

## ARTIGO

### DANOS AMBIENTAIS: reparação integral – Comentários à Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça

Gregório Assagra de Almeida<sup>[1]</sup>

Maíra Carvalho Luz<sup>[2]</sup>

#### 1 – Da Súmula 629 do STJ e dos Precedentes que a justificaram

Em 17 de dezembro de 2018, entrou em vigor a Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça, aprovada pela Primeira Turma, com o seguinte teor: *Quanto ao dano ambiental é admitida a condenação do réu à obrigação de fazer ou à de não fazer cumulada com a de indenizar.*

O enunciado sumular consagra entendimento jurisprudencial já firmado por aquela Corte, no sentido de se possibilitar a cumulação da indenização com obrigação de fazer ou não fazer, no que se refere à responsabilidade ambiental, haja vista a impossibilidade de recuperação total da área degradada. Inúmeros são os precedentes daquele Tribunal com esse posicionamento, quais sejam:

I) [...] *A jurisprudência desta Corte entende que, em se tratando de dano ambiental, é possível a cumulação da indenização com obrigação de fazer, sendo que tal cumulação não é obrigatória, e relaciona-se com a impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]* (AgRg no Ag 1365693\_MG, Rel. Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/09/2016, DJe 10/10/2016);

II) “[...] *Este STJ entende que, em casos de danos ambientais, é perfeitamente possível a cumulação de indenização com obrigação de fazer. Tal cumulação não é obrigatória, e relaciona-se com a impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]*” (AgRg no REsp 1154986 MG, Relª. Minª DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 04/02/2016, DJe 12/02/2016);

III) “[...] *Em ação civil pública ambiental, é admitida a possibilidade de condenação do réu à obrigação de fazer ou não fazer cumulada com a de indenizar. Tal orientação fundamenta-se na eventual possibilidade de que a restauração in natura não se mostre suficiente à recomposição integral do dano causado. [...]*” (AgRg no REsp 1486195 SC, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/03/2016, DJe 11/03/2016);

<sup>[1]</sup> Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

<sup>[2]</sup> Estagiária de Pós-Graduação em Direito do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

IV) "[...] A jurisprudência desta Corte tem reconhecido a possibilidade de cumulação da condenação em obrigação de fazer e/ou não fazer e indenização em dinheiro por dano ambiental, para fins de recomposição integral do meio ambiente. [...]" (AgInt no REsp 1196027 RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 21/02/2017, DJe 27/03/2017);

V) "[...] Esta Corte Superior entende que, em se tratando de dano ambiental, é possível a cumulação da indenização com obrigação de fazer, sendo que tal cumulação não é obrigatória, e relaciona-se com a impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]" (AgInt no REsp 1577376 SC, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2017, DJe 09/08/2017);

VI) "[...] A jurisprudência desta Corte entende que, em se tratando de dano ambiental, é possível a cumulação da indenização com obrigação de fazer; porém tal cumulação não é obrigatória e está relacionada com a impossibilidade de recuperação total da área degradada. [...]" (AgInt no REsp 1633715 SC, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/05/2017, DJe 11/05/2017);

VII) "[...] 1. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. Deles decorrem, para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se acumulam, se for o caso.

2. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III). Como todo instrumento, submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material. Somente assim será instrumento adequado e útil.

3. É por isso que, na interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção ou deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). É conclusão imposta, outrossim, por interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ("Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.") e, ainda, pelo art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público: IV – promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...).

4. Exigir, para cada espécie de prestação, uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. A proibição de cumular pedidos dessa natureza não existe no procedimento comum, e não teria sentido negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito. [...]" (REsp 605323 MG, Rel. p/ acórdão TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/08/2005, DJe 17/10/2005);

"[...] O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. 3. Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais,

*positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso. 4. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III) e submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material, a fim de ser instrumento adequado e útil. 5. A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer"), a conjunção ou deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). 6. Interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ("Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.") bem como o art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público: IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...). 7. A exigência para cada espécie de prestação, da propositura de uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. 8. Ademais, a proibição de cumular pedidos dessa natureza não encontra sustentáculo nas regras do procedimento comum, restando ilógico negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito. [...] (REsp 625249 PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006);*

