

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA
TRANSCRIÇÃO DO ÁUDIO: DIREITO AMBIENTAL

DRA. PATRÍCIA

O direito ambiental é multidisciplinar. No direito ambiental, de alguma maneira, trabalhamos com outros ícones e algumas noções do direito tradicional são retrabalhadas e redimensionadas.

Na questão ambiental, verifica-se que a divisão clássica entre direito público e privado opera de forma diversa. O meio ambiente envolve tanto direito público quanto direito privado, além de um direito penal ambiental também, que é um direito penal que bebe na fonte do direito administrativo. A maioria das infrações penais são infrações a regras administrativas. Então, é um direito com características muito peculiares, muito próprias, em função do interesse coletivo que define o direito ambiental, e passamos a ter regimes de propriedade específicos que fogem um pouco daquela propriedade clássica. Inclusive, fala-se que os bens ambientais seriam objeto de uma hipoteca social em que os proprietários não seriam proprietários, mas meros gestores daqueles bens.

Isso tudo muda um pouco a nossa concepção tradicional de direito. Temos a questão da intergeracionalidade e de uma escala temporal diversa. Não basta pensar só no futuro, estamos pensando num futuro longínquo, num futuro que envolve o interesse de futuras gerações. Então, não pensamos só no detentor de um direito, mas no futuro detentor de um direito, e isso muda também o nosso âmbito de atuação.

O meio ambiente, muitas vezes, não conhece fronteiras. Inclusive, nós conversávamos sobre como Minas Gerais foi pioneira, o Ministério Público foi pioneiro quando fez a distribuição de atribuições por bacias hidrográficas, que é um modelo que está começando a se espalhar pelo resto do Brasil. É que eu tratei na minha tese como um exemplo de como nossas circunscrições judiciárias e como as nossas fronteiras de direito nem sempre estão adaptadas à questão ambiental. E como aquele dano causado lá na fonte, numa nascente de rio, vai chegar no mar e vai atingindo toda uma série de populações que vivem ali naquela região. Isso muda a nossa forma de ver o direito também.

Ao mesmo tempo, em muitos casos, trabalhamos com uma noção muito grave, que é a irreversibilidade. Sabemos que existe uma resiliência, que a natureza tem uma capacidade de se regenerar e de se restaurar, mas há dois aspectos que a gente tem que entender sobre a irreversibilidade. Um é que há uma irreversibilidade real, material, que pode acontecer, quando perde-se, por exemplo, uma espécie. Não é possível reverter essa perda. Há também uma irreversibilidade temporal, quando a gente pensa em dano. Lixo nuclear, por exemplo, leva uma escala temporal tão grande para se decompor que, na prática, ele é considerado irreversível e há uma irreversibilidade financeira também. Às vezes, o custo daquela restauração é tão grande que na prática o dano torna-se irreversível. E ainda que haja resiliência e ainda que se consiga reverter o dano, temos que considerar que enquanto esse dano não for restaurado, teremos perdas ambientais. E essas perdas também devem ser levadas em conta pelo julgador e pelo Ministério Público quando entra com a ação. Então, a gente mais uma vez está saindo da visão tradicional, não é? E vamos ampliando, vai ser falado sobre responsabilidade civil hoje, vamos ampliando o arco da responsabilidade civil. Quem trabalha dentro daquela responsabilidade civil clássica tem uma certa dificuldade de lidar com todas essas variantes da responsabilização.

Temos a questão, como bem dito na abertura do painel, da relação do homem com a natureza, mas mais do que isso, hoje filosoficamente já se sai um pouco dessa visão do antropocentrismo e já há correntes migrando para um egocentrismo. O que quer dizer? O meio ambiente, ele merece ser protegido, sim, porque nós dependemos dele, mas ele merece ser protegido porque há outras espécies que dependem dele e porque o planeta e o funcionamento do planeta como um todo merece proteção. E essa visão é importante, porque começamos, por exemplo, a tratar os animais como seres sensíveis e não como meros objetos. Estamos saindo um pouco dessa relação de que tudo pertence ao homem, e isso também influencia a forma como se vê o direito, torna o direito mais complexo, não é?

Além de tudo o que eu falei agora para vocês, sobre a importância fática do meio ambiente, temos uma lei que reconhece isso. Em termos internacionais, e também local. A importância do meio ambiente está reconhecida na Constituição Federal e o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado é um direito fundamental de terceira geração, logo, merece uma proteção adequada também, que é parte do Poder Judiciário.

