

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema a improbidade administrativa nas atitudes relacionadas ao destino do lixo urbano e as questões ambientais, quanto ao papel a ser desempenhado pelo agente público, sua responsabilidade civil objetiva ou subjetiva.

Nesse sentido, visa-se dimensionar a efetiva aplicação de tais leis no cotidiano de uma Prefeitura Municipal, assim como a co-responsabilidade da sociedade para com o meio ambiente, frente às inúmeras circunstâncias em que se faz necessário o uso de tais legislações.

As leis ambientais são inúmeras, proporcionando uma grande cadeia de proteção dispensada a favor da preservação do meio ambiente.

Em razão disso, esse é um trabalho voltado para a conscientização social e governamental, envolvendo tanto a aplicação das próprias leis, como jurisprudências, para uma análise das ocorrências de desvio de conduta dessas duas parcelas da sociedade: o Poder Público juntamente com o setor privado.

Finalmente, torna-se imprescindível a obtenção de tal conhecimento, por meio de estudos, no sentido de melhor entender as peculiaridades e nuances dessas situações em relação às leis, em prol de uma sociedade mais bem cuidada, assim como também cuidadosa para com o meio ambiente.

Por isso, os ganhos são de ordem pessoal, acadêmico e social, uma vez que o que se pretende discutir são medidas jurídicas e de conscientização para a promoção da sadia qualidade de vida diante do controle e responsabilidade quanto à questão do lixo urbano.

O seu objeto de estudo são as consequências jurídicas pela má gestão do lixo urbano, e a delimitação desse objeto é a incidência da responsabilidade civil objetiva, ou subjetiva do Poder Público Municipal, em face de omissão do dever de cuidado relativo ao lixo urbano.

O problema de pesquisa parte da seguinte indagação: como incorrer o agente público em improbidade administrativa nos casos da coleta e o destino do lixo urbano?

Esse estudo tem como hipótese verificar que, diante da omissão do agente público, em seu dever de cuidado para com o lixo urbano, incide a improbidade administrativa ambiental com possíveis incursões pela ocorrência de responsabilidade civil objetiva.

Tal premissa tem respaldo na inteligência do *caput* do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, o qual retrata o direito difuso, no tocante ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida humana, recaindo sobre o

poder público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo, seja às presentes, como também às futuras gerações.

O seu objetivo geral visa analisar as atitudes omissas do agente público, como representante do Poder Público Municipal, em ações de improbidade administrativa ambiental.

Como marco teórico desse estudo, tem-se a jurisprudência abaixo, a qual traz à reflexão um caso típico do não cumprimento da lei, por parte do agente público, no armazenamento de lixo em área não preparada para tal finalidade:

CONTROLE OMISSÃO PODER PÚBLICO: ADMINISTRATIVO - REEXAME NECESSÁRIO E APELAÇÃO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - **LIXÃO** MUNICIPAL - JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - POSSIBILIDADE - CERCEAMENTO DE DEFESA INEXISTENTE - PRELIMINAR REPELIDA - DEPÓSITO DE LIXO A CÉU ABERTO QUE JÁ PERDURA POR VÁRIOS ANOS - DANO AMBIENTAL COMPROVADO - COMINAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM MULTA DIÁRIA - CONSTRUÇÃO DE OBRA PÚBLICA - ATERRO SANITÁRIO CONTROLADO - AUSÊNCIA DE INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NAS ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO - CONFIGURAÇÃO DE CONTROLE JURISDICIONAL DAS OMISSÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INTELIGÊNCIA DO ART. 3º, DA LEI Nº 7.347, DE 24.07.1985 - COMINAÇÃO DE PENA PECUNIÁRIA, PARA O CUMPRIMENTO DO PRECEITO - ASTREINTE - CABIMENTO - ART. 11 DA LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA - REDUÇÃO - CUSTAS PROCESSUAIS - ENTE PÚBLICO - ISENÇÃO LEGAL - SENTENÇA CONFIRMADA, EM REEXAME NECESSÁRIO, COM REPAROS NO DISPOSITIVO.¹

A continuidade de lançamento de lixo em local não apropriado, caracterizando depósito de lixo a céu aberto, numa situação que perdura há vários anos, configura um crime ambiental.

Existem leis que apontam um dano ambiental, pela cominação de obrigação de fazer com multa diária, especialmente o artigo 3º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a Lei da Ação Civil Pública, de acordo com a jurisprudência acima.

O caso em questão tem como principal razão analisar a ação de improbidade administrativa na esfera ambiental, especificamente a responsabilidade municipal, quanto ao lançamento de lixo em local não apropriado, sendo este lançado a céu aberto, continuamente, por um longo período.

¹ **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Apelação Cível Nº 1.0000.00.352421-2/000. Prolator Des. Brandão Teixeira. Julgado em 22/06/2004, publicado em 01/07/2004.

Esse é um tipo de ocorrência muito frequente, em diversos municípios, com as características de depósito de lixo à céu aberto, haja vista outra jurisprudência idêntica, ao longo do trabalho.

Isso demonstra o descaso no cumprimento de diversas leis ambientais, além, é evidente, de caracterizar a ausência de planejamento urbano, o descuido com o meio ambiente.

O Poder Público, por seu representante legal, responsável pela observância e cumprimento de diversas leis ambientais, ao deixar de cumprir com o que diz o *caput* do artigo 11 da Lei nº. 8.429, de 02 de junho de 1992, incorre em ato de improbidade administrativa, indo contra os princípios da Administração Pública.

Isso se procede na prática de uma determinada ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, onde está incluída, também, a matéria ambiental.

O presente estudo destaca-se pela natureza de pesquisa teórico-dogmática. Assim, tem caráter transdisciplinar, com investigações nas áreas do Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental, além de ocorrências jurisprudenciais, para abordar os princípios constitucionais, as leis específicas, frente a tais casos de improbidade administrativa, e se pode ser cabível a responsabilidade civil objetiva, tal como se confirma ao longo dos estudos.

A monografia é composta por três capítulos. O primeiro capítulo trata do direito ao meio ambiente e a questão do dano ambiental, além de abordar alguns princípios ambientais, como o do poluidor pagador, do limite, do direito humano, da sadia qualidade de vida, e do desenvolvimento sustentável.

O segundo capítulo aborda a improbidade administrativa ambiental, identificando alguns princípios da Administração Pública, trata da improbidade administrativa e a imputação de sanções, bem como da responsabilidade do agente público na improbidade administrativa ambiental.

O terceiro capítulo aborda a responsabilidade civil por dano ambiental, destacando a responsabilidade do agente público, a ação de improbidade administrativa ambiental e a responsabilidade civil em casos de lixo urbano.

CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

A improbidade administrativa tanto pode ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal, se enquadrado como crime, como também se dá na esfera administrativa.

Aí, nessa ocorrência, com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante, caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.²

A responsabilidade civil, conforme o artigo 927 do Código Civil, pode-se afirmar que é a obrigação de reparar o dano que uma pessoa possa causar à uma outra pessoa:

Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.³

De acordo com o Direito, a conceituação da responsabilidade civil se dá através da forma a ser determinada pelas condições em que uma pessoa pode ser considerada responsável pelo dano sofrido por outra pessoa e em que medida está obrigada a repará-lo.

Através de observância de lei, a reparação do dano se dá por meio de indenização, condição quase sempre pecuniária.

A teoria da responsabilidade civil se distingue entre a obrigação do devedor em cumprir o que foi estipulado, em relação a um credor, por meio de um contrato, e a obrigação de reparar o dano causado por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência.

A expressão meio ambiente, conforme destaca Sirvinskas, é um termo consagrado na legislação, jurisprudência e na consciência da população, muito embora tenha a sua origem na figura de linguagem denominada pleonasma.

A palavra meio, quer dizer aquilo que está no centro de alguma coisa, enquanto que a denominação ambiente indica o lugar, ou então a área onde habitam seres vivos. Isso quer

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.751.

³ ANGER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.194.

dizer que, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos, constituindo-se em *habitat*, que é o meio físico, em interação com os seres vivos, que é o meio biótico.⁴

O conceito legal de meio ambiente está previsto no artigo 3º, I, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, a qual menciona: **“Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.”**⁵ (grifos nossos)

A proteção do meio ambiente cabe ao Poder Público, com as leis criadas por ele, como também é responsabilidade do setor privado a observância à essas mesmas normas.

Em razão disso, a problematização desse texto tem por premissa apontar situações em que a atitude do Poder Público frente às questões ambientais nos leva a refletir acerca de ocorrências decorrentes da não obediência às leis, em que o agente público, apesar de criador delas, e, por isso mesmo aquele que deve guardar a tutela desses princípios, é, por vezes, aquele que, no entanto, quem vai transgredir, assim, podendo violar a própria norma por ele criada.

Isso faz com que a aplicabilidade da lei, nas questões pertinentes ao interesse comum, necessite, quase sempre, da intervenção do Ministério Público, de agentes fiscalizadores, da ação de comunidades civis organizadas, ou ainda a interferência da sociedade como um todo, na busca de instrumentos capazes de frear abusos contra a natureza, a saúde, o bem-estar da coletividade, com a degradação ambiental.

Para tanto, faz-se necessário analisar a aplicabilidade de certas normas, a partir de leis ambientais, como a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, a sua finalidade e os mecanismos de formulação e a sua aplicação, além de outras providências.

O seu artigo 3º, III, diz:

Poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p.28-29.

⁵ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1555.

- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.⁶

O inciso 4º do mesmo artigo prossegue trazendo o conceito jurídico de poluidor: **“IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.”**⁷ (grifos nossos)

Em tais casos, fica evidenciada a responsabilidade do Poder Público, assim como também é evidente a responsabilidade social do setor privado, tanto da pessoa física ou jurídica, pelos problemas ambientais que tais agentes possam causar à natureza.

Para reforço de casos de omissão ao que determina a lei, um outro caso de irregularidade de responsabilidade municipal, depósito de lixo a céu aberto, em evidente desrespeito às normas instituídas:

REPARAÇÃO DOS DANOS: REMENTA: DIREITO AMBIENTAL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - DEPÓSITO DE LIXO EM CÉU ABERTO - DANO AO MEIO AMBIENTE- IRREGULARIDADE. O art. 23, VI, da Constituição da República preceitua ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o Meio Ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas. 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. 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. A saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas econômicas, sociais, ambientais e outras que visem à prevenção e à eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação, sem qualquer discriminação.⁸

De acordo com Sirvinskas, a disposição do lixo em local não apropriado, caracterizando depósito a céu aberto, causa danos ao ar atmosférico, ao lençol freático, aos rios e mananciais, ao solo e subsolo, à flora, à fauna. Acrescentam-se aí os danos que causa à saúde humana, além do fato de atrair insetos, roedores ou outros animais semelhantes.⁹

⁶ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1555.

⁷ *Ibidem*, p.1555.

⁸ **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Apelação Cível Nº 1.0439.02.006428 -3/001 - Relator Des. Carreira Mac. Julgado em 11/08/2004, última movimentação em 11/10/2006. Numeração única: 006.4283-71.2002.8.13.0439.

⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p.216.

De fato, é bom destacar, conforme *caput* do artigo 11 da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, a qual dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de ofensas aos princípios da Administração, quando no exercício de mandato, que diz constituir “[...] **ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições,[...]**”¹⁰ (grifos nossos).

Nesse sentido, manifesta-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

TIPO DE PROCESSO: Prefeito - Improbidade NÚMERO:70005916556 RELATOR: Rejane Maria Dias de Castro Bins EMENTA: AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINARES DE ILEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA, IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO, INADEQUAÇÃO DA AÇÃO (FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL), INÉPCIA DA INICIAL POR NÃO ATRIBUÍDO VALOR À CAUSA E POR INDETERMINAÇÃO DO PEDIDO. FERIMENTO AO DUE PROCESS OF LAW, POR FALTA DE ADEQUADA NARRAÇÃO DA CAUSA DE PEDIR. NULIDADE DE PERÍCIA. ALEGAÇÃO DE PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE INSERIDOS NOS ART. 10, VIII E XII E 11, CAPUT DA LEI Nº 8.429/92. Preliminares todas rejeitadas, por não configurados seus pressupostos legais. Ausência de prova com relação à prática de atos de improbidade elencados no art. 10 da LIA. Ônus do autor da ação. Incidência do art. 11, caput, por ter o então Prefeito deixado de providenciar na coleta de lixo da cidade desde os quinze dias anteriores ao término do mandato, em conduta perigosa ao bem comum e desonesta em relação ao sucessor. Aplicação da sanção do art. 12, III da LIA. Multa. Sucumbência do MP, inclusive no decaimento recíproco.

AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE EM RELAÇÃO AO EXPREFEITO E IMPROCEDENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS RÉUS. (Prefeito - Improbidade Nº 70005916556, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins, Julgado em 29/04/2003).¹¹

Como exemplo de ocorrência de improbidade administrativa, a jurisprudência acima, trata de caso de não cumprimento da coleta de lixo, obrigação do poder público municipal. Serviço esse não cumprido pelo agente público, em virtude de eventual troca de Prefeito, em face de eleição recente, como ainda poderia ser uma outra situação qualquer, exemplos de improbidade administrativa, caso de má fé por parte do agente público.

A improbidade administrativa é entendida, conforme o artigo 37, § 4º da Constituição Federal da República, como: **“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens**

¹⁰ ANGHER, Anne Joyce (org.). *Vade Mecum Acadêmico de Direito*. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1080.

¹¹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível Nº 70005916556. Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins. Julgado em 29/04/2003, publicado em 21/05/2003.

e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista na lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”¹² (grifos nossos)

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREFEITURA MUNICIPAL. LIXÃO. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. IMPOSSIBILIDADE. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO DE RECOMPOSIÇÃO DO MEIO AMBIENTE LESADO. REMESSA NECESSÁRIA IMPROVIDA. Não merece reparos a douta decisão do juízo de 1º grau que determinou ao poder executivo municipal que se abstenha de lançar lixo em área de preservação ambiental e recomponha o meio ambiente lesado. Remessa ex-officio conhecida, mas improvida.¹³

A jurisprudência supra é exemplo do descaso com o meio ambiente, com lixo lançado em área de preservação ambiental.

Com base em tais princípios normativos, alicerçados pelas decisões jurisprudenciais, é possível reconhecer a existência de omissão do Poder Público Municipal no controle do lixo que é produzido em seu território, com a caracterização de sua responsabilidade nos exemplos descritos acima, já que isso pode acarretar riscos à qualidade de vida da população.

O *caput* do artigo 225 da Constituição Federal afirma incisivamente que: **“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.”¹⁴ (grifos nossos)**

Ainda com base no artigo citado acima, (§ 3º), diz José Afonso da Silva:

A qualidade do meio ambiente é um valor fundamental, é um bem jurídico de alta relevância, na medida mesma em que a Constituição o considera bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida, que o Poder Público e a coletividade devem defender e preservar. A ofensa a um tal bem revela-se grave e deve ser definida como crime. A Constituição declara que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores a sanções penais.¹⁵

¹² ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.50.

¹³ **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**. Apelação Cível Nº 26950001656. Rel. Des. José Eduardo Grandi Ribeiro. Julgado em 30/12/1996, publicado em 11/03/1997.

¹⁴ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.86.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004, p.306.

É fundamental salientar que o Município, a exemplo do Poder Público Federal, Estadual, do Distrito Federal, tem obrigação de fazer cumprir, como também criar leis de caráter ambiental, sejam elas punitivas ou educativas, no sentido de esclarecer e orientar a população quanto aos resíduos que são produzidos em seu território, o seu destino mais adequado, visando garantir a qualidade de vida de sua população.

CAPITULO I - DIREITO E MEIO AMBIENTE

1.1 O direito ao meio ambiente e o dano ambiental

Meio ambiente se constitui em um bem pertencente a todas as pessoas, protegido juridicamente, ao qual o Estado tem o dever de cuidar, protegendo-o, e, com isso, exercer a fiscalização para a sua efetiva preservação.

De acordo com Sirvinskias, o dano pode ser quanto à integridade física, aos sentimentos, ou então aos bens de uma pessoa, sendo compreendido como “[...] **toda lesão a um bem jurídico tutelado. Dano ambiental, por sua vez, é toda agressão contra o meio ambiente causada por atividade econômica potencialmente poluidora, por ato comissivo praticado por qualquer pessoa.**”¹⁶ (grifos nossos)

O dano pode ser reparado ou ressarcido, pela forma econômica, se decorre da obrigação de reparar a lesão causada a terceiro.

Mas, como nem todo bem pode ser recuperado, em havendo tal situação, será fixado um valor indenizatório pelo dano causado ao bem.

Porém, em se tratando de aquilatar até que ponto se deu determinada quantidade de dano ambiental, visto que é difícil medir, pois se trata de acontecimento difuso, ou seja, ato que pode atingir indistintamente, sem medir a quem quer que seja; ainda assim, não impede a indenização pelos danos causados ao meio ambiente.

A despeito dos danos patrimoniais, existem também os danos morais, podendo ser extrapatrimoniais, pois originados do direito de personalidade, preceito esse que se encontra respaldado no artigo 5º, V e X da Constituição Federativa do Brasil, que diz:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

V – é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas,

¹⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p. 152.

assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.¹⁷

A medição quanto à quantificação dos danos patrimoniais não é tão complexo quanto à dificuldade que poderá ocorrer, no caso de danos extrapatrimoniais, podendo ser difícil a fixação, já que os critérios para tais ocorrências são certamente pautados em critérios subjetivos.

Dada a complexidade desse ítem, um exemplo de dano ambiental pode ser o caso de lixo químico, transportado em veículo sob a responsabilidade da prefeitura de um determinado município, ao transitar numa rodovia, vier a cair em um rio.

Esse rio é utilizado por diversas propriedades, por famílias, enfim, seja para agricultura, ou mesmo para outras necessidades essenciais. O dano causado não ocasionou nenhum prejuízo patrimonial direto. No entanto, toda a comunidade que vive em torno do rio está impossibilitada de usar dessa água tão vital.

A reparação, ou então o ressarcimento, em casos como esse, de danos extrapatrimoniais, são considerados critérios subjetivos.¹⁸

Dano ambiental é a agressão causada ao meio ambiente, sendo um pressuposto para a configuração da responsabilidade ambiental, visto que o dano é lesão aos bens juridicamente protegidos.

1.2 Alguns princípios ambientais

Com a autonomia alcançada pelo Direito Ambiental, observa-se que a sua diplomação se opera pelo suporte concedido por uma série de princípios jurídicos, tal como enumera Sirvinskas:

- Princípio do desenvolvimento sustentável;
- Princípio do direito humano;
- Princípio da sadia qualidade de vida;
- Princípio do poluidor pagador;

¹⁷ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.36.

¹⁸ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p.152.

- Princípio do limite.¹⁹

A seguir, a fundamentação desses princípios ambientais.

