indiscutíveis nos autos. A condenação à recuperação ambiental local e, no que a recuperação se mostra impossível, a condenação ao pagamento em pecúnia a ser aferido em sede de liquidação de sentença, é a melhor solução para o caso. A ocupação da área aterrada de cerca de 400m² por 70 famílias pode ser mantida, suficiente a compensação condenatória pecuniária somada à determinação de impedir qualquer nova interferência, construção, aterro, supressão de vegetação ou qualquer outra forma de intervenção sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia 3a. Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, negar provimento aos recursos de apelação, nos termos do relatório, votos e notas taquigráficas que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 13 de março de 2013.

Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA
Relator

RELATÓRIO

Trata-se de AÇÃO CIVIL PÚBLICA ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra o MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ por dano ambiental decorrente de aterro irregular em terreno de marinha qualificado como manguezal. A sentença foi de parcial procedência para:

- 'a) determinar que o Município de Paranaguá não realize e impeça que terceiros realizem, no local dos fatos, novas interferências, como por exemplo, construções irregulares de moradias e benfeitorias (...) sem a observância de todo o procedimento necessário (...) Para o caso de descumprimento, a multa cominatória diária será de R\$10.000,00 (dez mil reais);*
- b) determinar que a Prefeitura de Paranaguá, no prazo de 90 dias, a contar do trânsito em julgado, apresente novo projeto de recuperação da área degradada, devidamente assinada por um responsável técnico e com anuênciam do Ministério Público Federal e do IBAMA, para que, posteriormente, seja determinada a sua forma de execução;*
- c) condenar o Município de Paranaguá ao ressarcimento pelo equivalente em pecúnia, pelos danos irrecuperáveis causados aos interesses difusos, em quantum a ser estabelecido por perícia, observando-se a previsão do art. 13 da Lei 7.347/85, regulamentada pelo Decreto 1.306/94;*
- d) condenar o réu ao patrocínio em jornal de divulgação estadual, da publicação da sentença.'*

Apela o Ministério Público Federal quanto à improcedência do pedido de condenação do município à remoção das moradias e construções existentes no local, sustentando que se trata de área de preservação permanente cujo dano é responsabilidade reconhecida do réu, devendo arcar com tais atos, independente da participação nesta ação dos moradores irregulares. Só assim, afirma, é possível a recuperação ambiental da área.

Da mesma forma, a União e o IBAMA recorreram com os mesmos argumentos, porquanto entendem evidente a responsabilidade do Município de Paranaguá na realocação das famílias, e desnecessária a manifestação na ação civil pública de todos os moradores da área, como aduzido na sentença.

Apela o Município apontando a impossibilidade jurídica do pedido, ilegitimidade passiva, falta de interesse de agir e, no mérito, aponta o direito adquirido dos moradores e a impossibilidade de restar condenado à remoção das famílias que moram sob o aterro.

Com contra-razões, vieram os autos conclusos.

Parecer do Ministério Pùblico Federal pelo desprovimento do apelo do réu e pelo provimento dos demais recursos.

É o relatório.

Peço dia.

Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA
Relator

VOTO

Preliminares

O Município de Paranaguá aponta impossibilidade jurídica do pedido porque é responsabilidade do IBAMA, e não sua, fiscalizar a área em comento. Entretanto, o que se discute nos autos não é a omissão do réu na competência fiscalizatória, mas sua autoria decisiva em crime ambiental. O Município figura como réu neste feito por ter, ativamente e decisivamente, colaborando para dano ambiental em terreno de marinha. Pelo mesmo motivo não prospera a preliminar de ilegitimidade passiva e a falta de interesse de agir alegadaa pelo município réu.

Quanto às demais alegações do município apelante, inclusive de mérito, deixo de conhecer, tendo em vista que já foram afastadas pela sentença, não tendo qualquer interesse no recurso neste ponto.

Passo ao exame de mérito relativamente aos recursos do Ministério Público Federal, da União e do IBAMA.

