



Ação Civil Pública nº 0000284-53.2013.403.6007

Requerentes: Ministério Público Federal

: Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul

Requeridos: União Federal

: Estado de Mato Grosso do Sul

: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais
Renováveis – IBAMA

: Instituto do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL

DECISÃO

Os requerentes pedem liminarmente que, relativamente aos trechos que especificam da Bacia do Rio Taquari, seja determinada a suspensão imediata de licenciamento e autorizações de novos empreendimentos e que os requeridos promovam, nos prazos que assinalam, ações efetivas tendentes à recuperação ambiental, comunicando-as à sociedade, sob pena de bloqueio judicial das verbas orçamentárias estaduais destinadas à publicidade institucional.

Sustentam, em síntese, o seguinte: a) o acentuado processo de assoreamento do Rio Taquari, derivado dos danos ambientais verificados ao longo de suas margens, é causa de fortes impactos deletérios à conformação socioambiental de sua bacia; b) a atual conformação do Rio Taquari sofreu e sofre efeitos negativos derivados da ação antrópica na parte alta de sua bacia; c) a ocupação humana da parte alta da bacia do Rio Taquari deu-se por fomento (ação) do Poder Público a práticas econômicas incompatíveis com a conformação geomorfológica da região; d) a par da ação do Poder Público ter sido determinante dos danos ambientais ocasionados à Bacia do Rio Taquari, sua omissão nas consequências foi e é determinante da continuidade acelerada dos efeitos danosos; e) esses fatos são admitidos pelo Poder Público, na esteira das



diversas manifestações que já veiculou por meio de seus vários órgãos; f) há necessidade da adoção de imediatas ações para a preservação ambiental. Apresentam documentos (Apensos I a V).

Determinei a notificação dos requeridos para se manifestarem sobre o pedido de liminar (fls. 75).

O Estado de Mato Grosso do Sul sustentou (fls. 103/114): a) sua ilegitimidade passiva; b) necessidade de litisconsórcio do Estado de Mato Grosso ou autarquia estadual correspondente; c) incompetência absoluta deste juízo; d) continência entre a presente e ação civil pública em trâmite na 2ª Vara Federal da Subseção de Campo Grande; e) inexistência de verossimilhança das alegações.

A União sustentou (fls. 117/139): a) incompetência absoluta deste Juízo; b) inconstitucionalidade do litisconsórcio ativo entre MPF e MPE; c) necessidade de litisconsórcio com todos os particulares prejudicados com a medida; d) ausência dos requisitos para a antecipação dos efeitos da tutela, pois a pretensão viola o princípio da independência dos poderes; e) ausência do perigo da demora; f) impossibilidade de concessão de liminar que esgote, no todo ou em parte, o objeto da ação.

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA sustentou (fls. 140/161): a) incompetência absoluta deste Juízo; b) sua ilegitimidade passiva; c) impossibilidade jurídica do pedido por violação ao artigo 2º da Constituição Federal; d) a pretensão inicial ofende o princípio da reserva do possível e da razoabilidade. Apresentou documentos (fls. 162/175).

O Instituto do Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – IMASUL sustentou (fls. 176/183): a) incompetência absoluta deste juízo; b) necessidade de litisconsórcio do Estado de Mato Grosso; c) continência entre a presente e ação civil pública em trâmite na 2ª Vara Federal da Subseção de Campo Grande; d)



inexistência de verossimilhança das alegações e de perigo da demora. Apresentou documentos (fls. 184/217).

Decido.

1. Das preliminares

Rejeito a preliminar de incompetência absoluta deste Juízo.

Integram a causa de pedir os danos ambientais referentes a dois trechos da Bacia do Rio Taquari: a) a partir da divisa com o Estado do Mato Grosso até a confluência com o Rio Coxim, nesta cidade; b) a partir da confluência com o Rio Coxim até o encontro com o Rio Paraguai.

O primeiro trecho corta territórios de municípios sob a jurisdição desta Subseção de Coxim, enquanto o segundo atravessa parte destes e alguns vinculados à Subseção de Corumbá.

Estabelece o artigo 2º da Lei nº 7.347/85 que “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. (grifei)

Faz-se necessário, em primeiro lugar, saber o que é dano.

Não me parece desacertado afirmar que, do ponto de vista jurídico, o dano consiste na destruição ou deterioração da pessoa ou coisa, ou seja, a alteração em sua substância pela interferência humana, fazendo com que passe de um estado a outro, recaindo, tanto na transformação em si quanto no produto resultante, um juízo de reprovabilidade. Por isso, diz-se que o dano deve ser evitado.