1.2.1 Princípio do desenvolvimento sustentável

Seus fundamentos legais estão elencados nos artigos 170, VI, e 225 da Constituição da República Federativa do Brasil. Este princípio visa a conciliação do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, através da proteção da vida humana.

A qualidade de vida do homem é a tônica do princípio que sustenta as garantias para o desenvolvimento sustentável, com a utilização racional dos recursos não renováveis. É igualmente também conhecido como meio ambiente ecologicamente equilibrado ou ecodesenvolvimento.²⁰

O princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe viver em harmonia com as outras pessoas e com a natureza, visando melhorar a qualidade da vida humana, em interação com a capacidade produtiva e em perfeito equilíbrio com a economia.

Na visão de Milaré, com base no artigo 2º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, é indispensável que continuamente seja consolidada: **“Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo.”**²¹ (grifos nossos)

Dando continuidade ao estudo de Milaré, ainda conforme o que diz o artigo 2º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, ele conceitua como Princípios da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre outros:

Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas; controle e zoneamento das atividades efetivamente poluidoras; acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

¹⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007, p.33.

²⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.329.

²¹ Idem, p.329.

recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas de degradação e educação ambiental.²²

A educação ambiental é essencial para que aconteça a modificação de atitudes e práticas pessoais, em toda a sociedade que anseia pela adoção de vida sustentável, através de reexame de seus valores, com a alteração de comportamentos, em favorecimento ao equilíbrio entre o homem e a natureza.

Para isso, é fundamental a disseminação de informação, seja pela educação formal ou informal, com o desencorajamento de práticas e atitudes incompatíveis com um modo de vida sustentável.

Da mesma forma, é essencial que sejam implementados incentivos ao estudo e a pesquisa de tecnologias, direcionadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais. E que atitudes conscientes com o meio ambiente, por parte da sociedade, ou ainda por pequenos grupos locais, sejam despertadas, e as pessoas se organizem para trabalhar pela sustentabilidade em suas próprias comunidades.

1.2.2 Princípio do direito humano

Seu fundamento está pautado em decorrência do princípio primeiro da Conferência do Rio/92, chamada ECO/92, que afirma: **“Os seres humanos estão no centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio ambiente.”**²³ (grifos nossos)

O seu fundamento legal se encontra nos artigos 5º, 6º e 225 da Constituição da República e o artigo 2º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.²⁴

Esses artigos constitucionais dão a verdadeira dimensão do princípio do direito humano.

O princípio do desenvolvimento humano, conquanto confira direitos e cuidados essenciais à própria sobrevivência do homem, em contrapartida, também lhe imputa os deveres igualmente indispensáveis para que isso realmente se concretize.

²² MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.329-333.

²³ **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/ecologia/eco92.html>. Acesso em: 01/05/2010, às 15h00.

²⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.34.

Ao homem são conferidos a administração, o cuidado na conservação e o uso racional dos recursos naturais, sejam eles considerados renováveis ou não, pois na verdade, tudo que existe na natureza, não são perenes. É preciso saber usar, para garantir a qualidade de vida, tanto para si, criatura humana, assim como a fauna e a flora.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial para a sua sobrevivência, se reveste em direito fundamental da pessoa humana.

1.2.3 Princípio da sadia qualidade de vida

O princípio da sadia qualidade de vida humana se encontra resguardado no texto constitucional, no seu artigo 225. A tônica da essencial qualidade de vida está relacionada tanto ao meio ambiente urbano, como também o meio ambiente rural.

O artigo 3º, III, a, b, c, d, e, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 estabelece os padrões que permeiam os princípios que fundamentam a qualidade de vida, garantindo as condições de saúde, a segurança e o bem-estar da população, que favoreçam as atividades sociais e econômicas, para que não venham a causar prejuízos à população no futuro.²⁵

De acordo com Milaré:

O meio ambiente, por conta mesmo do progressivo quadro de degradação a que se assiste em todo o mundo, ascendeu ao posto de valor supremo das sociedades contemporâneas, passando a compor o quadro de direitos fundamentais ditos de terceira geração incorporados nos textos constitucionais dos Estados Democráticos de Direito.²⁶

O caráter imperativo do artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, que enfatiza o direito fundamental da pessoa humana, como ecologicamente equilibrado, configura-se, isso sim, como extensão do direito à vida, que remete à própria qualidade de vida.

²⁵ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.30.

²⁶ MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.818.

1.2.4 Princípio do poluidor pagador

O fundamento está no artigo 225, § 3º da Constituição da República do Brasil e no artigo 14, § 1º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. De acordo com Sirvinskas, o poluidor deve se responsabilizar pelo prejuízo causado ao meio ambiente, da forma mais ampla possível.

Em nosso sistema jurídico impera a responsabilidade civil objetiva. Nesse caso, importa tão somente a comprovação do dano causado ao meio ambiente, a autoria e o nexo causal, independente de que se configure a existência ou não de culpa.

Ao causador do dano é imputado o custo social pela poluição gerada por ele, mostrando a responsabilidade por dano ecológico, fato que visa açambarcar os efeitos da poluição não apenas sobre os bens e pessoas, mas também sobre toda a natureza atingida pela tragédia.²⁷

Esse princípio está sustentado e inspirado na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo de produção, e, em havendo danos, os custos resultantes desse dano precisam ser internalizados, ou seja, os agentes econômicos devem incluí-los na planilha, quando da elaboração dos custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los.

Baseado nisso, o princípio treze da Conferência do Rio/92 diz:

Os Estados devem desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e indenização das vítimas de poluição e outros danos ambientais. Os Estados devem ainda cooperar de forma expedita e determinada para o desenvolvimento de normas de direito internacional ambiental relativas à responsabilidade e indenização por efeitos adversos de danos ambientais causados, em áreas fora de sua jurisdição, por atividades dentro de sua jurisdição ou sob seu controle.²⁸

E o princípio dezesseis, ainda sobre danos, acrescenta logo a seguir:

Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização

²⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.37.

²⁸ **INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/ecologia/eco92.html>. Acesso em: 01/05/2010, às 15h00.

dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais.²⁹

Na realidade, este é o princípio da responsabilidade, pois segundo Milaré; **“O princípio não objetiva, por certo, tolerar a poluição mediante um preço, nem se limita apenas a compensar os danos causados, mas sim, precisamente, evitar o dano ao ambiente.”**³⁰ (grifos nossos)

O princípio do poluidor pagador precisa ser analisado também através do conceito do princípio da prevenção, além de se constituir em um instrumento que visa a correção.

1.2.5 Princípio do limite

Este princípio estabelece uma correlação entre diversas leis que visam um controle de atividades como a produção e a comercialização de determinados produtos, no intuito da preservação e qualidade de vida e o meio ambiente.

O seu respaldo legal encontra-se no artigo 225, § 1º, V, da Constituição Federal da República do Brasil, conforme o que afirma: **“[...] V – 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.”**³¹ (grifos nossos)

Além do texto constitucional, acrescentam-se outros, tais como: a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005, que regulamentou a Lei de Biossegurança; a Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização, de agrotóxicos, seus componentes e afins.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes, este **“[...] é o princípio pelo qual a**

²⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/ecologia/eco92.html>. Acesso em: 01/05/2010, às 15h00.

³⁰ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.828.

³¹ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.87.

Administração tem o dever de fixar parâmetros para as emissões de partículas, de ruídos e de presença de corpos estranhos no meio ambiente, levando em conta a proteção da vida e do próprio meio ambiente.”³² (grifos nossos)

O limite a ser estabelecido, que na verdade são inúmeras formas de limites, com a fixação de parâmetros, de conformidade com a Administração Pública, estabelece padrões de qualidade ambiental, devendo ser aplicado em conjunto com o princípio da prevenção, simultaneamente.

O princípio da prevenção está relacionado aos estudos de impacto ambiental, para a concessão de licenciamento ambiental, os quais são realizados a partir de conhecimentos anteriormente adquiridos, acerca de uma determinada intervenção a ser feita no ambiente.

1.3 Meio ambiente urbano

O meio ambiente urbano compreende um desdobramento, com conceitos consubstanciados nos princípios de vida sustentável, englobando o respeito e a melhora da qualidade da vida, o acompanhamento do estado da qualidade ambiental, visando políticas de desenvolvimento, com planejamento, em prol da comunidade.

O artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil explana o que é da competência municipal, exemplificando no inciso VIII: **“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”**³³ (grifos nossos)

A lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil, os quais precipuamente estabelecem o ordenamento da política urbana.

Em dias atuais, sob a égide de excelentes normas ambientais, para viver nas condições de um grande aglomerado de pessoas, seja em uma pequena ou uma grande metrópole, existe a necessidade de planejamento em diversas áreas, em cumprimento ao que afirma a Constituição Federal da República do Brasil, no artigo 182, § 1º, que diz:

³² ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p.39.

³³ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.48.

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.³⁴

No plano diretor, dentre os seus desdobramentos, destaca-se o papel da propriedade urbana, o seu uso, revestido de função social. Igualmente, a sustentabilidade, seja na produção ou quanto ao consumo, elementos indispensáveis para o meio ambiente urbano.

Cabe ao município aplicar a política social correspondente à Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Assim se expressa Milaré a respeito desse entendimento:

Evidentemente, o Município deve estar preparado ou preparar-se para essa missão constitucional que lhe incumbe através da Lei 10.257/2001. Sua condição de ente federativo torna-o mais responsável em face da Política Urbana porque, mesmo atuando na esfera local, ele deverá responder pelo bom êxito de uma política nacional, naquilo que lhe toca. É o caso de se recordar que o Município, embora “parte” da Federação, tem a missão do “todo” (a União), uma vez que estão em jogo os interesses maiores da Nação.³⁵

A aplicação de uma política voltada para o desenvolvimento urbano, com planejamento e administração eficiente, concorre de forma favorável para o crescimento da qualidade de vida, a preservação das condições ambientais, em benefício da vida, a começar pelas pequenas comunidades, até às grandes cidades.