Mérito

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é protegido pelo art. 225 da CRFB/88, e sua proteção é competência comum da União, dos Estados, do DF e dos Municípios, conforme art. 23, VI e VII, da CRFB/88. Cabe a cada uma destas esferas de governo, nos termos da lei e do interesse preponderante, fiscalizar, licenciar e, em havendo necessidade, autuar. O art. 2º da Lei 4.771/65 (Código Florestal) traz definições de Área de Preservação Permanente-APP a serem respeitadas, prevendo ainda a interpretação conjunta desta norma com os planos diretores municipais para edificação nos perímetros urbanos, aplicáveis ainda os ditames da Lei 6.938/81, recepcionada pela Constituição Federal, que em seu art. 2º estabelece as finalidades ou planos de atuação da Política Nacional do Meio Ambiente. Tais normas estão devidamente regulamentadas por Resoluções do CONAMA, no exercício de sua competência.

No caso dos autos, foi o próprio Poder Público Municipal que implementou grave dano ambiental em área federal, providenciando um aterro em um manguezal qualificado como terreno de marinha.

O Município de Paranaguá, por meio de trabalhadores da prefeitura, executou dragagem do rio Itiberê e depositou o material arenoso sobre a área de preservação permanente - manguezal -, às margens do rio na Ilha dos Valadares, ação flagrada pelo IBAMA. As referidas atividades ocorreram entre maio e junho de 1998 sem autorização dos órgãos ambientais competentes, tais como prévio estudo de impacto ambiental (EIA) e relatório de impacto ambiental (RIMA). Posteriormente, sobre esta área de cerca de 400m², populares ergueram construções residenciais irregulares. É contra esta situação que o Ministério Público Federal, ao lado da União e do IBAMA, movem-se nesta Ação Civil Pública.

O dano e a responsabilidade objetiva por ato do ente público são evidentes e indiscutíveis nos autos. A condenação à recuperação ambiental local e, no que a recuperação se mostra impossível, a condenação ao pagamento em pecúnia a ser aferido em sede de liquidação de sentença, tal como determinou o MM Juízo de primeiro grau Narciso Leandro Xavier Baez, entendo seja a melhor solução para o caso, motivo pelo qual mantenho a decisão *a quo* integralmente e a transcrevo, adotando-a como razões de decidir e evitando tautologia:

'Inicialmente, cabe referir que a presente lide versa sobre a ocorrência de dragagens e subseqüentes aterramentos de partes do leito do rio Itiberê, na Ilha dos Valadares, entre maio e junho do ano de 1998, pretensamente realizados por agentes do Município de Paranaguá, quando da gestão do então Prefeito Municipal, Sr. Mário Manoel das Dores Roque.'

'Da análise das provas carreadas aos autos, percebe-se que em maio do ano de 1998, a Prefeitura Municipal de Paranaguá foi notificada para apresentar autorização ambiental para'

dragagem e aterro em área de mangue localizada na Ilha do Valadares [fl. 03 do procedimento administrativo]. Ademais, também autuada pela dragagem e aterro em mangue na localidade Ponta do Saracura, em área de aproximadamente 0,5 hectare, consoante se infere do auto de infração expedido no mês de junho do ano de 1998 [fl. 07 do procedimento administrativo].

O Município admitiu a responsabilidade pelo dano, tanto que apresentou em 17 de maio do ano de 1999, mediante ofício assinado pelo Prefeito, um 'projeto de recuperação de área manguezal degradada', na Ponta do Saracura, Ilha dos Valadares [fls. 34/40 do procedimento administrativo], compreendendo dois lotes de terras com áreas de 300m² e 390m².

Consta dos autos que, em novembro do ano de 1999 o IBAMA verificou o descumprimento do projeto, pois o dano ambiental persistia [fl. 42 do procedimento administrativo].

No mês de dezembro do ano de 2003, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Serviços Urbanos emitiu parecer de vistoria, utilizando-se do estudo do IBAMA de fl. 218, no qual é apresentado o mapa da área com coordenadas delimitadas por GPS, novamente propondo um cronograma de ação para recuperação da área degradada na Ponta do Saracura, [fls. 222/33 do procedimento administrativo].

