



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

(4)

Apelante: Município do Rio de Janeiro

Apelado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Des. Camilo Ribeiro Rulière

ACÓRDÃO

Ação Civil Pública – Ocupação irregular – APA da Serra dos Pretos Forros – Dano ambiental – Tutela de direito difuso – Obrigação de reparação de danos ambientais.

Danos incontroversos. Responsabilidade objetiva. Artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal e artigo 14, parágrafo 1º da Lei 6.938/1981.

Afastamento da destinação da indenização ao FECAM. A indenização destinada a um Fundo ao qual o Município, responsável pela administração da área, sequer tem acesso, não se mostra eficaz, quando se interpreta finalisticamente a legislação ambiental constitucional e infraconstitucional, que tem como escopo a reparação do dano ambiental.

Assim, acolhe-se o pedido subsidiário do Município, para determinar que este empregue diretamente a verba indenizatória nas intervenções e na recomposição dos danos ambientais a serem realizadas na região objeto da presente demanda. Sentença modificada. Parcial provimento da Apelação.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

Relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível, oriundos do Juízo da 14ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, em que é apelante o Município do Rio de Janeiro e é apelado o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Acordam os Desembargadores que compõem a Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça, por unanimidade, em dar parcial provimento à Apelação, nos termos do Acórdão.

Trata-se de Apelação interposta pelo Município do Rio de Janeiro (indexador 509), alvejando a Sentença de fls. 422/430 (indexador 422), que, nos autos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do apelante, assim decidiu:

“Em face do exposto, JULGO PROCEDENTES OS PEDIDOS para confirmar a antecipação de tutela deferida e condenar o Município do Rio de Janeiro na obrigação de fazer consistente em instituir o Conselho Deliberativo para a administração ambiental da APA da Serra dos Pretos Forros, editar o Plano de Manejo/Plano Diretor da referida APA, em observância aos comandos legais expressos nos artigos 2º, 5º e 6º do Decreto Municipal 19.145/2000, em prazo não superior a 06 (seis) meses, bem como condená-lo ao pagamento de indenização por danos irreparáveis à coletividade causados pela degradação da área ocupada e explorada irregularmente, em valor a ser apurado em liquidação, que será revertido para o FECAM.

Sem condenação ao pagamento de honorários advocatícios, ante o princípio da simetria.”

Embargos de Declaração opostos em fls. 451 (indexador 451), desprovidos na Decisão de fls. 495/6 (indexador 495).



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

O Município do Rio de Janeiro alega, em suas razões recursais, que a sentença parte da premissa equivocada de que a área objeto da demanda se trata de unidade de conservação autônoma municipal, ante o Decreto Municipal nº 19145/2000. Afirma, no entanto, que após a edição do Decreto Municipal 19.145/2000, a União editou a Lei Complementar Federal nº 140/2011, que disciplinou a competência comum da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em matéria ambiental, excluindo a competência dos entes municipais para exercerem a fiscalização ambiental, bem como a elaboração de planos de manejo, em áreas de preservação instituídas pela própria União.

Alega que a área objeto da presente ação integra o Parque Nacional da Tijuca desde junho de 2004, em razão de um Decreto Federal, razão pela qual o Município não detém competência para instituir conselho deliberativo para fiscalizar a região, nem para elaborar o Plano de Manejo da área, tampouco pode ser responsabilizado pelos supostos danos ambientais narrados na inicial.

Aduz, ainda, que inexistente omissão do Município que justifique a intervenção do Poder Judiciário e que a área já é protegida pela União, sendo desnecessário dar tratamento prioritário ao local.

Por fim, sustenta que não há dever de indenizar na hipótese, ante a ausência de nexo de causalidade entre qualquer conduta que se pretenda imputar ao ente local e os alegados danos ambientais mencionados na inicial.

Busca a reforma da Sentença, com a improcedência dos pedidos ou, subsidiariamente, seja reconhecida a existência de culpa grave da população local para a produção do resultado danoso ou, ainda, que os recursos auferidos sejam revertidos ao Fundo Municipal de Conservação Ambiental ou que possa o Município empregar a verba diretamente em intervenções na região.

Contrarrazões no indexador 539.

Parecer da Procuradoria de Justiça em fls. 566/577 (indexador 566), opinando pelo conhecimento e desprovimento do recurso.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

Relatados, decido.