A experiência demonstra que o dano pode ser direto ou indireto. Aquele é o que recai sobre a própria pessoa ou coisa, enquanto este diz respeito às consequências da transformação deletéria para outrem.

Os conceitos de De Plácido e Silva são irretocáveis: "Diz-se dano direto, imediato ou intrínseco, aquele que, encontrando-se ao redor da coisa (*circa rem ipsam*), se mostra consequência necessária da própria injúria ou violação, opondo-se, assim, ao indireto, que, sendo mediato ou extrínseco, se encontra como decorrência da violação ou inadimplemento da obrigação" (*in* Vocabulário jurídico. Rio, Forense, 1984).

Da interpretação teleológica do artigo 2º da Lei nº 7.347/85 resulta que o comando foi instituído tendo em vista a facilidade de obtenção das provas necessárias à comprovação do dano, pois que estas quase sempre se situam "ao redor da coisa".

Logo, o dano referido no dispositivo somente pode consistir no dano direto, uma vez que a prova do dano indireto, na maioria dos casos inestimável, não interessa à composição da lide pública.

Caso a norma contemplasse o dano indireto, chegaríamos a situações singulares ensejadoras do afastamento da efetividade da jurisdição em demandas como a presente, quando a destruição ou deterioração do ambiente interessa a todos os habitantes do país em que se verifica e até mesmo à própria humanidade.

A propósito disso, põe-se a questão de saber por quem os sinos doam. Colhe-se da obra do escritor inglês John Donne (1572-1631) que, "quando morre um homem, morremos todos, pois somos parte da humanidade". Por isso, nunca procure saber por quem os sinos doam. Eles doam por ti.

Assim, quando morre um rio, morremos todos, pois somos parte da humanidade que necessita do ambiente equilibrado. Nesse sentido, todo dano



ambiental tem âmbito mundial, mas nem de longe seus efeitos reflexos influenciam a determinação da competência conforme a regra acima citada.

Mas, no caso em julgamento, o objeto da lide são apenas os danos diretos consistentes, por exemplo, na destruição das margens do Rio Taquari e na deterioração de seu leito pelo assoreamento, os quais ocorrem, segundo a inicial, em território sujeito à jurisdição deste Juízo, que, por isso, é competente para o seu julgamento, não aplicando o disposto no artigo 93 da Lei nº 8.078/90 porque os requerentes não fundam a pretensão em danos diretos verificáveis na parte da Bacia situada em outros Estados-membros.

Finalmente, acerca do pedido relacionado à parte baixa da Bacia, situada em parte do território afeto à jurisdição federal da Subseção de Corumbá, incide a regra do artigo 106 do Código de Processo Civil, fixando a competência deste Juízo por prevenção.

Rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelo Estado de Mato Grosso do Sul e IBAMA.

A legitimidade do primeiro decorre do artigo 23, VI e VII, da Constituição Federal, segundo o qual "é 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, bem como preservar as florestas, a fauna e a flora."

A transferência total ou parcial dessas competências a autarquias como o IMASUL não é excludente da responsabilidade jurídica do ente federativo pelo seu efetivo exercício. Nesse caso, a competência material passa a ser comum do Estado e de sua autarquia, haja vista inexistir norma jurídica excepcionando a regra constitucional que visa a conferir efetividade à proteção ambiental.



Quanto ao IBAMA, dispõe o artigo 2º da Lei nº 7.735/89 que lhe cabe: a) exercer o poder de polícia ambiental; b) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

O exercício do poder de polícia pressupõe atividade fiscalizadora. Ora, se compete ao IBAMA limitar ou disciplinar direito e regular a prática ou abstenção de fato em razão do interesse público, segue-se que deverá antes conhecer os fatos por meio da fiscalização.

O fato de eventualmente o licenciamento não lhe competir (LC 140/2011, artigo 7º, XIV) não exclui o dever genérico de fiscalizar previsto na Lei nº 7.735/89, notadamente em caso de atividades exercidas em rio federal.