E temos um outro desafio que é o da publicidade, uma questão que é de extrema importância e merece toda a atenção do Judiciário e do Ministério Público. É uma questão extremamente complexa. Sua complexidade decorre da globalização, do fato de que nós temos vários espaços normativos, temos normas internacionais, normas nacionais, normas locais; há um arcabouço legislativo complexo, que deve ser interpretado por quem trabalha com essas normas. Esse fenômeno não é exclusivo do direito ambiental, obviamente, mas ele é particularmente marcante aqui, justamente por causa do interesse coletivo que marca a disciplina.

Há a dificuldade, muitas vezes, do julgador de conciliar as normas, e eu trago aqui o exemplo da ação, da ADPF do caso dos pneus no Supremo, é uma decisão

muito interessante e que trata justamente do conflito de normas do Mercosul, normas internacionais, a Convenção de Basileia sobre resíduos perigosos, normas locais, a nossa Constituição Federal, e como se faz para ter o diálogo entre essas normas. A Profa. Claudia Lima Marques, que é uma grande professora que nós temos ali na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, ela usa muito o termo “diálogo das fontes”, é isso o que se opera, essa decisão é um bom exemplo de como se faz esse diálogo das fontes e como isso implica dificuldade para o julgador.

Localmente, tem-se ainda a questão das competências concorrentes, da norma que emana do poder público municipal, da norma do poder estadual, do federal e das diferentes competências e dos conflitos de competência que surgem. Isso tudo gera mais dificuldade para o julgador.

Há um problema de inflação legislativa também. Inflação legislativa é um fenômeno moderno, não é um fenômeno exclusivo do direito ambiental, mas é particularmente relevante no direito ambiental, porque ao lado das normas nós temos excesso de resoluções muito específicas que são necessárias, porque nós estamos falando de atividades muito específicas, mas que muitas vezes são desconhecidas dos juristas. Quem não trabalha diretamente na área tem muita dificuldade de lidar com a alteração de resoluções, com resoluções que mudam e estão sendo atualizadas a todo momento.

Além disso, há a ausência de codificação. No Brasil, não temos um Código do Meio Ambiente. Há leis esparsas, há leis muito boas, mas esparsas, que muitas vezes não dialogam entre si. E para quem vai trabalhar, a falta de uma codificação também dificulta, tanto para quem trabalha quanto para quem estuda a disciplina.

Não obstante, as normas ambientais são muitas complexas, são materialmente muito densas, são extensas, detalhadas, usam conceitos abertos; e

não poderia ser diferente, pois é uma área onde há a prevalência dos estudos científicos e a presença de termos científicos nas normas é muito grande, então, às vezes, é muito difícil adotar conceitos fechados. E as normas programáticas, muitas vezes, mais expõem um projeto para o poder público do que propriamente uma determinação. Então, saímos de um modelo clássico legislativo e entramos em modelos abertos, que geram mais dificuldade de compreensão.

Eu trago um exemplo aqui para vocês, eu acho que é um exemplo bem drástico, que é o inciso XIV do art. 3º do Código Florestal, quando ele define o que são os “salgados ou marismas tropicais hipersalinos”. Eu, como juíza, não consigo entender tecnicamente o que isso quer dizer e preciso de um perito para me explicar o que significa, e acredito que uma boa parte de vocês também. E é com esse tipo de conceito, aqui é um exemplo mais drástico, mas é com esse tipo de norma que a gente tem que trabalhar e nós não somos formados para isso. Nós não temos conhecimento científico para isso e isso dificulta o trabalho.

Como já dito, o direito ambiental trata de um direito transversal, entre direito público privado, civil, penal e administrativo. Muitas vezes, as divisões do direito não são tão estanques, estão interligadas, isso também gera mais complexidade. Além disso, a questão ambiental está inserida dentro dessa lógica do desenvolvimento sustentável, não é? Em termos de desenvolvimento sustentável, fala-se muito na figura dos três pilares: o ambiental, o social e o econômico. Essa figura de três pilares como se fossem estanques, que não se comunicam, é uma falácia, né? Como se proteger o meio ambiente fosse contra o interesse econômico ou contra o interesse social... Sabemos hoje que, por exemplo, em termos de interesse social, quem mais sofre os efeitos das catástrofes ambientais são as populações menos favorecidas; logo, proteger meio ambiente é proteger as populações menos

favorecidas. Da mesma forma, uma economia sustentável é uma economia muito mais inteligente do que uma economia ainda baseada numa visão antiga de economia meramente mercantilista, mas o certo é que na hora que vai se decidir uma questão ambiental, não podemos esquecer que já há uma população que vive de uma determinada atividade e que há um interesse econômico regional.

