

**1. NOME:** MINERAÇÃO E MEIO AMBIENTE. JULGAMENTO PIONEIRO. CRICIÚMA, ESTADO DE SANTA CATARINA, BRASIL .

**2. TRIBUNAL:** SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, BRASIL, RECURSO ESPECIAL N.º 647.493/SC, SEGUNDA TURMA, RELATOR MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA

**3. DATA:** 22 .05.2007.

#### **4. INTRODUÇÃO**

As atividades carboníferas desenvolvidas no século XIX no sul de Santa Catarina, notadamente na cidade de Criciúma, não somente consagraram um marco econômico e social na história do Brasil, como também um marco jurisprudencial que culminou com a recuperação dos passivos ambientais oriundos da atividade minerária, que perfazem 6.191,59 hectares de áreas degradadas; três bacias hidrográficas (bacias dos rios Araranguá, Tubarão e Urussanga) e 768 minas de boca abandonadas. Para melhor entendimento, passamos, em síntese, ao contexto histórico desenvolvido.

Em 1993 o Ministério Público Federal propôs Ação Civil Pública em desfavor das empresas carboníferas, seus diretores e sócios majoritários, o Estado de Santa Catarina e a União Federal, visando a recuperação dos danos ambientais causados pela exploração de carvão mineral na região Sul de Santa Catarina.

No caso específico da Bacia Carbonífera do Estado de Santa Catarina, a inadequada disposição de rejeitos sólidos e das águas efluentes da mineração e beneficiamento de carvão acarretou uma degradação ambiental tão severa, que a região foi considerada, pelo Decreto nº 85.206, de 25 de setembro de 1980, a 14ª Área Crítica Nacional para efeito de Controle da Poluição e Qualidade Ambiental.<sup>1</sup>

Proposta Ação Civil Pública, em 05/01/2000, foi proferida sentença que condenou os réus, solidariamente, a apresentarem projetos de recuperação ambiental da região que compõe a Bacia Carbonífera do Sul do Estado, contemplando as áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barrancas, descontaminação e retificação dos cursos d'água, além de outras obras que visem amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e do beneficiamento.

A sentença de primeira instância foi parcialmente reformada no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 22/10/2002, julgando-se improcedente o pedido quanto uma das Rés (Nova Prospera S/A) o Estado de Santa Catarina e os sócios das empresas carboníferas. Também foi dado parcial provimento aos apelos para aumentar o prazo de cumprimento do disposto na sentença, ampliando-se para 10 (dez) anos, a contar da antecipação da tutela, o prazo para a recuperação das bacias hidrográficas e lagoas, mantendo-se o prazo de 3 (três) anos da sentença quanto à recuperação da área terrestre.

Em maio de 2007, o Superior Tribunal de Justiça julgou recurso especial sobre o caso, decidindo que a União Federal é, de fato, co-responsável pela recuperação dos passivos ambientais, em razão de sua omissão no dever de fiscalização. A mesma decisão

---

<sup>1</sup> Quadro da Degradação Ambiental na Região constante da sentença monocrática.

determinou a reinclusão dos sócios das empresas carboníferas no polo passivo da ação civil pública e, também, mitigou a cláusula de solidariedade, dizendo que cada empresa é responsável direta pela recuperação dos passivos que gerou. Na hipótese de inadimplência da empresa e dos respectivos sócios, a União pode ser chamada à recuperação dos passivos ambientais.

## **5. MARCO LEGAL**

A mineração permaneceu por muito tempo afastada da proteção do meio ambiente. O principal marco legal é o Decreto-lei 227, de 28.02.1967, conhecido como Código de Mineração. Ele foi editado em uma época em que se procurava o desenvolvimento econômico do Brasil sem maiores preocupações ambientais. Referido diploma legal sofreu alterações na Lei 7.805, de 18.07.1989, que criou o regime de permissão da lavra garimpeira. Importante, também, a Lei 6.938, de 31.08.1981, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente e que, no art. 2º, inciso VIII, coloca como princípio a recuperação de áreas degradadas.

Todavia, a mudança mais significativa na área ambiental ocorreu com a promulgação da Constituição brasileira de 1988. Com efeito, o artigo 225 declarou o direito de todos os brasileiros a um ambiente ecologicamente equilibrado. No parágrafo 2º dispôs expressamente que “Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.”

Complementando as normas sobre a matéria, o artigo 170, inciso VI, da Constituição, condiciona o desenvolvimento econômico à “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”

## **6. AVANÇOS**

Há que se registrar o avanço para a sociedade brasileira, que se interessa pela justiça em todos os seus segmentos e pela preservação dos recursos naturais e dos valores constitucionalmente protegidos. É nesse contexto histórico, vivenciado pelo estado democrático de direito, que sobreveio o aresto ora analisado.