³⁴ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.79.

³⁵ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.548-549.

CAPITULO II - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL

2.1 Princípios da Administração Pública

O Direito Administrativo, de forma mais direta, disciplina a atuação da Administração Pública, que constitucionalmente é regulada a partir do artigo 37 ao artigo 43 da Constituição da República Federativa do Brasil.

O artigo constitucional nº 37, *caput*, contém a definição da Administração Pública: “**A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.**”³⁶ (grifos nossos)

Conforme Di Pietro, são dois os sentidos que norteiam a expressão Administração Pública:

Em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.³⁷

Em sentido subjetivo, a atividade administrativa é exercida pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos; enquanto, em sentido objetivo, designa a atividade que é exercida por esses entes, que é a função administrativa, que incumbe principalmente ao Poder Executivo.

A Administração Pública, de acordo com o conceito de Di Pietro, em termos funcionais, significa um conjunto, que tem a função de servir, executar, dirigir, governar, no exercício de atividades tais, com o objetivo de obter um resultado útil. Em sentido mais específico, administrar quer dizer, traçar metas, ou seja, programa de ação, para então executá-lo.³⁸

³⁶ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.48.

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.45.

³⁸ Idem, p.44.

Ainda segundo ela, quanto ao critério da administração pública, assim é a sua definição, sob o âmbito do Direito Administrativo:

Partindo para um conceito descritivo, que abrange a Administração Pública em sentido objetivo e subjetivo, definimos o Direito Administrativo como o ramo do direito público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exerce e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública.³⁹

No seu entender, de forma descritiva, tanto no sentido objetivo como no subjetivo, o Direito Administrativo tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas integrantes da administração pública.

O conceito de Hely Lopes Meirelles para Administração Pública:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.⁴⁰

Para ele, o conjunto de órgãos governamentais tem um sentido formal, enquanto o conjunto de funções necessárias aos serviços públicos é o sentido material. A operacionalidade que o Estado imprime ao seu desempenho deve ser perene, sistemático, legal e técnica.

Quanto ao dizer de Hely Lopes Meirelles “[...] **o Direito Constitucional e o Direito Administrativo mantêm estreita afinidade e íntimas relações, uma vez que ambos cuidam da mesma entidade: o Estado.**”⁴¹ (grifos nossos)

³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.43.

⁴⁰ GULICK, apud MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.59.

⁴¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.35.

Continua ele a discorrer sobre o assunto:

[...] Daí termos afirmado que o Direito Constitucional faz a anatomia do Estado, cuidando de suas formas, de sua estrutura, de sua substância, no aspecto estático, enquanto o Direito Administrativo estuda-o na sua movimentação, na sua dinâmica. Encontram-se, muitas vezes, em setores comuns, o que os leva ao entrosamento de seus princípios e sob certos aspectos, à assemelhação de suas normas.⁴²

Através desse entendimento, conclui-se então, que a Administração Pública é objeto de estudo do Direito Administrativo, enquanto que o Governo e a função política, estão mais ligados ao Direito Constitucional.

Em termos funcionais, a Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, em sentido objetivo ou material, através do regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos.

As características da Administração Pública, em sentido objetivo, podem ser entendidas, de forma geral, como uma atividade concreta, já que coloca em execução a vontade do Estado contida na lei, tendo como sua finalidade a satisfação direta e imediata dos fins do Estado; por fim, o seu regime jurídico é de direito público.⁴³

O conceito da Administração Pública, conforme Di Pietro, em sentido objetivo:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo.⁴⁴

Esta é a definição de Administração Pública, em sentido subjetivo, ainda segundo Di Pietro:

Considerando os sujeitos que exercem a atividade administrativa, a Administração Pública abrange todos os entes aos quais a lei atribui o exercício dessa função. Predominantemente, a função administrativa é exercida pelos órgãos do Poder

⁴² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Dêlcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.35.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.50.

⁴⁴ Idem, p.50.

Executivo; mas, como o regime constitucional não adota o princípio da separação absoluta de atribuições e sim o da especialização de funções, os demais Poderes do Estado também exercem, além de suas atribuições predominantes – legislativa e

jurisdicional – algumas funções tipicamente administrativas. Tais funções são exercidas, em parte, por órgãos administrativos existentes no âmbito dos dois Poderes (as respectivas Secretarias) e, em parte, pelos próprios parlamentares e magistrados: os primeiros, por meio das chamadas leis de efeito concreto, que são leis apenas, em sentido formal, porque emanam do Legislativo e obedecem ao processo de elaboração das leis, mas são verdadeiros atos administrativos, quanto ao seu conteúdo; os segundos, por meio de atos de natureza disciplinar, atos de provimento de seus cargos, atos relativos à situação funcional dos integrantes do Poder Judiciário.⁴⁵

E, no sentido subjetivo, a definição da Administração Pública pode ser vista como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas, mediante os quais, em virtude de lei, lhes é atribuído o exercício da função administrativa do Estado.

As noções básicas da Administração Pública, como objetivo principal do Direito Administrativo, inserida que se encontra no âmbito do Poder Público, podem ser analisadas através de dois ângulos: a forma funcional e a forma organizacional, no entendimento de Odete Medauar:

No aspecto funcional, Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo: ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo.⁴⁶

Para Medauar, o aspecto organizacional da Administração Pública significa o conjunto de órgãos e entes estatais, na produção de serviços, de bens e utilidades voltados para a população, conforme abaixo:

Sob o ângulo organizacional, Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo. Nesse enfoque predomina a visão de uma estrutura ou aparelhamento articulado, destinado à realização de tais atividades: pensa-se, por exemplo, em ministérios, secretarias, departamentos, coordenadorias, e outros.⁴⁷

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.52.

⁴⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 3 ed. São Paulo: Ed. Revista Tribunais, 1999, p.44.

⁴⁷ Idem, p.45.

Para o bom funcionamento da Administração Pública, principalmente quanto aos procedimentos essenciais, como a Licitação, é primordial a observância de certos princípios.

Nesse caso, especialmente, o estudo privilegia a probidade ou moralidade administrativa, acrescentando-se o princípio da legalidade, entre outros.

A probidade ou moralidade administrativa, são conceitos essenciais para a perfeita atuação administrativa, interligando conceitos de legalidade, moralidade e probidade. Isso significa que não é bastante a legalidade formal, restrita, com a observância apenas da lei.

Faz-se necessário, também, que o cumprimento seja pautado por princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, com regras a assegurar excelente administração, com disciplina interna na Administração Pública.⁴⁸

O princípio da legalidade é um conceito de procedimento atrelado inteiramente à lei, tendo todas as suas fases disciplinadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o artigo constitucional nº 37, XXI, que estabelece normas para licitações e contratos da Administração Pública.⁴⁹

No artigo 4º, desta lei, o princípio da legalidade estabelece que:

Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art.1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo Único: O procedimento licitatório nesta Lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.⁵⁰

O princípio da moralidade e da probidade, que se fundem num só conceito formal, exige que a Administração atue não apenas de forma lícita, mas também de acordo com a moral, os bons costumes, além das regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, que congrega a idéia comum de honestidade.⁵¹

A Administração Pública, por meio da previsão da figura da improbidade e a imputação de sanções, tem à sua disposição mecanismos de defesa, em atenção aos seus princípios.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.762.

⁴⁹ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1464.

⁵⁰ Idem, p.1465.

⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.333.

E esses princípios, em especial os já citados acima, probidade ou moralidade, mais o princípio da legalidade, principalmente, se constituem em instrumentos que, através da utilização de medidas legais, podem vir a atingir a pessoa do administrador ímprobo.

2.2 Improbidade Administrativa e a imputação de sanções

Em 02 de junho de 1992 foi publicada a Lei Federal nº 8.429, lei essa que regulamentou o artigo 37, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, dispondo sobre os atos de improbidade administrativa.

Essa lei explicita as penas previstas, conforme os casos, sendo o artigo 9º, o que trata dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, as penas descritas no inciso I, que diz:

[...] perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.⁵²

O artigo 10º, que trata dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, descritos no inciso II:

[...] ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.⁵³

⁵² ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1080.

⁵³ Idem, p.1080.

Continuando, o artigo 11, que trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, explanados no inciso III:

[...] ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.⁵⁴

Acrescenta-se ainda o parágrafo único, que diz: **“Na fixação das penas previstas nesta Lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.”**⁵⁵ (grifos nossos)

Tais dispositivos são aplicáveis toda vez que o ato de improbidade cause dano material ou moral à Administração Pública, naquilo que se refere aos serviços a que ela, Administração Pública, se propõe realizar.

De acordo com o artigo 14 da mesma lei: **“Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.”**⁵⁶ (grifos nossos)

O artigo 17 da lei anteriormente citada, fala que a ação principal, de rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada; já o parágrafo 4º, do mesmo artigo, acrescenta que o Ministério Público irá atuar obrigatoriamente, como fiscal da lei, ainda que não seja parte interveniente no caso, sob pena de nulidade.⁵⁷

Essa lei envolve normas de direito civil, administrativo, penal, processual penal e processual civil. No seu artigo 23 determina que:

As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

- I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
- II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.⁵⁸

⁵⁴ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1080.

⁵⁵ Idem, p.1080.

⁵⁶ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1080.

⁵⁷ Idem, p.1081.