Então, muitas vezes, simplesmente mandar fechar um estabelecimento ou fechar uma indústria pode ser uma boa solução para evitar o dano, mas vai causar um impacto social e econômico muito grande e isso vai ser cobrado do magistrado. É uma pressão muito grande para o jurista ter que fechar, ter que decidir contra uma grande empresa local. Meu exemplo, lá em Guaíba, é a CPCM, empresa de celulose, Celulose Riograndense. Eu profiro várias ações contra a Celulose Riograndense, mas há testemunhas que vêm depois defender empresa, porque trabalham, precisam daquela empresa para o seu sustento. Então, isso também pesa para nós como juízes, não é mesmo?

Há também a questão dos princípios, dos paradigmas ambientais. São princípios que estruturam o direito ambiental de alguma forma e muitas vezes, embora as normas sejam complicadas, é nelas que vamos buscar a solução do problema, mas, ao mesmo tempo, elas criam novos paradigmas, fazem com que nós tenhamos que ver o direito com outros olhos, com outra visão. O princípio da prevenção e da precaução é o princípio clássico que todos conhecem. Quando falamos em prevenção e precaução, estamos falando de risco. Então, esse princípio vai operar de forma muito importante na hora de concessão de liminares, por exemplo. Mas é com base nesse princípio que o juiz vai ter que gerir o risco ambiental. Então, o juiz tem que levar em conta a necessidade de prevenção e precaução na hora de deferir uma medida liminar, se ele está na dúvida, se ele não tem certeza se há aquele risco, pelo princípio da precaução ele pode deferir a liminar

para, enquanto não tem certeza se o dano vai ocorrer ou não, evitar que ele ocorra, certo?

Da mesma forma, existe o princípio do poluidor pagador, que está ligado à ideia de responsabilização pelos danos e remete à ideia da reparação integral. Eu já mencionei para vocês a teoria da responsabilidade civil, mas também temos que ver nesse princípio um estímulo à justiça efetiva, pois é a efetividade da justiça que vai permitir que os danos sejam reparados. É através de um processo que funcione, da efetividade processual, que vamos conseguir que o dano seja reparado por quem o causou, porque não adianta nada daqui a 20 anos responsabilizar o poder público, pois somos nós que vamos pagar a conta. Na medida do possível, tem que ser o agente que causou o dano que o repare.

Ademais, uma justiça efetiva é um fator de prevenção. Condenações fortes, condenações pesadas fazem com que empresários se adaptem às exigências ambientais, por medo justamente das consequências.

Há ainda a emergência de novos princípios, são princípios mais contemporâneos. Um deles, que muitos de vocês já devem ter ouvido falar, é a proibição de retrocesso. O STJ tem aplicado muito e ele é um princípio interessante que vai ajudar na hora de fazer o balanço das normas. Mas o juiz também tem que estar atento para não ter retrocesso na jurisprudência. É um raciocínio interessante que se pode fazer.

Um princípio de que se fala muito na União Europeia, não se fala aqui no Brasil ainda, é a questão da integração. Por esse princípio, todas as decisões públicas devem levar em conta o impacto ambiental, ainda que não se trate de uma decisão sobre o meio ambiente. Trazendo isso para a nossa atividade jurisdicional, nós, juízes, também temos que levar em conta, nas nossas decisões, o impacto ambiental subjacente, ainda que não estejamos tratando de direito ambiental.

Um exemplo: eu trabalhei muitos anos em Sapiiranga, que é uma cidade calçadista, de muitas falências, e eu tive um caso de uma falência que tinha um passivo ambiental, uma indústria e um passivo ambiental importante, havia dois caminhos a seguir, encerro a falência, quem adquirir aquilo ali vai resolver o dano, ou não, vamos resolver esse passivo e eu não encerro a falência enquanto não resolver o passivo ambiental. Foi o caminho que eu escolhi, porque era o caminho mais favorável ao meio ambiente, ainda que meu processo de falência fosse demorar mais para ser julgado, e foi o que efetivamente aconteceu. Então, essa integração é necessária, porque o direito ambiental é multidisciplinar, a questão ambiental não é isolada, ela dialoga com outros problemas.