Cumprir registrar que o carvão do local da ação é o único carvão brasileiro com características para produzir o coque metalúrgico. Portanto, fica claro o motivo pelo qual ele se tornou tão importante para a indústria do aço nos anos da industrialização pesada.

Nesse contexto, em razão do histórico de atuação desenvolvido pelo setor carbonífero ao arripio da legislação mineral, ante a inobservância da utilização racional dos recursos naturais que culminou com a contaminação do solo, dos cursos das águas superficiais e subterrâneas, é de extrema relevância o cumprimento do Acórdão ora analisado, por todos os réus (empreendimentos minerários e União), para que haja efetiva recuperação ou reabilitação do meio ambiente degradado.

É significativo o avanço que a decisão introduz na jurisprudência nacional, constituindo um marco legal inédito no ordenamento jurídico brasileiro. Tal avanço também se reflete na forma como vem sendo promovida a execução da sentença, que será objeto de especial referência no item 7.

## 7. ACÓRDÃO

O comentário restringir-se-á, primeiramente, ao relatório do pedido e das decisões judiciais seguidas dos comentários entabulados em dois eixos que reputamos inéditos e fundamentais para o Direito Ambiental, frente ao que se demonstrou no acórdão proferido pelos Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça.

O pedido do Ministério Público Federal era o de condenação dos réus, empresas e seus diretores por ação e, do Poder Público, por omissão, à recuperação e/ou indenização pelos danos provocados contra o meio ambiente, decorrentes da atividade de mineração realizada a céu aberto e na via subterrânea, no período que vai de 1972 a 1989, da região sul do Estado de Santa Catarina.

No pedido se requereu que os réus elaborassem um cronograma de recuperação que pudesse ser implementado ao longo dos anos de 1996 até 2000. Sucessivamente, se requereu que fosse entregue montante de dinheiro especificado na inicial, suficiente para a efetivação de tal programa, indenização da população dos municípios sedes das empresas mineradoras, total de sete,<sup>2</sup> entre outras cominações pecuniárias.

Em apertada síntese, a ação foi julgada parcialmente procedente, tendo sido os réus condenados a implementar, no prazo de 6 (seis) meses, projeto de recuperação da região nominada na inicial, com cronograma de execução para 3 (três) anos, com multa mensal de 1% sobre o valor da causa no caso de atraso; obrigação de as rés ajustarem suas condutas às normas protetivas do meio ambiente, no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de interdição.<sup>3</sup> O Tribunal Regional Federal da 4ª Região, segunda instância da Justiça Federal, deu parcial provimento às apelações das mineradoras, provimento total às apelações dos sócios das mineradoras e da Nova Próspera S/A e negou provimento à apelação da União Federal.<sup>4</sup>

Cumprido destacar que o acórdão ratificou a decisão proferida pelo juiz monocrático no que pertine à responsabilidade civil da União que, na espécie, segue a doutrina da responsabilidade subjetiva, traduzida na omissão - "faute du service". Nesta hipótese, se provada a ineficiência do serviço fiscalizatório, consolida-se a responsabilidade solidária do ente estatal com o poluidor. Todavia, julgou improcedente a ação em relação ao Estado de Santa Catarina, porque antes da Constituição Federal de 1988, a competência administrativa em relação às jazidas, minas e demais recursos minerais era privativa da União Federal, nos termos do artigo 168 da CF/67.

Houve recurso especial ao Superior Tribunal de Justiça e foi, então, proferida a decisão que ora se comenta. Três aspectos merecem ser destacados no Acórdão: a) Responsabilidade do Estado por omissão ante o dever de fiscalização; b) Imprescritibilidade da Reparação e ou recuperação ambiental.; c) Execução da sentença.

A ilicitude no comportamento omissivo da União foi reconhecida porque ela deveria ter agido conforme estabelece a lei, inexistindo discricionariedade, mas ato administrativo vinculado, dever mesmo de agir. Com efeito, o Código de Mineração estabelece as obrigações legais de administração, fiscalização e controle sobre as atividades

---

<sup>2</sup> A atividade econômica preponderante na região sul do Estado de Santa Catarina, integrada por 34 municípios, é sabidamente a extração de carvão mineral, cuja lavra e beneficiamento concentra-se nos Municípios de Criciúma, Forquilha, Lauro Muller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleães.

<sup>3</sup> Decisão histórica proferida pelo então Juiz da 1ª Vara Federal de Criciúma, Dr. Paulo Afonso Brum Vaz.