A propósito, foi decidido no Tribunal Regional Federal da 5ª Região que, *"diante da omissão do órgão estadual de fiscalização, mesmo que outorgante da licença ambiental, o Ibama pode exercer seu poder de polícia administrativa, quanto mais se a atividade desenvolvida pode causar dano ambiental em bem da União. Precedente citado: REsp 588.022-SC, DJ 5/4/2004. AgrG no REsp 711.405-PR, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 28/4/2009" (notícia veiculada no Informativo n. 0392/2009). Precedente também desta Turma (AC 454503/PB, j. em 18.06.2009)" (Agravo de instrumento nº 94343, 1ª Turma, DJe 21.12.2009, pág. 236).*

Rejeito a tese de necessidade de litisconsórcio invocada pelos requeridos Estado de Mato Grosso do Sul, União e IMASUL.

Não ocorre a hipótese do artigo 47 do Código de Processo Civil relativamente ao Estado de Mato Grosso. Em primeiro lugar, os requerentes, na causa de pedir, não imputam qualquer fato a este ente. Além disso, nenhum dos



pedidos tangencia as competências materiais daquele Estado-membro, e a pretensão condenatória inicial diz respeito a atividades administrativas exclusivas dos requeridos. Logo, ainda que parte da Bacia do Rio Taquari situe-se em território de Estado outro, a eficácia das ações protetivas pretendidas manifesta-se, em tese, sem sua intervenção.

Com referência ao litisconsórcio de pessoas físicas e jurídicas de direito privado que exerçam ou pretendam exercer atividades no objeto da lide, tem-se que não é cabível.

Com efeito, os requerentes postulam a suspensão do licenciamento apenas relativamente aos novos empreendimentos situados nos trechos citados da Bacia do Rio Taquari, pelo que não há qualquer repercussão nas licenças já concedidas aos empreendedores privados.

Já os particulares que não possuem licenças não têm direito adquirido a obtê-las, tendo em vista que a este ato administrativo vinculado fazem jus apenas os que atenderem as exigências constitucionais e legais destinadas à defesa ambiental, as quais, segundo a inicial, não estão sendo suficientes para a efetiva proteção dos trechos explicitados da Bacia do Rio Taquari.

Nesse sentido, decidiu-se no Superior Tribunal de Justiça: *“esta Corte é pacífica no sentido de que não há direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. De fato, “décadas de uso ilícito da propriedade rural não dão salvo-conduto ao proprietário ou posseiro para a continuidade de atos proibidos ou tornam legais práticas vedadas pelo legislador, sobretudo no âmbito de direitos indisponíveis, que a todos aproveita, inclusive às gerações futuras, como é o caso da proteção do meio ambiente” (RESP 1222723, 2ª Turma, DJe 17.11.2011).*

Quanto às demais atividades pretendidas, corporificadas em obrigações de fazer por parte dos requeridos com repercussão na atividade



privada, inserem-se no âmbito do poder de polícia administrativa, cujo exercício, presente o postulado da auto-executoriedade, independe de processo judicial.

A possibilidade de litisconsórcio ativo entre Ministérios Públicos está assentada no artigo 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85, cuja não recepção pela Constituição Federal não foi declarada pelo Supremo Tribunal Federal. Incide, pois, a presunção de constitucionalidade das leis, a ensejar a rejeição da preliminar da União.

Não se há falar em conexão ou continência entre a presente ação e a ação civil pública nº 0000521-24.2012.403.6007, em trâmite na 2ª Vara Federal da Subseção de Campo Grande – MS.

Não estão presentes as hipóteses dos artigos 103 e 104 do Código de Processo Civil, dada a falta de identidade entre a causa de pedir e o pedido das ações.

Com efeito, os fatos objeto daquela ação (construção de empreendimentos hidrelétricos na Bacia do Alto Paraguai) e os respectivos fundamentos jurídicos do pedido (necessidade de elaboração de avaliação ambiental estratégica) nem de longe se conectam aos lançados na presente demanda, cujos fatos e fundamentos são, respectivamente, empreendimentos de outras naturezas e omissões de efetivas ações públicas tendentes à proteção ambiental nos trechos explicitados da Bacia do Rio Taquari.

Por fim, a preliminar de impossibilidade jurídica suscitada pelo IBAMA se confunde com o mérito e como tal será julgada.

2. Da presença dos requisitos para a medida liminar

No âmbito da ação civil pública incidem os artigos 4º e 12, ambos da Lei nº 7.347/85, segundo os quais é cabível ação cautelar objetivando evitar o dano ao meio ambiente, podendo o juiz conceder mandado liminar, com ou sem



justificação prévia. Por outro lado, nos termos do artigo 796 do Código de Processo Civil, o procedimento cautelar pode ser insaturado no curso do processo principal.