⁵⁸ Ibidem, p.1081.

Dessa forma, ficou estabelecido no mesmo artigo 23, o prazo para o exercício da ação de improbidade administrativa, destinada a levar a efeito as sanções previstas naquele diploma legal.

Decorrido o lapso de tempo ali previsto, não poderá mais se ingressar com ação com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa, prazo assim prescrito.

Então, a ação que visa o ressarcimento dos danos consequentes de ato de improbidade administrativa, não estará sujeita ao rito especial previsto na lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, já que vencido o prazo de cinco anos, mas sim, conforme uma Ação Civil de ressarcimento de danos.

Nesse caso, com base na parte final do § 5º do artigo 37 da Carta Constitucional, o prazo prescricional passa a ser o que está previsto no artigo 205 do Código Civil, segundo o qual “[...] **a prescrição ocorre em dez anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo maior.**”⁵⁹ (grifos nossos)

Em se tratando de crime de natureza penal referente ao meio ambiente, a sua regulação se dá pela Lei nº 9.605, de 12/02/1998, dispondo as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, além de outras providências.⁶⁰

No caso de responsabilidade penal, aquele que infringe uma norma de direito público, responde pela privação da liberdade, gerando uma reação do ordenamento jurídico, visto que o interesse lesado é da sociedade.

Entretanto, atualmente a aplicação de pena privativa de liberdade não é muito aplicada. Conforme Sirvinskas:

A medida penal tem por escopo prevenir e reprimir condutas praticadas contra a natureza. A moderna doutrina penal vem propugnando a abolição da pena privativa de liberdade com a consequente substituição por penas alternativas. Num futuro próximo, a pena privativa de liberdade será aplicada em casos extremos. Procura-se evitar, ao máximo, a sua aplicação ao caso concreto, impondo-se medidas alternativas aos infratores.⁶¹

Nesse sentido, as medidas de prevenção e de repressão têm um caráter determinante para a efetivação da aplicação de sanções, quando da ocorrência de casos de crimes ambientais.

⁵⁹ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.167.

⁶⁰ Idem, p.1564.

⁶¹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.401.

Por meio dessas medidas preventivas e coercitivas, espera-se que a educação ambiental, através dos bancos escolares, seja a resposta concreta para o despertar da consciência cívica dos povos.

2.3 A responsabilidade do agente público na improbidade administrativa ambiental

O agente público está sujeito às penalidades da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429, de 02 de junho 1992, na condição de servidor ou não, penalidades essas impostas contra a Administração Pública direta, indireta ou fundacional da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, além de empresas sob determinadas condições, de conformidade com o artigo 1º da referida lei.

O artigo 1º da lei em questão, assim discorre sobre o agente público:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único: Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daqueles para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.⁶²

O agente público tem sua definição no 2º artigo da lei, tal como está descrito:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.⁶³

⁶² ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1079.

⁶³ Idem, p.1079.

A definição de agente público é, de forma genérica e indistinta, o sujeito que serve ao Poder Público, como prestador de serviço, seja em que condição for, mesmo quando o faça apenas esporadicamente ou de forma continuada.

Qualquer agente que desempenhe função estatal, é um agente público, se estiver no exercício de suas funções.

Dáí que a noção de agente público alcança tanto o chefe do Poder Executivo, seja em caráter federal, estadual, municipal, além de senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração Direta de qualquer dos Três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.⁶⁴

À luz da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, para que ocorra o ato de improbidade, são necessários três elementos, quais sejam: o sujeito ativo, o sujeito passivo e a ocorrência de um dos atos danosos previstos na lei, na condição de ato de improbidade.

O sujeito ativo é o agente público ou ainda um terceiro, que concorra para a prática do ato de improbidade, ou que se beneficie dessa condição, direta ou indiretamente.

O artigo 1º da lei de improbidade enumera as entidades que concorrem para a condição de sujeito passivo, tal como:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta Lei.

Parágrafo único: Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.⁶⁵

Já as ocorrências, são três as modalidades: os atos que importam enriquecimento ilícito; os atos que causam prejuízo ao erário; além dos atos que atentam contra os princípios

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.478.

⁶⁵ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1079.

da Administração Pública, que são, respectivamente, correspondentes aos artigos 9º, 10º e o artigo 11, da lei supracitada.

A previsão legal de responsabilidade civil objetiva por danos ao meio ambiente é regra do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, ao afirmar:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da evidência 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.⁶⁶

Essa lei foi inovadora, visando a responsabilização objetiva, com fundamento no risco da atividade exercida pelo responsável do dano causado a terceiro.

A teoria da culpa trazida pela lei citada acima, foi determinante, em se tratando de danos que, dada a natureza difusa de suas proporções, se torna difícil a sua aplicação e satisfação em relação às vítimas.

A previsão dessa lei surgiu ainda na vigência do Código Civil de 1916, que “[...] **então aplicável, admitiam-se as clássicas excludentes de responsabilização, como, por exemplo, caso fortuito e força maior.**”⁶⁷(grifos nossos)

O Código Civil, de 2002, no artigo 927, no parágrafo único passou a prever em sentido amplo a responsabilidade independentemente de culpa, ou seja, objetiva, quando diz: “[...] **nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.**”⁶⁸ (grifos nossos)

A regra para a responsabilidade se dá quando surge de ato praticado pelo próprio agente, sendo que certos atos realizados por terceiros também podem incidir responsabilidade.

Dessa maneira, para que surja a responsabilização, é necessária a existência da conduta de um agente, ou então que esse ato seja praticado por terceiro em casos determinados em lei.

Para Milaré, os princípios básicos da responsabilidade civil ambiental, são: da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e o princípio da reparação integral.

⁶⁶ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1557.

⁶⁷ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.953.

⁶⁸ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.194.

Os objetivos que norteiam o Direito Ambiental são de natureza preventiva, pois a degradação ambiental, como regra, é irreparável.

Daí a importância desses dois princípios do Direito Ambiental, pois nesse caso, conforme Milaré:

[...] os legitimados para o ajuizamento de ação civil pública não estão obrigados a aguardar a consumação do dano ambiental para agir; ao contrário, o remédio processual pode e deve ser usado para coibir práticas que apresentem mera potencialidade de dano, obrigando os responsáveis por essas atividades a ajustarem-se às normas técnicas aplicáveis, de modo a mitigar o risco a elas inerentes. Do mesmo modo, quando houver descumprimento das regras jurídicas tutelares do patrimônio ambiental, os órgãos integrantes do SISNAMA podem aplicar sanções administrativas independentemente da ocorrência efetiva de lesão, uma vez que, por óbvio, a inobservância de tais normas eleva significativamente o risco envolvido no desenvolvimento da atividade.⁶⁹

O princípio do poluidor-pagador constitui o fundamento principal da responsabilidade civil em matéria de natureza ambiental, acrescentando Milaré que é “[...] **a vocação preventiva do Direito Ambiental, uma vez que o princípio do poluidor-pagador, a par de exigir a recomposição do dano, possui, em última análise, efeito preventivo, pois coíbe a prática de condutas lesivas ao ambiente.**”⁷⁰ (grifos nossos)

O princípio da reparação integral, ou seja, que a lesão causada ao meio ambiente deve ser reparada na sua integridade, fundamenta-se no artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 e no artigo 225, § 3º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Assim diz Paulo Affonso Leme Machado acerca da responsabilidade objetiva ambiental:

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de indenizar e/ou reparar. A responsabilidade sem culpa tem incidência na indenização ou na reparação dos “danos causados ao meio ambiente e aos terceiros afetados por sua atividade” (art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81). Não interessa que tipo de obra ou atividade seja exercida pelo que degrada, pois não há necessidade de que ela apresente risco ou seja perigosa. Procura-se quem foi atingido e, se for o meio ambiente e o homem, inicia-se o processo lógico-jurídico da imputação civil objetiva ambiental. Só depois é que

⁶⁹ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p. 956.

⁷⁰ Idem, p. 956.

se entrará na fase do estabelecimento do nexo de causalidade entre a ação ou omissão e o dano. É contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.⁷¹

Segundo Milaré, os pressupostos da responsabilidade civil por dano ambiental, estão fundamentados na teoria do risco da atividade, tendo como pressupostos o evento danoso e o nexo de causalidade. Diz ele:

No regime da responsabilidade objetiva, fundada na teoria do risco da atividade, para que se possa pleitear a reparação do dano, basta a demonstração do evento danoso e do nexo de causalidade com a fonte poluidora. A ação, da qual a teoria da culpa faz depender a responsabilidade pelo resultado, é substituída, aqui, pela assunção do risco em provocá-lo.⁷²

O evento danoso vem a ser o resultado de atividades que, de forma direta ou indireta, causem degradação ao meio ambiente.

O nexo de causalidade quer dizer a relação entre a causa e efeito na atividade empreendida, que nesse caso é a fonte poluidora e o dano dela advindo.

O Estado tem a sua responsabilidade, pela natureza responsável por atividades que lhe são atribuídas por lei, ainda que a execução de tais tarefas seja realizada por terceiros. Igualmente, o agente público, que responde pelas atividades que são inerentes à responsabilização que incumbe ao Estado, é responsável pelas ações empreendidas sob a sua responsabilidade.

O agente público, ao incorrer nos casos descritos nos artigos 9º, 10º e 11, da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429, de 02 de junho de 1992, é passível de responsabilidade, respondendo por suas ações perante a lei.

⁷¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p.351.

⁷² PASQUALOTTO, apud MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.958.

CAPITULO III - RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

3.1 A responsabilidade do agente público

Ao agente público cabe a responsabilidade na condução dos serviços da Administração Pública, em todas as suas dimensões, pelos quais ele responde, dada a sua condição funcional.