*VIII) "[...] A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar [...]" (REsp 1255127 MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN SEGUNDA TURMA, julgado em 18/08/2016, DJe 12/09/2016);*

*IX) "[...] É pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual é possível a cumulação entre as obrigações de recompor/restaurar/recuperar as áreas afetadas por danos ambientais e a obrigação de indenizar em pecúnia. [...]" (REsp 1264250 MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES SEGUNDA TURMA, julgado em 03/11/2011, DJe 11/11/2011);*

*X) "[...] A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, de cumulação de obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar [...]" (REsp 1669185 RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2017, DJe 20/10/2017).*

Nesse cenário, escolheu-se comentar a referida súmula, tendo em vista que o combate à degradação do meio ambiente é uma preocupação de todos, sendo que o Ministério Público como Instituição constitucional deve atuar para garantir a reparação integral dos danos ambientais, sem prejuízo da priorização da atuação preventiva.

## 2 – A redação do artigo 3º da LACP e a sua adequada interpretação pelo STJ

Vale frisar que a celeuma que originou a publicação da referida súmula girou em torno da interpretação do art. 3º da Lei 7.347/85 ("A ação civil pública terá por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de

*obrigação de fazer ou não fazer*”), em que se consolidou o entendimento que a conjunção “ou” deve ser interpretada no sentido aditivo, de forma a se permitir a cumulação de obrigações de fazer e de dar quantia em sede de ação civil pública, sem contar que, como toda garantia constitucional fundamental (art. 5º §2º e 129, III, da CR/1988), a ação civil pública submete-se ao princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional e por seu intermédio deve-se buscar a integral proteção do meio ambiente e dos demais interesses ou direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Convém registrar, contudo, que é triste ver que no Brasil foi preciso editar uma súmula para confirmar princípios constitucionais, como o da reparação integral do dano ambiental e o da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva comum.

### 3 – Dos princípios aplicáveis à espécie: reparação integral do dano ambiental e máxima amplitude da tutela jurisdicional comum

O princípio da reparação integral do dano preceitua que deve haver a plena reparação do dano, correspondendo à totalidade dos prejuízos efetivamente sofridos pela vítima do evento danoso (função compensatória), de modo que haja uma relação de efetiva equivalência entre a indenização e os prejuízos efetivos derivados dos danos, com avaliação em concreto pelo juiz (função concretizadora do prejuízo real). A respeito desse princípio, Édis Milaré<sup>[3]</sup> esclarece:

*Está a se falar, portanto, na materialização do princípio da responsabilização integral do degradador, que o sujeita, cumulativamente, a sanções repressivas e reparatórias. Deveras, os atos atentatórios ao ambiente têm (ou podem ter) repercussão jurídica tripla, já que ofendem o ordenamento de três maneiras distintas. Nesse sentido, por exemplo, uma contaminação do solo pode deflagrar a imposição de sanções administrativas (pagamento de multa de R\$5.000,00 (cinco mil reais) a R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais), com base no art. 61, caput, do Decreto 6.514/2008, sanções criminais (condenação à pena de reclusão, de um a cinco anos, com base no art. 54, §2º, V, da Lei 9.605/1998) e sanções civis (cumprimento de obrigações de não fazer; impondo-se a cessação da atividade poluidora; de fazer, consistente na remediação do solo, para a integral reparação do dano; ou, se irreversível a contaminação, pagamento de indenização em pecúnia).*

Destaca-se que a sanção administrativa, mesmo a pecuniária (multa), não é restauração de direito alheio, individual ou coletivo, mas é pena pela violação de um dever imposto pelo ordenamento jurídico. Nesse sentido, o caminhar da jurisprudência, in verbis: “O fato de a ré ter sofrido a imposição de multa administrativa não exclui a responsabilidade civil pelo mesmo fato. A primeira decorre de comportamento adverso aos regulamentares, enquanto a segunda, da ocorrência do dano”. (TRF 3ª Região, 1ª T., Ap. Civ. c/Ag. Retido 95.03.100248-6-SP, j. 19.06.2001, rel. Juiz Federal convocado David Diniz, DJU 23.10.2001).