Conforme esclarece HUGO NIGRO MAZZILI, “*não apenas nos processos de natureza cautelar, mas sim em qualquer ação civil pública ou coletiva, em tese será sempre possível a concessão de mandado liminar. Assim, graças ao sistema peculiar do processo coletivo, não é mister ajuizamento de ação cautelar para pedir-se uma liminar; em qualquer ação de índole coletiva, pode o juiz conceder liminar, se lhe for requerida*” (in A defesa dos interesses difusos em juízo. 15ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, pág. 378).

Aplica-se, também, o disposto no artigo 461 do Código de Processo Civil, de acordo com o qual, na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente, determinando, inclusive de ofício, medidas necessárias para a efetivação da tutela específica, tais como imposição de multa, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva.

2.1. Da plausibilidade do direito

Assento, para logo, que o fundamento do pedido é extremamente relevante, dado que emerge de fatos adequadamente provados e alegações verossímeis.

Quanto aos fatos, é da realidade que a Bacia Hidrográfica do Rio Taquari, com 79.471,81 km², integrante da Bacia do alto Rio Paraguai, onde inserido o Pantanal Matogrossense, ostenta dois compartimentos distintos: a Bacia do alto curso do Rio Taquari, localizada no planalto, representando 35,1% do total, e a Bacia do médio e baixo curso do Rio Taquari, formando uma extensa planície de deposição na região pantaneira, equivalente a 64,9% da área total.



Os estudos científicos existentes nos autos e não impugnados pelos demandados, além do “Programa de ações para promover a proteção e recuperação ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Taquari”, objeto de Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Decreto de 7 de agosto de 2006, editado pelo Governo Federal (Apenso III), embasam diversas afirmações iniciais.

Assim, “o planalto é a área responsável pelo fornecimento dos sedimentos que formam o leque aluvial da Bacia, donde a conclusão lógica de que quaisquer intervenções nessa região redundam no tangenciamento da conformação da planície, sobretudo no que diz com os processos de erosão de margens e/ou assoreamento do rio”, embora seja certo “que a geomorfologia da Bacia do Taquari, por si, aponta para a tendência de seu assoreamento”.

Tem-se que “o fenômeno do alto índice de acúmulo de sedimentos na planície deve-se sobretudo à diferença de nível entre a nascente (planalto) e a foz (planície) fazendo com que o rio passe, nas suas cabeceiras, de uma altitude de 800 m para 200 m em apenas 300 km de extensão e, a partir daí, mantenha-se com pequena declividade por cerca de 500 km até a sua foz, no rio Paraguai”.

A peculiar conformação geológica acarreta inundações naturais e temporárias na área de planície, o conhecido “pulso regular das cheias”, fenômeno responsável pela identidade ímpar do ecossistema do Pantanal com toda a sua riqueza ecológica de interesse nacional (CF, artigo 225, § 4º).

É intuitivo que o equilíbrio entre as inundações e as estiagens é devido a um princípio natural que, pelo fato de o ser humano não o conhecer, não significa que inexista. Sabe-se, aliás, que, filosoficamente, nem todo conhecimento é acessível ao homem.

O equilíbrio ambiental, às vezes romanticamente tido como pertencente aos “mistérios da natureza”, é um valor que os diversos povos do planeta acolhem e buscam defender e preservar. No Brasil, está assentado no



artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, segundo o qual *“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”*. (grifei)

Segue-se que o seu contrário, ou seja, o desequilíbrio ambiental, é fenômeno a ser evitado e, quando por algum motivo vier a ocorrer, combatido eficazmente.

No caso da Bacia do Rio Taquari, o desequilíbrio ambiental é tão patente que apenas uma mente obscurecida por interesses inconfessáveis poderá negá-lo.

Consiste o desequilíbrio principalmente no fato de as inundações na parte baixa da Bacia (região de planície) terem passado a ser perenes, o que, por si só, afeta negativamente o bioma em que inserida, notadamente pela alteração e redução da biodiversidade e modificação do pulso de inundação. Segundo estudo da EMBRAPA, atualmente as áreas permanentemente alagadas perfazem cerca de 11.000 km².

Não se conhece nenhum estudo científico minimamente sério que sustente a total adequação ambiental destas inundações perenes ou mesmo que sejam apenas levemente prejudiciais ao sistema ecológico do Pantanal. Pelo contrário, a ciência apregoa sua tragicidade.