A classificação de Di Pietro para a condição do agente é: **“Agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado e às pessoas jurídicas da Administração Indireta.”**⁷³ (grifos nossos)

De acordo com ela, a enumeração da identificação de agente público, são: os agentes políticos, os servidores públicos, os militares, e os particulares em colaboração com o Poder Público.⁷⁴

E em se constatando a sua não observância à Lei, o agente público passa a ter sua conduta revista, dada a sua responsabilidade, conforme diz Odete Medauar:

Se a conduta inadequada afeta a ordem interna dos serviços e vem caracterizada somente como infração ou ilícito administrativo, cogita-se, então, da responsabilidade administrativa, que poderá levar o agente a sofrer sanção administrativa. Essa responsabilidade é apurada no âmbito da Administração, mediante processo administrativo e a possível sanção aplicada também nessa esfera.⁷⁵

No caso específico da responsabilidade de natureza criminal, diz ela:

A responsabilidade criminal do servidor diz respeito às consequências de condutas tipificadas pelo ordenamento como crimes relacionados ao exercício de cargo, função ou emprego público: daí o nome de crimes funcionais. O Código Penal indica tais condutas, nos artigos 312 a 326. Além disso, leis federais específicas prevêem outras condutas de servidores qualificadas como crime. Assim, por exemplo: a Lei 4.898/65 – arrola condutas qualificadas como abuso de autoridade;

⁷³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.476.

⁷⁴ *Idem*, p.476.

⁷⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 3.ed. São Paulo: Ed..Revista Tribunais, 1999, p.328.

o artigo 52 da Lei 6766/79 – lei de parcelamento do solo; a Lei 8666/93 – menciona condutas de agentes em matéria de licitação e contratos qualificados como crimes.⁷⁶

No caso da responsabilidade criminal, Medauar se reporta ao Código Penal, em seus artigos enumerados de 312 a 326, os quais fala dos crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública.

Em seguida, menciona ela como crime, o abuso de autoridade ao citar a Lei nº 4.898, de 09 de dezembro de 1965, que regula o direito de representação e o processo de responsabilidade administrativa civil e penal, nos casos de abuso de autoridade.

A autora cita ainda o artigo 52 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, dispondo sobre o parcelamento do solo urbano, o qual afirma:

Registrar loteamento ou desmembramento não aprovado pelos órgãos competentes, registrar o compromisso de compra e venda, a cessão ou promessa de cessão de direitos, ou efetuar registro de contrato de venda de loteamento ou desmembramento não registrado. Pena: Detenção, de um a dois anos, e multa de cinco a cinquenta vezes o maior salário mínimo vigente no País, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.⁷⁷

Finalmente, ela menciona a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

O referido inciso assim dispõe:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.⁷⁸

No entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello: **“A responsabilidade do Estado (ainda que às vezes apenas subsidiária) é suscetível por atos destes agentes, já**

⁷⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**, 3.ed. São Paulo: Ed.Revista Tribunais, 1999, p.329.

⁷⁷ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1000.

⁷⁸ Idem, p.50.

que a entidade estatal não pode ser alheia a danos causados por quem atuou munido de atribuições ou poderes oriundos da esfera pública.”⁷⁹ (grifos nossos)

A responsabilidade do agente é também necessário que seja compreendida quanto às suas atribuições e responsabilidades específicas, como a moralidade, a legalidade, entre outros princípios que lhe são inerentes, de conformidade com a lei.

O conceito de responsabilidade civil está contido no artigo 927 do Código Civil, com a afirmação de que a obrigação de reparação do dano que uma pessoa possa ter a vir a causar à uma outra pessoa, quando afirma no parágrafo único: **“Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.”⁸⁰ (grifos nossos)**

A teoria da responsabilidade civil tem um desdobramento em teoria subjetiva e teoria objetiva.

No parecer de Sirvinskaskas, a teoria subjetiva:

[...] se consubstancia na necessidade de se comprovar a culpa do agente causador do dano, tendo por fundamento o artigo 159 do Código Civil de 1916, que dizia: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”. Essa culpa tinha por escopo a violação de um dever jurídico, legal ou contratual. O atual Código Civil mudou substancialmente a redação desse dispositivo, consignando que: “Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo (art. 186 do CC de 2002). Comete ainda ato ilícito “o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes” (art. 187 do CC de 2002). Vê-se, por esses dispositivos, que os danos morais foram definitivamente implantados, podendo ser pleiteados em juízo pela vítima.⁸¹

A continuação do pensamento de Sirvinskaskas sobre a teoria subjetiva:

[...] para se responsabilizar alguém pelo Código Civil é necessário demonstrar a culpa do agente, ou seja, a imprudência, a negligência e a imperícia. Além da conduta inicial (comissiva ou omissiva) e o nexo de causalidade entre o fato e o

⁷⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008. p.245.

⁸⁰ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.194.

⁸¹ SIRVINSKASKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p.153.

dano. *Imprudência* se refere à prática de ato perigoso (conduta comissiva). *Negligência*, por sua vez, se refere à prática de ato sem tomar as precauções adequadas (conduta omissiva). *Imperícia* se refere à prática de ato por agente que não tem aptidão técnica, teórica ou prática (conduta comissiva). Cuida-se da denominada *responsabilidade civil por ato ilícito*.⁸²

Conclui-se então que, para a caracterização da teoria subjetiva, faz-se necessário demonstrar a culpa, quer dizer, a conduta inicial, se comissiva ou omissiva, além do dano e o nexo de causalidade.

No entendimento de Sirvinskias, a teoria objetiva é contrária ao que diz a teoria subjetiva. Diz ele:

Ao contrário da teoria subjetiva, a objetiva não exige a demonstração da culpa, ou seja, o agente responderá pelos danos causados independentemente da culpa. Basta a demonstração da existência do fato ou do ato – o dano e o nexo causal. Essa responsabilidade consiste no ressarcimento dos danos causados pelo agente mesmo que ele não tenha agido com culpa. Contudo, neste último caso, o agente tem o direito de regresso contra o responsável pelo dano à semelhança do que dispõe o art. 37, § 6º, da CF.⁸³

A forma de reparação do dano poderá se dar por meio de indenização, condição quase sempre pecuniária. O dano pode ser quanto à integridade física, aos sentimentos, ou então aos bens de uma pessoa.

O princípio da responsabilidade subjetiva ou extracontratual surge da violação de um direito subjetivo, sem que o ofensor e a vítima tenham qualquer relação contratual, é também a regra da Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil, no *caput* do artigo 927, quando diz: **“Aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”**⁸⁴ (grifos nossos)

Para Di Pietro **“[...] a responsabilidade extracontratual do Estado corresponde à obrigação de reparar danos causados a terceiros em decorrência de comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.”**⁸⁵ (grifos nossos)

⁸² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, p.153.

⁸³ *Idem*, p.154.

⁸⁴ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.194.

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.596.

De acordo com Paulo de Bessa Antunes, no que diz respeito à responsabilidade, “[...] **as violações às normas de proteção ambiental implicam a imputação de responsabilidade àquele que tenha dado causa à ruptura da ordem pública do meio ambiente.**”⁸⁶ (grifos nossos)

Continua ele a dizer, com referência ao Princípio da Responsabilidade que:

Qualquer violação do Direito implica a sanção do responsável pela quebra da ordem jurídica. A responsabilidade ambiental é um dos temas mais importantes para o Direito Ambiental. A Lei Fundamental Brasileira estabelece, no § 3º do artigo 225, a responsabilidade objetiva por danos ambientais. Tal responsabilidade já se encontrava prevista na legislação ordinária precedente à própria Constituição.⁸⁷

Nesse sentido, concorre também Édis Milaré, quando afirma:

Em matéria de responsabilidade civil, é preciso não olvidar que, nos casos de dano ao meio ambiente, a responsabilidade é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo suficiente que o prejuízo tenha resultado do exercício de determinada atividade e não necessariamente do comportamento do agente. O empreendedor é quem recolhe os benefícios de sua atividade. Logo, há de ser ele, de preferência, o indicado a suportar os riscos inerentes à referida atividade, cabendo-lhe, de consequência, o dever ressarcitório, pela simples verificação do nexa causal. Indiretamente, o próprio Estado que, através de órgão seu, tem o poder-dever de coarctar a danosidade ambiental.⁸⁸

Quanto à responsabilidade dos servidores, Hely Lopes Meirelles diz: “**A responsabilização dos servidores públicos é dever genérico da administração e específico de todo chefe, em relação a seus subordinados.**”⁸⁹ (grifos nossos)

Continua Hely na conceituação da responsabilidade que cabe ao agente público:

A Administração não pode isentar de responsabilidade civil seus servidores, porque não possui disponibilidade sobre o patrimônio público. Muito ao contrário, é seu dever zelar pela integridade desse patrimônio, adotando todas as providências

⁸⁶ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p.733-734.

⁸⁷ Idem, p.39.

⁸⁸ MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009, p.968.

⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p.441.

legais cabíveis para a reparação dos danos a ele causados, qualquer que seja o autor.