Cuida-se de Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município do Rio de Janeiro, objetivando a condenação do réu na obrigação de fazer consistente em instituir o Conselho Deliberativo para a administração ambiental da APA da Serra dos Pretos Forros, editar o Plano de Manejo/Plano Diretor da referida APA, em observância aos comandos legais expressos nos artigos 2º, 5º e 6º do Decreto Municipal 19.145/2000, em prazo não superior a seis meses da data da decisão definitiva, reclamando a providência, dada a importância do interesse envolvido, e previsão de multa diária não inferior à R\$ 50.000,00, em caso de descumprimento da obrigação. Busca-se, também a condenação do Município a indenizar os danos à coletividade causados pela degradação da área ocupada e explorada irregularmente, em valor a ser apurado em liquidação, que será revertido para o FECAM.

Narra o Ministério Público que foi instaurado o Inquérito Civil MA 8420, a partir de representação formulada pela Associação de Moradores e Amigos da Freguesia - AMAF, noticiando possíveis focos de desmatamento e ocupações irregulares no interior da Área de Proteção Ambiental da Serra dos Pretos Forros, especificamente na localidade que abrange o bairro da Freguesia de Jacarepaguá, com acesso pela Rua Rugendas.

Sustenta que a APA - Área de Proteção Ambiental da Serra dos Pretos Forros foi instituída como Unidade de Conservação no ano de 2000 por ato do Poder Executivo Municipal, consolidado no Decreto nº 19.145/2000.

Esclarece que a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, estabeleceu medidas específicas a serem adotadas quando da criação de uma Unidade de Conservação. Dentre essas medidas encontram-se: i) a necessidade da elaboração de um Plano de Manejo, consistente em um instrumento de planejamento e gerenciamento dessas Unidades; ii) a constituição de um Conselho Deliberativo ou Consultivo, que acompanhe a elaboração e implementação do Plano de manejo, e participe da gestão da área de proteção.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

Aduz que o Decreto Municipal nº 19.145/2000, que criou a APA da Serra dos Pretos Forros, faz previsão semelhante ao designar que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMAC, seria a responsável pela tutela da respectiva APA, cabendo-lhe apresentar um “*estudo de regulamentação*” a ser exibido em audiência pública, e, além disso, determinou que a gestão da área fosse exercida por meio de um conselho deliberativo.

Por fim, argumenta que a ausência de um plano gestor e de um conselho deliberativo propicia e facilita o desmatamento de novas áreas no interior da unidade de conservação e a proliferação de ocupações ilegais, dada a falta de controle existente, e que conjuntamente a esses problemas, constata-se o surgimento de outros sinais de degradação ambiental, tais como perda da biodiversidade local, erosão do solo, encostas sujeitas a deslizamentos, esgoto sanitário despejado de forma inapropriada e sem o devido tratamento, entre outras consequências negativas.

A Sentença julgou procedentes os pedidos, razão pela qual recorreu o réu.

Verifica-se que a presente Ação Civil Pública tem como escopo tutelar direito difuso, discutindo a obrigação de reparação de danos ambientais e da ordem urbanística causados pela ocupação irregular em área de proteção ambiental, respaldada no artigo 1º da Lei nº 7.347/85.

A competência material para a defesa do meio ambiente é comum entre todos os entes federativos, como dispõe o artigo 23, inciso VI da Constituição Federal. Não pode o Município do Rio de Janeiro, portanto, eximir-se da responsabilidade de preservar e proteger a Área de Proteção Ambiental da Serra dos Pretos Forros, até porque foi o próprio ente público quem entendeu pela necessidade de sua proteção, através da expedição do Decreto Municipal nº 19.145/2000.

Assim, por ser a Serra dos Pretos Forros, concomitante, duas unidades de conservação, uma municipal (APA dos Pretos Forros), de menor abrangência territorial, e outra federal (Parque Nacional da Tijuca), que contempla muitas outras áreas, a competência para fiscalização é concorrente.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

Ademais, a Lei Complementar Federal nº 140/2011 não excluiu da competência administrativa dos Municípios a fiscalização das unidades de conservação locais, inexistindo, portanto, dúvida que o Decreto Municipal nº 19.145/2000 não foi revogado, permanecendo hígida a competência municipal, inclusive para instituir conselho deliberativo para fiscalizar a região, como dispõe o artigo 15, parágrafo 5º da Lei 9985/2000.

Afastada, portanto, a alegação de incompetência municipal.

Os danos ambientais são inconteste, bem como a própria existência da ocupação irregular no local, que não é negada pelo Município.

É o que se verifica na leitura do Inquérito Civil MA 8420/15, acostado em fls. 31/301 (indexadores 31/288), que aponta para a ocorrência de desmatamento, além de construções irregulares em áreas de forte risco de desabamento e próximas às antenas de transmissão na área de proteção ambiental da Serra dos Pretos Forros, como se depreende pelo Relatório de fls. 62/68 (indexadores 60 e 67).