Sendo tão notório o desequilíbrio e determinando a Constituição Federal que seja combatido pelo Poder Público e pela coletividade, faz-se necessário saber suas causas.

A causa principal do desequilíbrio ambiental na Bacia do Rio Taquari é, sem dúvida, o assoreamento anormal do leito do rio na parte que atravessa a planície.



Fora o Poder Público federal quem o apurou: “nos últimos anos observou-se um crescimento do aporte de sedimentos, pois entre os períodos de 1977/1982 e 1995/1997, o aporte médio de sedimentos para o Pantanal saltou de 20.224 para 35.830 t/dia, ou seja, houve um incremento de 77,2%” (Apenso III).

Destaco a anormalidade do assoreamento porque, ainda segundo referido diagnóstico, “muito embora haja fortes evidências de um componente estrutural no processo de assoreamento do rio Taquari, não há como negar que a atividade antrópica foi o principal fator de aceleração deste processo”.

Logo, apenas a parte do assoreamento que foge da normalidade natural, porque tributada à atividade humana, acarreta os efeitos nocivos que se quer evitar, como a alteração dos cursos d’água, o entupimento das calhas de rios e córregos, o rompimento de diques marginais e todo o quadro de devastação que o próprio Governo Federal diagnostica e que está seguramente provado nos autos.

O assoreamento anormal é causado diretamente pela erosão dos solos da região de planalto

Os processos erosivos não causados exclusivamente pela própria natureza, tendo ficado incontroverso nos autos que “o problema da erosão está no manejo dos solos” (Apenso III).

Como quem maneja solo são os seres humanos, segue-se que são as atividades humanas que têm sido a causa eficiente da devastação ambiental.

Tais atividades são as de ordem econômica, nomeadamente a pecuária, cuja prática fora incentivada na região a partir da década de 70.

De acordo com o diagnóstico governamental acima mencionado, “cerca de metade (47,9%) das áreas usadas por pastagens na bacia do alto rio Taquari (BAT) são cultivadas em areias quartzosas, solos com alto potencial erosivo,



correspondendo a 26,6% da superfície da bacia. Com isso, houve um aumento no volume das enxurradas de 15% e um incremento no aporte médio de sedimentos de 77%", bem como que "o uso de grande número de animais por área provoca o esgotamento das pastagens e o agravamento dos processos erosivos", ao que se soma "a utilização de áreas com alta declividade, o intenso desmatamento da região e o manejo inadequado dos rebanhos".

A gestão irregular do solo faz surgir enormes crateras, conhecidas como voçorocas (como as retratadas a fls. 9 da inicial), responsáveis pelo incremento anormal de sedimentos no leito do rio.

Tais crateras formam-se principalmente devido à supressão da vegetação nativa para a formação de pastagens, bem assim ao manejo ineficiente do gado, cujas trilhas resultantes dos deslocamentos dos rebanhos compactam o solo, dificultando a absorção da água e concentrando seu escoamento e, por consequência, gerando enxurradas.

Também as estradas vicinais mal planejadas e conservadas concorrem para que sejam levados de arrasto sedimentos adicionais ao leito do rio.

Ademais, ainda conforme referido diagnóstico, "os [produtores rurais] de maior porte, por sua vez, contribuem ainda mais com a degradação, na medida em que destroem a mata ciliar e amplificam os impactos dessa prática inadequada".
(grifei)

Ora, até mesmo às crianças de escola é ensinado que a destruição da mata ciliar causa desbarrancamentos das margens dos rios, contribuindo para o assoreamento.

Já nos segmentos médio e baixo da Bacia, o problema são os rompimentos das margens do rio, os popularmente conhecidos "arrombados".



Embora seja certo que as avulsões sejam naturais em ecossistemas como o Pantanal, consta no citado diagnóstico governamental que *“este fenômeno está sendo acelerado pelo aumento da taxa de sedimentação, como consequência do desmatamento, ocupação e utilização das terras do planalto”*, pois, *“devido à deposição de sedimentos no leito do rio, há formação de barras ao longo do canal, reduzindo a sua capacidade de reter água, o que o torna mais elevado que suas margens adjacentes”*, pelo que *“dessa forma, nos eventos de cheia, o canal é rompido, formando depósitos do tipo leque e causando a inundação da planície adjacente”*.

