

3.2.3 Ação Civil Pública por Improbidade Administrativa oriunda de dano ambiental

José Castellões Menezes Neto

Assessor Judiciário III – TJMG

A garantia a um meio ambiente ecologicamente equilibrado possui natureza de direito indisponível e fundamental de toda a coletividade, tratando-se de um direito difuso de terceira geração. Nesse sentido importa salientar que a ordem constitucional vigente foi expressa sobre o tema, impondo medidas a serem observadas de maneira a garantir o desenvolvimento sustentável, vinculando o exercício de interesses públicos e privados à preservação ambiental.

A defesa da ordem ambiental deve obrigatoriamente ser observada pelos agentes públicos, devendo a atividade administrativa pautar sua conduta com vistas ao bem geral, além de ser atrelada à legalidade estrita, observando-se as normas que ensejam a preservação ambiental. A própria Constituição Federal encontra-se permeada de ordenamentos que visam garantir a efetividade da garantia ao meio ambiente equilibrado. Destaca-se inclusive que, pela primeira vez na história legislativa pátria, a Carta Magna contemplou o meio ambiente em capítulo próprio. Assim, tem-se a previsão do art. 5º, LXXXIII, que prevê a ação popular com fins ambientais; o art. 170, VI que erigiu como um dos princípios da ordem econômica a defesa do meio ambiente; o art. 186, II que exige a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente no tocante à propriedade rural; o art. 200 que, ao prever as atribuições do Sistema Único de Saúde, elencou, entre elas, a colaboração na proteção do meio ambiente, nele compreendido a do trabalho; o Capítulo VI (art. 225) totalmente dedicado ao meio ambiente; o art. 231, §1º, que reconheceu como terras indígenas aquelas necessárias à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem estar.

A par das normas protetivas, leciona Hugo Nigro Mazzilli¹ que:

(...) preocupada em conferir efetividade ao seu comando, ao mesmo tempo em que assegurou deveres e direitos ambientais a todos, a Constituição impôs sanções aos infratores, pessoas físicas e jurídicas, com a consequente obrigação de reparar os danos causados, e ainda enumerou uma série de deveres do Poder Público, nesta matéria: a) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; b) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas às pesquisas e manipulação do material genético; c) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; d) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; e) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; g) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Na seara da Administração e conduta dos agentes públicos, a vigente Constituição preocupou-se com a manutenção de uma

ordem administrativa proba, vinculando a atividade pública a princípios erigidos. Assim, cuidou de prever sanções aplicáveis ao agente que, de qualquer forma, desrespeite os princípios constitucionais (expressos ou implícitos), importando tais condutas em atos de improbidade.

Confira-se a redação do art. 37, §4º:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Nos termos da Lei 8.429/92, pode-se conceituar os atos de improbidade como aqueles que importem em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário ou que resultem em ofensa aos princípios da Administração Pública. Assim, o conceito de improbidade é muito mais amplo que o prejuízo ou a ilegalidade em si, conforme se extrai das normas contidas nos artigos 9, 10 e 11 do referido diploma legal.

Na doutrina, busca-se o seguinte conceito de improbidade administrativa:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos². (in Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público, FILHO, Marino Pazzaglini.; ROSA, Márcio Fernando Elias.; JÚNIOR, Waldo Fazzo. São Paulo: Atlas, 1999. p. 39.).

Assim, indubitavelmente, diante de uma interpretação sistemática, entre os atos por improbidade administrativa, têm-se incluído aqueles que causem danos ao meio-ambiente. Além de tal conduta violar o princípio da legalidade, porque se trata de bem objeto de efetiva proteção legal, também viola os princípios constitucionais que garantem a integridade do meio ambiente, bem integrante do patrimônio coletivo, cuja proteção, defesa e conservação é imposta ao Poder Público, conforme expressamente previsto pelo *caput* do art. 225 da Constituição Federal, *in verbis*:

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 a coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, verificado o dano ambiental em virtude de conduta dolosa ou culposa de agente público, está o respectivo legitimado autorizado a propor ação civil pública, apresentando-se esta como meio adequado à proteção de determinados direitos e interesses difusos e consequentemente à apuração de responsabilidade por danos ambientais. Nesse tocante o Ministério Público possui

papel essencial de órgão fiscalizador e repressor, possuindo a titularidade para o manejo da ação civil pública a fim de combater dano ambiental.