Portanto, como o juiz vai se adaptar a essa realidade? Ele vai ter que reinterpretar os conceitos tradicionais, vai ter que adotar soluções criativas em muitos casos, dirigir a prova de uma forma eficaz, fazendo inspeção judicial, atentando para perícia; muitas vezes, a perícia no processo ambiental vira uma forma de não se decidir nada, fica-se anos aguardando uma perícia, com a dificuldade inerente à produção da prova pericial, quando, muitas vezes, há outras provas no processo que permitem o julgamento. Então, a gente tem que estar muito focado quando chegar a hora do saneamento do processo (eu ainda uso o termo “saneamento do processo”, não obstante o novo CPC) e ele vai ter que estar muito focado porque, muitas vezes, insistir numa perícia desnecessária é apenas perder tempo e dinheiro também. E respeitar o tempo do meio ambiente.

Respeitar o tempo do meio ambiente, eu acho que o caso interessante que ilustra em poucas palavras o que eu quero dizer aqui é o caso da Samarco, sem adentrar em méritos. Não se sabe o tempo que vai levar para conseguir recuperar todo o dano da Samarco em Mariana. Se hoje não se sabe, como saber o tempo que eu vou levar para julgar esse processo? Eu posso julgar, fazer uma sentença e dizer: condeno à reparação do dano. Até pode se fazer

relativamente rápido, mas e a execução? A execução vai levar muito tempo, e eu não posso fazer uma sentença dizendo: condeno à reparação do dano em seis meses, porque não se repara esse dano em seis meses. Então, têm que ser feitos estudos e estudos, e é uma reparação que vai se dando à proporção que a natureza vai respondendo àquelas medidas que vão ser tomadas. Então, muitas vezes, vai ser preciso esquecer um pouco das metas de CNJ, esquecer de tempo que se tem para julgar um processo, fazer audiência de conciliação. Faço uma audiência de conciliação, faço mais uma, vou fazendo mais uma, e seguir o tempo que é necessário para resolver o problema e não para julgar o processo.

Como fazer tudo isso? No meu caso, eu trabalho numa vara de 10 mil processos, cível, família, executivos fiscais, etc. Como que eu faço para fazer tudo isso quando aparece um processo ambiental, não é? Uma das primeiras coisas que pode ajudar é a especialização de jurisdição. Tem seus problemas? Tem, mas é uma das fórmulas que permitiria melhorar esse quadro. Ela seria uma resposta possível à complexidade, à questão da crise da Justiça (crise da Justiça entenda-se que é o fato de que nós estamos todos assoberbados com excesso de trabalho e a falta de segurança jurídica). É muito ruim para o meio ambiente que um juiz decida de uma maneira, que outro juiz decida de outra, não é isso que vai resolver, porque temos um Supremo que nem ele se entende. Então, quanto menos houver divergência jurisprudencial...

Especializar a jurisdição permite uma melhoria na organização do tempo do magistrado. Aquele magistrado que tem a jurisdição especializada tem como se organizar melhor, tem como incluir inspeções judiciais na sua rotina, tem como se aproximar dos outros autores, criar certa proximidade com o Ministério Público Ambiental, com o secretário do Meio Ambiente, com as universidades, com os peritos, algo que o juiz comum, na sua vara de 10 mil

processos, como eu, não tem tempo, não consegue fazer para resolver os processos ambientais que aparecem.

Quando tratamos da especialização, um dos riscos são os conflitos de competência. Eu estava até conversando hoje aqui com o desembargador responsável pelos processos da Samarco, ele estava me explicando que está havendo muito conflito de competência entre justiça federal e estadual em relação a esses processos e está mais se discutindo competência do que se discutindo processo. Quanto mais se especializa, mais risco de haver essas discussões sobre competência, e isso é um problema.

Outro problema é o risco de isolar a disciplina: ao tornar o meio ambiente uma competência de pouquíssimos juízes, os demais não vão conseguir ficar atentos às questões ambientais subjacentes. É um risco concreto que existe.

A dificuldade de delimitar competência ambiental. O que é um processo ambiental? Patrimônio histórico entra em ambiental ou não? Quanto mais difícil delimitar a competência, mais risco de haver conflito depois.