A par da causa do aceleração das avulsões ser também o assoreamento anormal, tem-se seu agravamento pela intervenção humana, uma vez que os agentes da atividade econômica têm promovido a abertura e o fechamento dos tais *“arrombados”*.

Os pecuaristas abrem-nos na época de estiagem para conseguir água para o gado e fecham-nos com o emprego de dragas e a utilização de sacos de areia, galhos e troncos de árvores, visando proteger os pastos das inundações. Já os pescadores profissionais promovem suas aberturas para facilitar a captura de peixes.

Esta desastrada intervenção humana na formação de canais, sobre não ter sido negada pelos requeridos, fora constatada pelo próprio Governo no mencionado diagnóstico, onde se elenca suas consequências: *inundações permanentes, desvio do leito do rio, alterações e perda na biodiversidade, alterações no pulso de inundação e no canal de navegação*.

Entretanto, é notório nesta região que tal intervenção é feita sem qualquer fiscalização e controle do Poder Público, não obstante sejam potencialmente causadoras de significativa degradação no meio ambiente e, por isso, exijam que o licenciamento seja precedido de estudo de impacto ambiental que não o vede tecnicamente (CF, artigo 225, IV).



226/4

Pelo que expus com base em fatos provados nos autos e apurados pelo próprio Governo Federal, o quadro de desequilíbrio ambiental na Bacia do Rio Taquari e suas nefastas consequências para o ecossistema do Pantanal é indubitável.

Os documentos existentes nos autos provam que os responsáveis pelos prejuízos ao ambiente ecologicamente equilibrado são os agentes de atividade econômica (pecuária, agricultura e pesca) e a Administração Pública (federal e estadual).

Quanto aos primeiros (pecuaristas, agricultores e pescadores), é preciso salientar que, nos termos do artigo 170, VI, da Constituição Federal, qualquer atividade econômica deve se compatibilizar com a defesa do meio ambiente.

É certo que é objetivo da República brasileira garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e reduzir desigualdades (CF, artigo 3º, II e III), mas a ideia estúpida de se alcançar isso sacrificando o ambiente não se coaduna com o que está escrito na Constituição.

Aliás, a experiência demonstra que nem sempre o uso desrespeitoso dos recursos ambientais gera desenvolvimento, mormente o humano, que não condiz com a mera geração de riqueza e sua alocação nas mãos de poucos.

Assim, mesmo com os vergonhosos atentados a Bacia do Rio Taquari a partir da década de 70, a elevada distribuição, neste juízo, de ações visando à obtenção de benefício assistencial de prestação continuada com base na Lei nº 8.742/93, nas quais se afirma a miserabilidade, demonstram que uma grande parte da população regional não tem se beneficiado com a devastação.



Acerca da Administração Pública, suas omissões são ainda mais graves, não obstante sejam gritantes aos governos os comandos dos artigos 23, VI, e 225, da Constituição Federal.

Com efeito, diante das realidades explicitadas na inicial, trazidas à evidência, em sua maior parte, com base em diagnóstico do próprio governo federal, esperava que os requeridos trouxessem, em suas informações, fatos concretos que indicassem atuação eficiente na defesa do equilíbrio da Bacia do Rio Taquari ou ao menos a intenção de fazê-lo em tempo razoável.

Deparei-me, contudo, apenas com a defesa de abstrações, com sutis construções jurídicas tendentes à manutenção da vexatória situação atual.

Nenhum dos requeridos contestou o quadro de desequilíbrio ambiental da Bacia, e os que não procuraram se esquivar de sua competência constitucional com a alegação de ilegitimidade, não apresentam qualquer fato concreto, qualquer mínima ação que poderiam vir a praticar nos próximos anos para debelar o mal.

A União e o Estado de Mato Grosso do Sul, por exemplo, nem sequer aduziram se têm, direta ou indiretamente, feito obras visando à adequação de estradas vicinais, o cultivo de árvores nativas para o reflorestamento, a recuperação de áreas públicas degradadas, a promoção da educação ambiental.

Já o IBAMA e o IMASUL, órgãos técnicos com atribuição para o licenciamento ambiental e titulares do poder de polícia, (artigo 2º, I e II, da Lei nº 7.735/89, e artigo 2º, III e VI, do Decreto estadual nº 12.725/2009), sintomaticamente abstiveram-se até mesmo de aduzir se têm promovido ações de fiscalização nos empreendimentos potencialmente poluidores e a consequente limitação da atividade privada, presente a auto-executoriedade, em benefício do interesse público, ou pelo menos que pretendem promovê-las em prazo razoável.