Daí por que a parte final do § 6º do art. 37 da CF impõe a responsabilização do agente causador do dano somente quando agir com culpa ou dolo, excluindo, portanto, a responsabilidade objetiva, que é unicamente da Administração perante a vítima.⁹⁰

A respeito de responsabilidade, continua Hely o seu conceito: **“A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (art. 312 a 327).”**⁹¹ (grifos nossos)

Quanto à responsabilidade, no que se refere à responsabilidade civil, afirma Hely:

Essencial para a existência da responsabilidade civil é que o ato culposo do servidor cause dano patrimonial à Administração. Sem a ocorrência de dano patrimonial não há fundamento para a responsabilização civil, que visa, unicamente, à reparação material, pecuniária, da Administração.⁹²

No que se refere à responsabilidade ambiental, conforme conceitua Sirvinskas, o que se aplica é o conceito da teoria da responsabilidade objetiva.⁹³

Quando a ocorrência em questão se reporta a um caso de responsabilidade ambiental, cabe a responsabilidade objetiva, ainda que este causador não tenha agido com culpa.

3.2 A ação de improbidade administrativa e a responsabilidade civil em casos de lixo urbano

A ação de improbidade administrativa, conforme o artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos, entre outros, estabelece o rol dos legitimados ativos para a propositura das ações civis públicas.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 444.

⁹¹ Idem, p.444.

⁹² Ibidem, p. 445.

⁹³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007,

p.154-155.

Assim diz o artigo 1º, inciso I, da lei: **“Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I- ao meio ambiente.”**⁹⁴(grifos nossos)

Por determinação do artigo 5º, são sujeitos ativos da respectiva ação, os elencados abaixo:

Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II – a Defensoria Pública; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V – a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1(um) ano nos termos da lei; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, além de outros requisitos.⁹⁵

O conceito de improbidade administrativa se encontra fundamentado no artigo 37, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil, quando afirma: **“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 cabível.”**⁹⁶ (grifos nossos)

Esse dispositivo constitucional foi a base para a criação da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

A ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa em matéria ambiental tem o sujeito ativo e o sujeito passivo.

O sujeito passivo da ação de improbidade administrativa cabe ao ente estatal, ou autoridade, seja pessoa ou ente privado, conforme Sirvinskas:

São sujeitos passivos da ação de improbidade administrativa todos aqueles contidos no art. 1ª da Lei n. 8.429/92: a) órgãos da administração direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); b) órgãos da administração indireta (fundações, autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas); empresa incorporadora do patrimônio público (empresa privada absorvida por uma sociedade de economia mista ou por empresa pública); d) entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público;

⁹⁴ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1031.

⁹⁵ *Idem*, p.1031.

⁹⁶ *Ibidem*, p.50.

e) entidades que tenham recebido do erário público mais de 50% do patrimônio ou da renda anual.⁹⁷

Continuando o entendimento, Sirvinskias disserta sobre sujeito ativo:

O sujeito ativo da ação de improbidade administrativa é o agente público, servidor ou não, e terceiro estranho que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie (art. 2º e 3º da Lei n. 8.429/92). Agente público é toda pessoa que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º dessa lei (agentes e servidores públicos, agentes políticos, contratados ou equiparados – art.327 do CP).⁹⁸

Os elementos que constituem o ato de improbidade administrativa, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionárias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos:

- a) sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429;
- b) sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º);
- c) ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou nas três;
- d) elemento subjetivo: dolo ou culpa.⁹⁹

São em número de três as modalidades de atos de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, exemplificado no artigo 9º; atos lesivos ao erário, no artigo 10º; e atos que atentam contra os princípios da administração pública, referente ao artigo 11, todos da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429, de 02 de junho de 1992.¹⁰⁰

⁹⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.461-462.

⁹⁸ Idem, p. 462.

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007, p.753.

¹⁰⁰ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.462.

De acordo com o artigo 4º da referida lei, poderá ser ajuizada ação cautelar, em precedência à ação principal, com a finalidade de evitar o dano.

O procedimento é uma ação civil pública, de rito ordinário, com a particularidade de admitir medida cautelar, quando pedida na inicial, e o juiz só poderá decidir pedido liminar após audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, se no pólo passivo estiver autoridade ou ente estatal.

Isso, em cumprimento ao artigo 2º, da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público, como instrumento processual destinado a evitar ou reprimir danos aos interesses difusos da sociedade, tais como: o meio ambiente, patrimônio público e social, o patrimônio cultural, a criança e adolescente, os investidores no mercado de capitais, os consumidores, e os portadores de deficiência física. O artigo diz: **“No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.”**¹⁰¹ (grifos nossos)

O Ministério Público tem a legitimação ativa, consoante o artigo constitucional nº 129, III, quando afirma: **“São funções institucionais do Ministério Público: III – 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.”**¹⁰² (grifos nossos)

Conforme Sirvinskas, como instrumentos processuais em matéria ambiental, as ações podem ser:

- Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei ou Ato Normativo em Matéria Ambiental. A ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) de lei ou ato normativo visa à obtenção por parte do Poder Judiciário da declaração de inconformidade da lei infraconstitucional.

Medida também adotada na esfera estadual pelo Procurador-Geral de Justiça, visando declaração de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo eivado de ilegalidade emanado dos poderes estaduais e municipais.

- Ação Popular em Matéria Ambiental, podendo ser proposta por qualquer cidadão com o objetivo de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

¹⁰¹ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1081.

¹⁰² Idem, p.67.

Feita em conformidade com a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a ação popular. O cidadão propõe a ação, não em proveito individual, mas em interesse público, relacionado ao meio ambiente.

- Mandado de Segurança é uma ação com o objetivo de proteger o direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*. É coletivo, visando não só a proteção individual, mas também utilizado em interesses relacionados à qualidade de vida, o interesse difuso, além do interesse para com o meio ambiente.

- Mandado de Injunção em Matéria Ambiental é instrumento constitucional, previsto no artigo 225 da Constituição da República Federativa do Brasil, com a finalidade de obrigar os poderes públicos investidos de regulamentar os direitos e liberdades constitucionais e as prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, sempre que a falta dessa norma torne inviável o exercício daqueles direitos.¹⁰³

Quanto aos aspectos procedimentais da ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa em matéria ambiental, assim enumera Sirvinskas:

A ação civil de responsabilidade por improbidade administrativa não se confunde com a ação civil pública. Podem-se propor as duas ações concomitantemente. A ação civil pública protege interesses transindividuais ou metaindividuais, e a ação de improbidade administrativa, via de regra, o erário público. Ambas as ações podem ser propostas para proteger o meio ambiente (art. 225 da CF). No entanto, devem-se observar os seguintes requisitos contidos nos arts. 14 ao 18 da Lei n. 8.429/92:

- a) a representação poderá ser feita por qualquer pessoa e dirigida à autoridade administrativa competente (art.14). Constitui crime, no entanto, se o autor da denúncia representar contra agente público ou terceiro beneficiário, sabendo-se tratar de pessoa inocente (art.19);
- b) a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas de procedimento administrativo (art.15);
- c) o Ministério Público ou a Procuradoria poderá requerer, em juízo, a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro (art.16);
- d) a ação principal será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada (rito ordinário) (art.17);
- e) os bens serão revertidos a pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, em caso de enriquecimento (art. 18);
- f) a competência para a propositura da ação é do local onde ocorreu o dano;
- g) não se admitirá a transação na hipótese do *caput* do art.17 da Lei n. 8.429/92;
- h) a prescrição está prevista no art. 23 da citada lei.

Ressalte-se, por fim, que as sanções contidas na lei de improbidade administrativa não se confundem também com os tipos penais previstos do art. 66 ao art. 69 da Lei n. 9.605/98. O agente poderá, na esfera ambiental, também responder pelos crimes contra a administração ambiental.¹⁰⁴

¹⁰³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.466-468.

¹⁰⁴ Idem, p.464.

De acordo com a Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, a qual disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, precisamente o artigo nº 16, que diz:

A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.¹⁰⁵

No caso específico de poluição do solo, Sirvinskas conceitua que:

[...] a disposição inadequada dos resíduos sólidos (lixo doméstico, industrial, hospitalar e nuclear) poderá causar danos ao solo, ao subsolo, ao ar atmosférico, às águas subterrâneas e superficiais, à fauna, e à saúde humana. Poderá ainda causar incômodo ao sossego alheio pelo mau cheiro exalado do local. O mau uso de agrotóxicos e de rejeitos perigosos pode também contaminar o solo e os cursos de águas ribeirinhas.¹⁰⁶

Continua ainda Sirvinskas o seu conceito, afirmando que: **“A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente define poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que direta ou indiretamente lance matérias ou energia no solo em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos.”**¹⁰⁷ (grifos nossos)

O lixo urbano é constituído por resíduos sólidos, entendidos como Política Nacional dos Resíduos Sólidos.

A saúde pública é uma das grandes preocupações, em se tratando da questão ambiental, quando essa preocupação se volta para a disposição dos resíduos sólidos. E isso está relacionado à limpeza pública.

A limpeza pública, que por sua vez é uma questão de saúde pública, é competência atribuída aos municípios, de acordo com o artigo 30, I, da Constituição da República

¹⁰⁵ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.1032.

¹⁰⁶ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.214.

¹⁰⁷ Idem, p.214.