<sup>4</sup> Acórdão proferido nos autos da Apelação Cível nº 2001.04.01.016215-3/SC. Relatora Desembargadora Dra. Maria de Fátima Freitas Labarrère do Egrégio Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

extrativas minerais impostas à União (art.1º, art. 3º, III, art. 47 caput e incisos VIII, IX, X, XI e XII do Decreto-lei n.º 227, de 28.02.1967) de forma que elas sejam equalizadas à conservação ambiental. Esta obrigatoriedade foi alçada à categoria constitucional, encontrando-se inscrita no artigo 225, parágrafos 1º, 2º e 3º da Constituição Federal.

A atividade da Administração não pode restringir-se ao exercício de suas prerrogativas, há necessidade de ir além, visando à efetividade de seu *poder-dever*, o qual é fundamentado no *princípio da indisponibilidade do interesse público*.<sup>5</sup> Para que isto ocorra, cabe ao órgão gestor, dentro de sua competência legal, propor procedimentos integrados com os demais órgãos fiscalizadores. Somente dentro desta premissa é que o Poder Público irá efetivamente cumprir com o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e, notadamente nas atividades que envolvem a mineração.

Feita esta observação, passa-se à análise do acórdão no aspecto referente à inexistência de prescrição. A doutrina brasileira já sustentava esta tese, mas ainda não havia ela sido reconhecida pela jurisprudência. Ao chegar a esta conclusão, a Corte Superior adotou uma posição realmente inovadora e que rompe com princípios seculares do Direito Civil. A base de tal raciocínio está no fato de que o dano ambiental tem, na maioria das vezes, caráter permanente. Seus efeitos se prolongam no tempo. Assim, em casos como o presente, enquanto houver um prejuízo à coletividade não poderá ser reconhecida a prescrição. O direito de buscar a tutela judicial persiste.

E mais. A obrigação de recuperar o meio ambiente estende-se após o término da exploração dos minérios. Evidentemente, o local nunca mais será o mesmo. Porém o empreendedor deverá fazer todo o possível ao seu alcance para que o dano ambiental seja o menor possível.

Ao contrário de outras atividades econômicas, a atividade de mineração possui vocação geológica com fim definido, razão pela qual deverá ser planejada desde a fase de sua concepção e devidamente acompanhada ao longo de sua vida útil, até a sua desativação. O Decreto n.º 97.632/89 regulamentou a matéria de que trata o art. 2º, VIII, da Lei n.º 6.938/81, obrigando os novos empreendimentos minerários, e mesmo os já existentes, à apresentação de Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD que, uma vez aprovado pelo órgão ambiental, deverá ser rigorosamente cumprido.

A Carta Magna de 1988 vem recepcionar o princípio da recuperação da área degradada ao dispor que aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, mesmo que a degradação não seja significativa.

O aproveitamento racional dos recursos minerais dar-se-á com a reabilitação da área degradada pela atividade minerária, observando-se o cumprimento ao disposto no art. 225, § 2º da CF, art. 19 da Lei n.º 7.805/89, art. 2º, VIII da Lei n.º 6.938/81, regulamentada pelo Decreto n.º 97.632/89, bem como ao parágrafo único do art. 55 da Lei n.º 9.605/98 combinado com o parágrafo único do art. 63 do Decreto n.º 6.514/08.

Vale dizer que o legislador constituinte fixou àquele que explora recursos minerais o comando *de sempre recuperar o meio ambiente degradado*, pouco importando se a atividade provoca impacto significativo ou não.<sup>6</sup> Sob esta ótica jurídica, o acórdão por si só

---

<sup>5</sup> POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. *A eficácia legal na desativação de empreendimentos minerários*. São Paulo: Signus Editora, 2007.

<sup>6</sup> Não importa o porte do empreendimento, a obrigação alcança todo o segmento de mineração estando o empreendedor obrigado a recuperar o meio ambiente degradado em razão dos impactos gerados pela atividade.

é esclarecedor com relação à prescrição, vez que enfatiza que, em se tratando de pretensão que visa à recuperação do meio ambiente degradado, é imprescritível o direito de ação coletiva.

Se não bastasse a responsabilidade objetiva preconizada na Política Nacional do Meio Ambiente, os constituintes brasileiros de 1988 deram um significativo passo na teoria jurídica da tríplice responsabilidade em matéria ambiental.<sup>7</sup>

Impende destacar que não é diferente no Código de Mineração, pois a empresa de mineração é obrigada a cumprir os ditames legais previstos,<sup>8</sup> sob pena de caducidade do título minerário, se incorrer nas sanções previstas na legislação. Em outras palavras, seu direito de exploração mineral poderá ser suspenso por um ato administrativo.