Portanto, conforme já exposto na decisão liminar, 'na esfera administrativa não existiu controvérsia quanto à responsabilidade do MUNICÍPIO pela reparação do dano, pois apresentou projetos nesse sentido, e à delimitação da área degradada, tendo em vista a concordância com o mapa do IBAMA de fl. 218'.

O réu apresentou manifestação no sentido de que a região teria sido aterrada antes da ação ocorrida no ano de 1998, fato que não restou comprovado nos autos, ao contrário, os documentos são suficientes para demonstrar a prática pelo réu das atividades de dragagem e aterramento no local e períodos citados.

O projeto de recuperação apresentado pelo Município tinha como escopo promover a regeneração de manguezal.

Conforme exposto na inicial do Ministério Público Federal, os mangues são considerados áreas de preservação permanente desde a edição do Código Florestal - Lei nº 4.771/1965, o qual prevê em seu artigo 2º:

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

(...)

f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

Não bastasse isso, a Constituição da República outorgou competência ao Poder Público para a definição de áreas a serem protegidas (art. 225, § 1º, III). Por sua vez, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981, art. 8º, VII), atribuiu ao CONAMA a competência para estabelecer critérios para a manutenção da qualidade do meio ambiente.

Foi valendo-se dessa competência que o CONAMA editou a Resolução nº 303/2002 e, antes dela, a Resolução nº 4, de 18.09.1985, estabelecendo a definição de manguezal, verbis:

Art. 2º - Para efeitos desta Resolução [nº 4/1985] são estabelecidas as seguintes definições:

(...)

manguezal - ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos sujeitos à ação das marés localizadas em áreas relativamente abrigadas e formado por vasas lodosas recentes às quais se associam comunidades vegetais características;

Sendo uma forma de vegetação típica da área litorânea, o manguezal também é protegido pela Lei nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, e, consoante o artigo 6º, a realização de atividades que impliquem em alteração das características naturais da Zona Costeira exige a elaboração de EIA/RIMA.

O réu alegou possuir autorizações do IAP para realizar dragagem no leito do rio Itiberê. Todavia, essas autorizações compreendem o período de agosto/2005 a agosto/2006 e março/2006 a março/2007, fls. 70 e 67, respectivamente, não abrangendo, portanto, a época da realização do dano em pauta, qual seja, maio e junho de 1998.

Ressalte-se ainda que o citado aterramento foi realizado em bem da UNIÃO, por estar situado numa ilha costeira (CR, art. 20, IV) e em terreno de marinha ou acrescido (Decreto-lei nº 6.871/1944, art. 2º, I).

Assim, restou evidenciado o dano ocasionado ao meio ambiente e a autoria do causador do ato lesivo, devendo ser imposto ao responsável a reparação, consoante dispõe o art. 225, § 3º, da Constituição Federal:

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.

(...)

§ 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.

No mesmo sentido, a Lei nº 6.938/1981, art. 14, § 1º:

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

(...)

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Destarte, a medida liminar deferida outrora deve ser confirmada, devendo o Município de Paranaú não realizar e impedir que terceiros realizem, no local dos fatos, novas interferências, como por exemplo, construções irregulares de moradias e benfeitorias, aterros, supressão de vegetação de mangue, ou sob qualquer outra forma ou denominação, sem a observância de todo o procedimento necessário para a utilização da área da União e para o correto licenciamento ambiental, notadamente anuência da União, exigência de EIA/RIMA e de manifestação do IBAMA e do Instituto Ambiental do Paraná - IAP, bem como demonstrada a utilidade pública ou interesse social das obras. Para o caso de descumprimento, a multa cominatória diária é de R\$10.000,00 (dez mil reais).

No que concerne à remoção das moradias e construções existentes no local, requerida pelo Ministério Público Federal, não pode este Juízo acolher tal pedido.