A questão estrutural da especialização tem um custo, envolve deslocamento de servidor, envolve mais do que isso, não é? Numericamente, às vezes, a quantidade de processo ambiental parece menos importante do que uma vara da Fazenda Pública, por exemplo, com executivos fiscais. Numericamente, gera-se muitas vezes uma desproporção de trabalho, aparente, porque o processo ambiental é muito mais complexo do que julgar um executivo fiscal. Mas em termos de administração de tribunais, essa desproporção também é complicada.

Entramos na última parte, que é a questão da formação. Foi o que eu acabei defendendo na minha tese. É interessante especializar a jurisdição? Eu ainda acredito que sim, apesar dos problemas, mas não basta especializar, temos que acompanhar a especialização de

formação. Principalmente, formar o juiz para ele trabalhar com essa matéria, ver a formação como uma espécie de especialização pessoal do juiz. Eu fiz uma pesquisa para a minha tese com 60 magistrados, federais, estaduais, de todo o Brasil, a respeito da formação deles em direito ambiental. Embora a amostra seja pequena, eu acho que ela dá um panorama interessante da situação. Dentre eles, 62% não tinham nenhuma formação específica na área ambiental. Na faculdade, 72% não tinham visto direito ambiental. 58% responderam que a matéria direito ambiental não fez parte do concurso da magistratura na época em que ingressaram. E 48% disseram que o tribunal não organiza formações na área do meio ambiente. E eu acho que esse é um quadro bem verdadeiro mesmo, não é? Talvez seja até pior.

Houve alguma melhoria a partir da Resolução nº 75 de 2012 do CNJ, pois o meio ambiente passou a ser das matérias incluídas nos concursos. O que acontece hoje no Rio Grande do Sul? Três questões na prova objetiva e nunca foi pedido meio ambiente na prova subjetiva, nem prova de sentença. A Escola Nacional da Magistratura, até o ano passado, eu estava auxiliando, organizava formações do meio ambiente, esse ano, pela primeira vez em muito tempo, caderno de cursos da escola nacional, não tem nenhuma... não está sendo oferecida nenhuma formação ambiental, as escolas estaduais, no caso da minha, da escola, nós temos um núcleo de ambiental para os juízes, onde se debate, mas são sempre os mesmos que vêm e não se faz cursos específicos de ambiental. Eu consigo às vezes inserir o direito ambiental no direito público ou nos direitos humanos, como uma palestra, mas não há formações específicas. E quando há essas formações, o interesse parece restrito, por isso que eu fiquei muito feliz com a quantidade de interessados, até perguntei se havia convocação, enfim, porque normalmente as pessoas que vêm nas formações são as mesmas, são aquelas que gostam da matéria, e não adianta falar para os mesmos, temos que falar para quem não conhece.

A partir disso, portanto, o quadro ideal para mim seria conjugar especialização e formação. Como? Uma das possibilidades seria, ao especializar uma unidade, condicionar o acesso àquela unidade a algum tipo de formação ambiental, isso só acontece hoje no Pará, na vara agrária que tem no Pará. Os juízes que querem pedir remoção ou promoção para essa vara têm que fazer uma espécie de formação oferecida pela escola de lá. Exigir ou estimular o juiz que é titular de vara especializada que ele frequente cursos de formação específicos em direito ambiental. Organizar formações de direito ambiental genéricas para os juízes não especializados, como forma de garantir que esses juízes tenham conhecimento da questão subjacente e que no momento em que houver trocas já haja juízes mais bem preparados para essa matéria. Mesmo porque não tem como especializar fora dos grandes centros. Hoje, em termos estruturais, a especialização fica restrita aos grandes centros ou a tribunais.

Antes de agradecer, uma última questão que eu acho primordial é excluir os processos ambientais das metas do CNJ. Não é possível que um processo da complexidade do processo ambiental e com todos os atos que ele envolve, digo, as ações civis públicas... não estou falando de qualquer processo de natureza ambiental, mas as ações civis públicas ambientais deveriam ser excluídas de meta do CNJ porque elas têm que ter uma tramitação diferente. Ou excluir ou se criar uma meta específica para elas, que eu acho que não seja o caso, porque cada problema ambiental é diferente. Era isso! Muito obrigada e fico à disposição para as perguntas.

[Aplausos]