Passa-se agora ao exame da responsabilidade pessoal dos sócios das empresas com funções de administradores. Como é evidente, pessoa jurídica e pessoas físicas não se confundem e possuem distintas responsabilidades. No entanto, o art. 3º, inc. IV da Lei 6.938, de 1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), prevê que a pessoa física diretamente responsável pela atividade causadora da degradação ambiental pode ser responsabilizada.

Não é comum que isto ocorra. Todavia, no Acórdão ora em análise, os Ministros do Superior Tribunal de Justiça concluíram que a responsabilidade pessoal dos sócios administradores existe, mas que ela é subsidiária e não solidária. Assim consta do voto do Ministro Relator:

“Todavia, não obstante a responsabilidade solidária constituir regra sagrada nos casos de reparação ambiental, há de se aplicar o benefício de ordem em favor do sócio/administrador de forma que a execução contra esse ocorra apenas se o devedor principal – sociedade jurídica – não quitar sua obrigação.”

Por certo, com a manifestação definitiva do STJ deverá haver reparação dos passivos ambientais cuja incumbência será dos empreendimentos minerários.<sup>9</sup> Caso ocorra a hipótese de impossibilidade de recuperação, haverá responsabilidade subsidiária aos sócios.<sup>10</sup> E ficou, ainda, reconhecida a responsabilidade solidária da União,<sup>11</sup> podendo esta ressarcir-se em face das mineradoras. Assim, o julgado declara que a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, mesmo em se tratando de responsabilidade por dano ao meio ambiente.

Por derradeiro, cumpre examinar o cumprimento da decisão judicial. Como é de todos sabido, o Direito Ambiental divide-se em três fases: legislativa, judicial e cumprimento. O Brasil dispõe de boas leis ambientais desde 1981 (Lei 6.938, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente). Precedentes judiciais têm muitos e de boa qualidade. Já a terceira fase, ou seja, a do cumprimento, da execução das sentenças, ainda não se alcançou o estado ideal.

Pois bem, no caso em estudo a complexidade do caso exige medidas que não se limitam a um mero cumprimento da lei processual civil. Ao contrário, torna-se necessário

---

<sup>7</sup> Responsabilidade administrativa, civil e penal estabelecida no art. 225 § 3º da CF/88.

<sup>8</sup> Art. 38, art. 47, inc. VII e art. 48 do Decreto-lei n.º 227, de 28.02.1967.

<sup>9</sup> Responsáveis diretos. Sócios respondem em nome próprio (arts. 3º, IV c/c art. 14, § da Lei n.º 6.938/81).

<sup>10</sup> Responsabilidade atribuída aos sócios-administradores (arts. 942 e 1.024 do Código Civil).

<sup>11</sup> Artigo 37, § 6º da Constituição Federal.

um envolvimento, um interesse, pessoal do juiz. A execução significa nada menos do que recuperar 6.191,59 hectares de áreas degradadas, três bacias hidrográficas (rios Araranguá, Tubarão e Urussanga) e 768 minas abandonadas.

A primeira medida tomada pelo Juiz Federal Marcelo Cardoso da Silva, foi reunir todos os interessados, em uma audiência pública, para discutir como seria feita a execução. O ato foi oportuno, pois deu a todos a ciência de suas responsabilidades e que o objetivo maior dependia de esforços conjugados. Foi identificada cada área degradada, ou seja, aquela onde ocorreu, por ação antrópica, perda de algumas de suas características físicas, químicas e bióticas, suficientes para prejudicar a estabilidade do ecossistema e afetar negativamente seu potencial sócio-econômico. Em um terceiro passo, o magistrado determinou que cada condenado apresentasse um “Projeto de reabilitação de áreas degradadas (PRAD)” pela mineração. Cada Projeto de reabilitação é submetido ao exame do órgão ambiental do Estado de Santa Catarina e deve obter uma licença ambiental para poder ser aplicado.

O Juiz Federal criou um “Grupo de Assessoramento Técnico ao Juízo”, que permanentemente, esclarece as dúvidas que venham a surgir. Este grupo é técnico e não jurídico, o que faz com que as discussões não se tornem acadêmicas ou jurídicas. As soluções são sempre práticas e diretas.

Como esta conduta o Juiz Federal vem conseguindo, com o apoio do Ministério Público Federal e dos órgãos ambientais envolvidos, a dar efetividade à decisão judicial. Esta não teria qualquer utilidade se não fosse objeto de dedicação especial no momento da execução, inclusive se não fosse cumprida a Justiça ficaria desrespeitada. Espera-se que em poucos anos as áreas degradadas estejam completamente recuperadas e que este venha a ser um caso citado como exemplo na defesa do meio ambiente.

## **8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

POVEDA, Eliane Pereira Rodrigues. *A eficácia legal na desativação de empreendimentos minerários*. São Paulo: Signus Editora, 2007.