O IBAMA, pelo contrário, pretendendo beneficiar-se da construção retórica apelidada de “reserva do possível”, confessou que sua Superintendência neste Estado: a) “*conta com um reduzido quadro de 09 (nove Analistas Ambientais, aptos a desempenharem atividades externas*”; b) “*perdeu grande parte de seu efetivo técnico com a recente criação do Instituto Chico Mendes..., bem como em razão do grande número de aposentadorias em detrimento do desproporcional ingresso através de concursos públicos, quase que inexistentes em épocas atuais*”; c) “*o Estado de Mato Grosso do Sul foi prejudicado com o fechamento dos Escritórios Regionais em Ponta Porã e Coxim, no ano de 2011*”; d) “*com as permanentes restrições orçamentárias impostas pelo Governo Federal, o IBAMA vive, há muitos anos, em estado permanente de penúria de servidores e de recursos, bastando uma simples visita às poucas unidades neste Estado para se confirmar as deficiências citadas, fato público e notório*”.

Diante dessa situação, não causa admiração o fato de o IBAMA não estar, há muitos anos, cumprindo suas atribuições legais com eficiência, o que merece ser apurado sob a ótica da improbidade administrativa (Lei 8.429/92, artigo 11).

Noto que a União não fez menção às tais “restrições orçamentárias” que tem lançado o IBAMA, há muitos anos, em estado de penúria, mantendo poucas unidades num dos Estados em que localizado certo “patrimônio nacional” chamado Pantanal Mato-grossense.

Ora, se conforme dados do Banco Mundial de 2010, o Brasil é a 7ª economia mundial, com PIB de mais de 2 trilhões de dólares, talvez não seja desarrazoado falar em incúria administrativa.

Quanto à questão econômica, invocou-se o que se denominou “reserva do possível”.

Porém, nenhuma das informações trouxe dados concretos no sentido da impossibilidade, calando-se incompreensivelmente sobre se há



recursos orçamentários federais e estaduais alocados para a intervenção na Bacia do Rio Taquari e, havendo, qual o seu montante e as datas para seu empenho.

As informações referidas pelo artigo 2º da Lei nº 8.437/92 não são apenas para que a pessoa jurídica de direito público enuncie abstrações jurídicas que sabemos todos, mas para se trazer a juízo fatos, informações, números, datas, cifras etc.

A pretensão de que se presuma a impossibilidade material pelo simples fato de ser genericamente alegada não é republicana.

Mas, no caso em julgamento, os estudos do já mencionado Grupo de Trabalho Interministerial apontam a origem de recursos bastantes para que, pelo menos, sejam executadas ações concretas na Bacia do Taquari, além do que, no âmbito do Programa Pantanal foi previsto o montante de US\$ 400.000.000,00, metade do qual tomado de empréstimo no estrangeiro, para intervenção neste ecossistema, sem que tenha sido levada a efeito ações relevantes até sua desativação em 2006.

Daí assistir razão aos requerentes quando afirmam que “a abstenção (omissão) do Poder Público na condução de providências quanto ao tema aqui tratado parece derivar muito mais de incúria administrativa do que da falta de recursos para tanto”.

E é exatamente este Poder Público que pretende a afastabilidade da jurisdição.

Não obstante constar na Constituição Federal, sem ressalva a quem quer que seja, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (artigo 5º, XXXV), há quem pretenda não estar sujeito ao controle jurisdicional e, dadas as vicissitudes da democracia brasileira, a controle algum.



Ancoram-se, para tanto, na norma do artigo 2º da Constituição Federal, que enuncia a independência e harmonia dos poderes executivo, legislativo e judiciário.

É indiscutível que ao Poder Judiciário não cabe o exercício, por meio de suas decisões, das competências constitucionais e legais afetas ao Legislativo e Executivo.

Porém, se as ações ou omissões destes Poderes lesionarem ou ameaçarem direito, o Poder Judiciário tem o dever de julgar o conflito que lhe é apresentado, mediante o emprego da lei.

Nesse caso, o Judiciário, após interpretar a lei, ou seja, descobrir seu sentido e alcance, fará com que incida nos fatos da causa, evidenciando a solução do conflito. A solução será, então, a prevista no direito, o que, proscrevendo o arbítrio, vem ao encontro do anseio geral por segurança jurídica.