Outrossim, como já analisado no Agravo de Instrumento nº 0042274-81.2017.8.19.0000, a Coordenadora de Proteção Ambiental informou, em fl. 110 (indexador 110) que até 2015 não havia sido constituído o Conselho Gestor da APA dos Pretos Forros, e que o Plano de Manejo da APA dos Pretos Forros ainda não havia sido elaborado.

Corroborando tal informação, declaração do próprio Secretário Municipal de Meio Ambiente, através do Ofício nº 1787/SMAC, admitindo que “*não foram criados o conselho deliberativo e o plano diretor relativos à APA dos Pretos Forros*”, afirmando, ainda, que a criação de conselhos e planos de manejo somente seria viável após a conclusão da recategorização das unidades de conservação, fl. 299 (indexador 288).

Caracterizado o dano ambiental, ante a omissão do ente público, exsurge o dever de indenizar.

Como bem salientado pela Magistrada que proferiu a Sentença:



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

“Vê-se, desta forma, que a existência de dano ambiental ficou constatada pelo próprio réu que, em sua contestação, não juntou qualquer documento apto a afastar tais alegações, ou a comprovar a reparação dos danos ocasionados.

O réu limita-se, em sua defesa, a alegar que os danos são de pequena monta, ponto que pode ser considerado no momento da quantificação do dano, em sede de liquidação de sentença, mas não no momento de avaliação de sua existência.”

A responsabilidade jurídica ambiental está tutelada pela Constituição Federal, especificamente no parágrafo 3º do artigo 225, *in verbis*:

§ 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.

Portanto, os Entes Públicos, na qualidade de pessoas jurídicas de direito público, não estão isentos da responsabilidade pelos danos ambientais causados em decorrência de ação ou omissão.

Ainda sobre o tema, a Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, definiu em seu artigo 14, parágrafo 1º, que a natureza jurídica da responsabilidade civil ambiental é objetiva.

Ressalte-se, também, que não enseja violação ao princípio da separação dos poderes a atuação do Poder Judiciário visando assegurar o devido cumprimento dos direitos fundamentais, exercendo, na verdade, o controle de legalidade da atividade administrativa, ainda que relacionada a políticas públicas.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

No que tange à alegação de carência de recursos para a implementação de políticas públicas, esta deve ser demonstrada pelo Poder Público, e não genericamente invocada a violação ao princípio da reserva do possível, nos moldes do verbete sumular nº 241 desta Corte Estadual:

“Cabe ao ente público o ônus de demonstrar o atendimento à reserva do possível nas demandas que versem sobre efetivação de políticas públicas estabelecidas pela Constituição.”

Neste cenário, correta a condenação do apelante em indenizar os danos à coletividade, sendo o montante apurado em liquidação de sentença.

Por fim, assiste razão ao Município acerca da destinação da indenização.

A Sentença determinou que o montante indenizatório seja revertido ao FECAM (Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano), ante o disposto no artigo 13 da Lei 7347/85.

No entanto, a indenização, em hipóteses como a presente, tem função predominantemente punitivo-pedagógica, destinada a evitar a recorrência de práticas lesivas ao meio ambiente, ante a gravidade da conduta omissiva, mas especialmente a possibilidade de recomposição da área degradada.

No caso em análise, é notória a gravidade da situação financeira enfrentada pelos Municípios localizados no Estado do Rio de Janeiro.

Portanto, falar em fixação de indenização do dano ambiente, destinado a um Fundo ao qual o Município, responsável pela administração da área, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sequer tem acesso, não se mostra eficaz, quando se interpreta finalisticamente a legislação ambiental constitucional e infraconstitucional, que tem como escopo a fiscalização e a reparação do dano ambiental.



Apelação Cível nº 0384897-21.2016.8.19.0001

Deste modo, embora deva se impor ao Município apelante a obrigação de recomposição da área degradada, não se justifica o pagamento de multa/indenização em favor de um Fundo Estadual, ante a evidente possibilidade de reversibilidade dos danos pelo ente administrador.

Desta forma, acolhe-se o pedido subsidiário do Município, para determinar que este empregue diretamente a verba indenizatória nas intervenções e na recomposição dos danos ambientais a serem realizadas na região objeto da presente demanda, em prazo e forma a serem fixados pelo juízo *a quo* quando da liquidação do julgado.

Assim, dá-se parcial provimento à Apelação, para determinar que o Município empregue diretamente a verba indenizatória nas intervenções e na recomposição dos danos ambientais a serem realizadas na região objeto da presente demanda, nos termos do Acórdão.

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2020.

Desembargador CAMILO RIBEIRO RULIÈRE
Relator