Cuidou o artigo 129, III, da Constituição Federal de atribuir ao Ministério Público a função institucional de *promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos*.

Sobre a conduta do agente público, Marino Pazzaglini Filho, em artigo denominado “Princípios Constitucionais e Improbidade Ambiental”, leciona que:

Os órgãos e entidades públicas tem o poder-dever de atuar na tutela ambiental para “assegurar a efetividade do direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado” (art. 225, §1º da CF). E essa atuação obrigatória e prioritária decorre da norma constitucional, em especial do princípio da prevenção e precaução, que é impositivo, vinculante e coercitivo.

Saliente-se que a atuação obrigatória dos agentes públicos incumbidos da tutela do meio ambiente é de duplo conteúdo, ou seja, positiva e negativa. De conteúdo positivo quando tem o dever de executar ações e tarefas que assegurem, com efetividade, o meio ambiente sadio e equilibrado. De conteúdo negativo quando tem o agente público a obrigação de se abster de agir e zelar pela abstenção, por parte dos próprios organismos públicos e de terceiros, de ações nocivas aos bens ambientais. (...)

Enfim, o dever jurídico de boa gestão ambiental deve imperar sempre na atuação dos agentes públicos, não lhes cabendo, nesse aspecto, qualquer margem de discricionariedade. E a violação deste dever constitucional, além de implicar na reparação do dano ecológico causado, na responsabilidade civil do Estado perante os particulares lesados e na responsabilidade administrativa e, por vezes, penal do agente público responsável pela má gestão ambiental (Lei 9.605, de 12.02.1998), pode ensejar a aplicação das sanções estabelecidas na Lei

de Improbidade Administrativa (Lei 8.429, de 02.06. 1992).

Ainda no citado estudo, o autor conclui que:

Os princípios constitucionais, cuja violação poderá implicar em ato de improbidade administrativa, são não só os estabelecidos no art. 37 da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas todos aqueles recepcionados ao longo do Texto Constitucional, inclusive os contemplados no art. 205 da CF (obrigatoriedade da intervenção estatal, prevenção e precaução, cooperação e responsabilidade integral do degradador)³.

Assim, o administrador não se pode furtar de pautar suas condutas tendo em vista a proteção ambiental, sob pena de configuração do ato de improbidade.

Nessa seara, importa ainda consignar que não apenas o ente público (pessoa jurídica) está legitimado a figurar no pólo passivo de ação civil por dano ambiental, mas também o próprio agente causador do dano, já que, na maioria das vezes, este, no uso da máquina administrativa, perpetua as condutas nocivas. Caso contrário, estar-se-ia punindo a coletividade de forma dupla: inicialmente pelo suposto dano ambiental e também por eventual condenação ao município que, no fim das contas, será arcada pelos administrados. Assim, cabe ao autor da ação bem como ao Juiz prudência e razoabilidade para verificar, diante dos elementos trazidos aos autos, a atribuição da responsabilidade ao efetivo causador do dano.

Nesse contexto, apresenta-se a ação civil pública por improbidade administrativa oriunda de dano ambiental como eficaz meio de controle e repressão da conduta do agente público que, no exercício das funções inerentes ao cargo ocupado, descuida-se de observar os preceitos protetivos ao meio ambiente, legitimando-se a aplicação das penalidades referentes. Desse modo, o referido remédio processual apresenta-se como meio eficaz de cumprimento de determinações constitucionais que, inexoravelmente, devem ser observados pelo Administrador.

Notas

¹ A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 16ª ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p.135

² FILHO, Marino Pazzaglini.; ROSA, Márcio Fernando Elias.; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.).

³ In Revista de Direito Ambiental, ano 5, nº 17 janeiro-março de 2000, p. 112/122.