Conforme se depreende do estudo elaborado pelo Município, à época, aproximadamente 70 famílias residiam no local onde foi constatado o dano ambiental.

No entanto, aludidas pessoas não integraram a lide, e sendo assim, não podem ser prejudicadas, pois a demolição de suas moradias afrontaria, sem dúvida, os princípios da ampla defesa, do contraditório e principalmente, o princípio da dignidade da pessoa humana, virtuosamente expostos em nossa Constituição Federal.

A determinação da integral reparação do meio ambiente causaria um grande impacto na comunidade, razão pela qual deve-se levar em conta todo o contexto social, motivo que torna impossível restaurar a área degradada ao seu status quo ante. Entretanto, não exime o réu de compensar o dano causado através de medidas outras, a serem especificadas em sede de execução de sentença.

Assim, para a compensação do dano e a recuperação da área degradada, necessário se faz que o réu elabore novo projeto de recuperação, a fim de se alcançar os objetivos propostos, visto que, conforme exposto no laudo de vistoria acostado às fls. 318/23, 'conclui-se que o projeto apresentado pela Prefeitura de Paranaguá deva ser refeito, devendo o mesmo ser parte integrante de todas as áreas de manguezais degradadas, o que só se obterá mediante amparo de conhecimento técnico e científico e detalhamento passo a passo com quantificação das metas para o objetivo pretendido'.

Em síntese, pois, o dano é evidente, tal como a responsabilidade do Município de Paranaguá, que já providenciou projeto de recuperação da chamada Ponta do Saracura que, conforme fundamentação, deve ser refeito para atender às determinações do IBAMA. Caberá a recuperação possível da área com complementação da condenação de fazer com obrigação de dar, valor a ser apurado em liquidação de sentença por técnicos habilitados.

Entendo, ainda, que a ocupação da área aterrada de cerca de 400m² por 70 famílias pode ser mantida, suficiente a compensação condenatória pecuniária somada à determinação de impedir qualquer nova interferência, construção, aterro, supressão de vegetação ou qualquer outra forma de intervenção sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00.

Ante o exposto, voto por negar provimento aos recursos de apelação.

Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA
Relator

Documento eletrônico assinado por **Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA, Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4^a Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da autenticidade do documento está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código

verificador **5459555v2** e, se solicitado, do código CRC **CE1C4E9A**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Maria Lúcia Luz Leiria

13/03/2013 14:34

**EXTRATO DE ATA DA SESSÃO DE
13/03/2013**
**APELAÇÃO CÍVEL N° 5000192-
98.2012.404.7008/PR**
ORIGEM: PR 50001929820124047008

RELATOR : Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA

PRESIDENTE : FERNANDO QUADROS DA SILVA

PROCURADOR : Dr(a) Adriana Zawada Melo

APELANTE : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
: MUNICÍPIO DE PARANAGUÁ
: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

APELADO : INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ - IAP
: OS MESMOS

Data e Hora:

Certifico que este processo foi incluído na Pauta do dia 13/03/2013, na seqüência 10, disponibilizada no DE de 28/02/2013, da qual foi intimado(a) UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL e as demais PROCURADORIAS FEDERAIS.

Certifico que o(a) 3^a TURMA, ao apreciar os autos do processo em epígrafe, em sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A TURMA, POR UNANIMIDADE, DECIDIU NEGAR PROVIMENTO AOS RECURSOS DE APELAÇÃO.

RELATOR : Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ ACÓRDÃO : LEIRIA

VOTANTE(S) : Des. Federal MARIA LÚCIA LUZ LEIRIA

: Des. Federal CARLOS EDUARDO
THOMPSON FLORES LENZ
: Des. Federal FERNANDO QUADROS
DA SILVA

Letícia Pereira Carello
Diretora de Secretaria

Documento eletrônico assinado por **Letícia Pereira Carello, Diretora de Secretaria**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **5728105v1** e, se solicitado, do código CRC **1A1A6F98**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Letícia Pereira Carello

Data e Hora: 13/03/2013 17:41