Federativa do Brasil, que diz: **“Compete aos Municípios: I – legislar sobre assuntos de interesse local.”**¹⁰⁸(grifos nossos)

O lixo urbano, resultado oriundo da limpeza pública, faz parte da composição dos resíduos sólidos, visto que ele pode ser:

- domiciliar, qual seja, oriundo de residências, de mercados, de feiras livres ou então comerciais;
- pode também ser hospitalar: proveniente de hospitais, clínicas, casas de detenção, aeroportos, ou ainda medicamentos vencidos;
- e também pode ser resultado de varrição de logradouros públicos, limpeza de lixeiras e bueiros, podas de árvores, corpos de animais, terra, entulhos, e resíduos industriais não tóxicos ou perigosos.¹⁰⁹

O destino dos resíduos sólidos se constitui uma questão de saúde pública, competindo à engenharia sanitária estabelecer os critérios adequados para o destino desses resíduos. Alguns dos mais usados: depósito a céu aberto, depósito em aterro sanitário, usina de compostagem, usina de reciclagem e usina de incineração.¹¹⁰

A aplicação de sanções, conforme a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, ao dispor sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, no artigo 54, *caput*, classifica que: **“Causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora.”**¹¹¹ (grifos nossos)

Com base na lei, quanto à responsabilidade civil nos casos relacionados ao lixo urbano, conclui-se que essa responsabilização se dá de forma objetiva, pois afirma Sirvinskias que a responsabilidade civil por dano causado por atividade poluidora é objetiva, tal que:

A responsabilidade civil por dano causado por atividade poluidora também é objetiva. Tal responsabilidade está expressamente prevista no art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81, c/c o art. 927, parágrafo único, do Código Civil, ao afirmar que é “o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.”¹¹²

¹⁰⁸ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p.47.

¹⁰⁹ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.215.

¹¹⁰ *Idem*, p.216

¹¹¹ ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6. ed. São Paulo: Rideel, 2008, p. 1567.

¹¹² SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.160

Para Paulo de Bessa Antunes, a responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente, necessita ser analisada pela prevenção, com a aplicação da sanção devida, mas, igualmente, deve ensejar a educação ambiental. Afirma ele:

A responsabilização por danos ao meio ambiente deve ser implementada levando-se em conta os fatores de singularidade dos bens ambientais atingidos, da impossibilidade ética de se quantificar o preço da vida e, sobretudo, que a responsabilidade ambiental deve ter um sentido pedagógico tanto para o poluidor como para a própria sociedade, de forma que todos possamos aprender a respeitar ao meio ambiente. Princípio da responsabilidade é o princípio pelo qual o poluidor deve responder por suas ações ou omissões em prejuízo do meio ambiente, de maneira a mais ampla possível, de forma que se possa reprimir a situação ambiental degradada e que a penalização aplicada tenha efeitos pedagógicos e impedindo-se que os custos recaiam sobre a sociedade.¹¹³

No caso específico de ação de improbidade administrativa ambiental, com a questão do lixo urbano, considerado como uma atividade poluidora, através da conceituação de poluição do solo, do qual é uma espécie, conceitua Sirvinskaskas que a responsabilidade civil por dano causado por atividade poluidora é objetiva.¹¹⁴

A análise da relação existente entre o dano e a causa, e não a vontade do agente, são os elementos que caracterizam a responsabilidade objetiva, norma do Direito Ambiental.

¹¹³ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p.40-41.

¹¹⁴ SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Ed.Saraiva, 2007, p.160.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A razão desse estudo está relacionada com as questões ambientais, particularmente a ação de improbidade administrativa, voltada para a questão do lixo urbano, procurando-se, em primeiro plano, trazer à luz do Direito a responsabilidade civil, em casos de danos.

O Direito Ambiental, anteriormente compreendido dentro da esfera do Direito Administrativo, posteriormente, ainda no início da década de 80, adquiriu autonomia através do advento da Lei que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, antes mesmo da promulgação da Carta Constitucional.

Através da conscientização ecológica, com as normas instituídas, além da educação, a sociedade tem tido progressos, ainda que muito tímidos, em relação à grande devastação que o próprio ser humano promove contra a natureza.

O trabalho, em princípio, permitiu uma análise do Direito e meio ambiente, enfocando mais especificamente o direito ao meio ambiente e o dano ambiental, apontando valores que remetem a alguns dos princípios ambientais.

O desenvolvimento sustentável visa a conciliação da proteção ao meio ambiente, atrelado ao desenvolvimento social e econômico, em busca da melhoria da qualidade de vida humana, fundamentando o direito que tem o ser humano a uma existência digna.

Para propiciar esses direitos, existe o princípio do poluidor pagador, com a finalidade de estabelecer a quantificação da responsabilidade, com as penas a serem atribuídas ao causador do dano.

Todos esses, além de outros princípios ambientais, são imprescindíveis à vida humana, como parte de um direito difuso, sendo extensivos também à fauna e à flora.

O meio ambiente, muitas vezes agredido com pesquisas científicas, crescimento populacional desordenado, necessita de proteção e cuidados, para que possa garantir a qualidade da vida, de forma sustentável.

A ação de improbidade administrativa se constitui em uma ferramenta indispensável, como instrumento a ser aplicado para garantir que a moralidade ou probidade e a legalidade, assim como outros princípios da Administração Pública não sejam maculados por maus agentes no exercício de sua função administrativa.

Ela, a ação, cabível diante da ocorrência de crime ambiental, é passível de pena, civil ou criminal, quase sempre através de multa, ou de penas alternativas.

Os princípios da probidade ou da moralidade, além do princípio da legalidade, principalmente, a serem observados pelo agente público, foram vistos como aqueles indispensáveis, quanto à ação de improbidade.

Para os atos de improbidade, há a Lei de Improbidade Administrativa, com a imputação de sanções, conforme seus artigos 9º, 10º e 11, que são: os atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Finalmente, o estudo se deteve a analisar a responsabilidade civil por dano ambiental, verificando a responsabilidade do agente público nesses casos específicos.

Em razão disso, foi vista a responsabilidade do agente público na improbidade administrativa ambiental. O agente se sujeita à responsabilidade objetiva, quando não é preciso a demonstração da culpa, bastando a existência do dano e o nexo causal.

Em seu desdobramento mais apurado sobre a responsabilidade civil por dano ambiental, o trabalho se deteve na ação de improbidade administrativa ambiental, com a consequente responsabilização em casos de lixo urbano, que cabe ao Poder Público Municipal.

O homem é o agente responsável na defesa do meio ambiente, sendo também o principal beneficiado, quando ele busca assegurar a si e a toda coletividade, as condições necessárias para a sua sustentabilidade, com cidadania consciente e ética ambiental.

Para isso, nada melhor do que agir conforme as regras que norteiam a necessidade de preservação do meio ambiente, não apenas para o presente, mas também que as futuras gerações possam usufruir desse bem, que é a própria essência da existência do ser humano.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Acadêmico de Direito**. 6 ed. São Paulo: Editora Rideel, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

AZEVEDO, Eder Marques de. **Resíduos Sólidos**. [Apostila], 2010, p.13.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 12 ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro, v. 7: responsabilidade civil**. 18. ed. ver. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

FERNANDES, Ricardo Andrade. **A Influência da Lei 10.259/01 na Lei 9.099/95**. Ano 2004. (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito, Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, Minas Gerais.

GAMA, Tiago de Pina. **A Responsabilidade Civil por Danos Ambientais**. Ano 2008. (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito, Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, Minas Gerais.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/datas/ecologia/eco92.html>. Acesso em: 01/05/2010, às 15h00.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17 ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MAIA, Herbert Ferreira. **A Responsabilidade Civil do Estado por Atos Omissos**. Ano 2008. (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito, Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, Minas Gerais.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. (Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho), 24 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDEL, Toby. **Liberdade de Informação: um estudo de direito comparado**. 2. ed. Brasília: UNESCO, 2009.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Impacto Ambiental: aspectos da legislação brasileira**. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil, V. III: Contratos**. 13 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

SENADO FEDERAL. **Política Nacional dos Resíduos Sólidos**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=101294&codAplicativo=2&codEditoria=8>. Acesso em: 21/05/2010, às 22h14.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Brasileiro**. 5 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. 10 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. 5 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Apelação Cível Nº 1.0000.00.352421 -2/000. Prolator Des.. Brandão Teixeira. – Julgado em 22/06/2004, publicado em 01/07/2004. Disponível em: http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=0&ano=0&txt_processo=352421&complemento=0&sequencia=0&palavrasConsulta=IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA%20LIXO%20URBANO&todas=&expressao=&qualquer=&sem=&radical= . Acesso em: 30/04/2010, às 20h35.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Apelação Cível Nº 1.0439.02.006428 -3/001 -. Relator Des..Carreira Mac. – Julgado em 11/08/2004. Última movimentação em 11/10/2006. Numeração única: 006.4283-71.2002.8.13.0439. Disponível em: http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=0&ano=0&txt_processo=352421&complemento=0&sequencial=0&palavrasConsulta=IMPROBIDADE%20ADMINISTRATIVA%20LIXO%20URBANO&todas=&expressao=&qualquer=&sem=&radical= . Acesso em: 30/04/2010, às 20h35.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Apelação Cível Nº 26950001656. Rel. Des. José Eduardo Grandi Ribeiro. Julgado em 30/12/1996, publicado em

11/03/1997. Disponível em: [ttp://www.mpes.gov.br/conteudo/CentralApoio/conteudo6.asp?tipo=3&cod_centro=18&menu_p=103](http://www.mpes.gov.br/conteudo/CentralApoio/conteudo6.asp?tipo=3&cod_centro=18&menu_p=103). Acesso em 14/09/2009, às 23h14.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Apelação Cível Nº 70005916556. Relator: Rejane Maria Dias de Castro Bins. Julgado em 29/04/2003, publicado em 21/05/2003. Disponível em: <http://www1.tjrs.jus.br/busca/?tb=juris>. Acesso em 30/02/2010, às 20h33.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: responsabilidade civil.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA JÚNIOR, Euclides Etiene. **Dano Extrapatrimonial Ambiental.** Ano 2005. (Bacharelado em Direito). Faculdade de Direito, Faculdades Integradas de Caratinga, Caratinga, Minas Gerais.

ANEXO