<sup>[3]</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário* – 7ª ed. rev atual e reform – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1.128.

Já o princípio da máxima amplitude da tutela jurisdicional coletiva comum orienta que *são admitidos todos os tipos de ações, procedimentos, provimentos e medidas necessárias e eficazes para a tutela dos direitos coletivos*, nos termos do art. 83 do Código de Defesa do Consumidor, em sua combinação com o art. 21 da Lei de Ação Civil Pública, que lhe confere hipereficácia, na sua condição de norma de superdireito processual coletivo comum<sup>[4]</sup>.

Nesse diapasão, a Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça foi publicada, considerando que o dano ambiental se caracteriza pela pulverização de vítimas e por ser um dano de difícil reparação que se relaciona com a impossibilidade, muitas vezes, de recuperação total da área degradada. Daí a importância de se buscar, em grau amplo, a responsabilidade do degradador, ainda mais que o meio ambiente está relacionado com o direito à vida e à sua existência com dignidade.

Nesse sentido, Édis Milaré<sup>[5]</sup> pontua:

*Por mais custosa que seja a reparação, jamais se reconstituirá a integridade ambiental ou a qualidade do meio que foi afetado. Por isso, indenizações e compensações serão sempre mais simbólicas do que reais, se comparadas ao valor intrínseco da biodiversidade, do equilíbrio ecológico ou da qualidade ambiental plena, o que justifica sua cumulação com a obrigação de fazer ou não fazer.*

Ademais, o dano ambiental é de complexa valoração, pois a estrutura sistêmica do meio ambiente dificulta ver até onde e até quando se estendem as sequelas do estrago.

Assim, mesmo que levado avante o esforço reparatório, nem sempre é possível, no estágio atual do conhecimento, o cálculo da totalidade do dano ambiental, daí se permitir a cumulação da indenização em quantia com obrigação de fazer e não fazer, nos moldes da Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça.

Carlos Alberto Bittar Filho<sup>[6]</sup> acrescenta:

*Tal situação, que nunca foi das mais simples, tornou-se ainda mais complexa com o advento da Lei 8.884/1994, que, em seu art. 88, alterou o caput do art. 1º da Lei 7.347/1985, ensejando que também os danos morais coletivos fossem objeto das ações de responsabilidade civil em matéria de tutela de interesses transindividuais. Sem dúvida, e não desmerecendo a elogiável iniciativa do legislador, essa possível cumulação dos danos de ordem moral e patrimonial originários do mesmo fato tornou, sob o aspecto prático, ainda mais difícil ou até improvável uma avaliação criteriosa.*

É evidente, portanto, a importância da Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça, que confirmou a tese da reparação integral do dano ambiental, com a possibilidade de cumulação da indenização com a obrigação de fazer ou não fazer, assim como a orientação de uma interpretação ampliativa da tutela dos interesses difusos e coletivos.

[4] ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007, p. 35.

[5] MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário* – 7ª ed. rev atual e reform – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p.1.123.

[6] FILHO, Carlos Alberto Bittar. *Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro*. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, v. 12, p. 44-62, 1994.



## **4 – Conclusão: da aplicação da Súmula 629 do STJ a outros direitos ou interesses coletivos, amplamente considerados**

A Súmula 629 do Superior Tribunal de Justiça consagrou o entendimento de que o art. 3º da Lei 7.347/85 deve ser interpretado de modo extensivo. Assim, a conjunção *ou* deve ser considerada no sentido de adição e não no sentido de alternativa excludente.

Correto, portanto, o entendimento do STJ.

A essa conclusão se chega por força da interpretação sistemática do art. 21 da Lei 7.347/85 com o art. 5º, inciso XXXV e § 2º, da Constituição da República de 1988 e, também, por intermédio da incidência do art. 83 da Lei 8.078/90, de forma que a reparação integral veiculada na citada Súmula alcança também os demais direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos tuteláveis via ação civil pública.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Manual das ações constitucionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007;

FILHO, Carlos Alberto Bittar. *Do dano moral coletivo no atual contexto jurídico brasileiro*. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, v. 12, p. 44-62, 1994;

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário* – 7ª ed. rev atual e reform – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.