Ao governo das leis subordina-se também o Estado quando exerce atividade executiva e legislativa, por mais especiais e relevantes que sejam estas funções.

A irresponsabilidade dos governos, que ocorre não só quando não se sujeitam à lei, mas, igualmente, quando podem remover lesão ou ameaça a direito apenas segundo conveniências próprias e se e quando bem entenderem, não se coaduna com uma República que se proclama Estado democrático de direito.

Os tempos exigem efetividade, não comportando mais algo que se poderia chamar Estado de direito à brasileira.

Sem embargo da clareza do sistema, tem-se falado muito em ativismo judicial e judicialização de políticas públicas, figuras retóricas que, segundo alguns, é adequada no âmbito do neoconstitucionalismo reinante no



Estado pós-moderno, ao passo que para outros é imprópria, por ofender a tripartição do poder.

Não visualizo, porém, Estado pós-moderno. Os homens tem predileção pelo novo, e têm o costume de trocar coisas que funcionam por outras só porque estas são novas. Fazem isso com automóveis e querem fazer com o Estado. Mas o Estado atual, com seus elementos constitutivos povo, território e soberania, ainda é o moderno que fora implantando depois da queda dos regimes absolutistas e o predomínio do liberalismo.

Também o constitucionalismo não precisa ser necessariamente novo. Pelo menos no caso do Brasil, a compreensão da Constituição como norma limitadora do poder e declaradora e garantidora de direitos individuais (concernentes à liberdade), sociais (referentes à busca da igualdade), e políticos, é suficiente para que caminhemos rumo à efetivação dos objetivos do artigo 3º da Carta.

Isso considerado, o atendimento da pretensão dos requerentes não importa ofensa ao princípio da independência dos poderes.

Não há ativismo. Existe, sim, um conflito de interesses que está sendo resolvido mediante a aplicação de normas constitucionais e legais democraticamente promulgadas para que incidam na espécie. Não se está criando leis, missão do Legislativo, senão interpretando e aplicando as existentes, nem se determinando políticas públicas discricionárias, senão medidas para restaurar o direito difuso lesionado.

As normas que faço incidir ao caso, mediante interpretação meramente gramatical, são:

a) os artigos 23, VI, e 225, *caput*, e incisos I, IV, V, VI, VII, da Constituição Federal, e o artigo 3º da Lei Complementar nº 140/2011, relativamente a todos os requeridos;



b) o artigo 2º da Lei nº 7.735/89 e o artigo 7º da LC nº 140/2011, relativamente à União e ao IBAMA;

c) o artigo 2º do Decreto nº 12.725/2009 e o artigo 8º da LC nº 140/2011, relativamente ao Estado de Mato Grosso do Sul e ao IBAMA.

Dada a situação de flagrante desequilíbrio ambiental reinante na Bacia do Rio Taquari, todas as encimadas normas estão sendo frontalmente descumpridas, o que contribui para desesperança acerca da implementação de um Estado verdadeiramente republicano no Brasil.

A Constituição não é um conselho, é comando que deve ser cumprido. Que sejam, pois, cumpridas suas normas com a máxima rapidez.

2.2. Do perigo da demora

O perigo da demora decorre da duração natural do processo até o trânsito em julgado da decisão final, diante da necessidade de observância dos prazos processuais.

No caso dos autos, este perigo se faz presente relativamente aos pedidos ministeriais.

Em se tratando de meio ambiente, não se pode transigir com o risco de dano, dado que é sempre irreversível, como, por exemplo, os que importam a perda da biodiversidade, cuja restauração, quando possível, demanda dezenas de anos.

Por outro lado, não há nenhuma razão plausível para se prosseguir sujeitando, por mais um dia que seja, a Bacia do Rio Taquari aos riscos tão consideráveis mencionados nesta decisão.



Aliás, sobre riscos desta monta, já Gonçalves Dias pronunciou palavras memoráveis, em sua Meditação, de 1846: “se vos perguntam porque tantos riscos se correram, porque se afrontaram tantos perigos, porque se subiram tantos montes, porque se exploraram tantos rios, porque se descobriram tantas terras, porque se avassalaram tantas tribos; dissei-o, e não mentireis: foi por cobiça”.

Não há de prevalecer a cobiça nem interesses econômicos privados em detrimento do interesse público de que o desenvolvimento ocorra em conformidade com a preservação ambiental.

Aliás, são ainda as vicissitudes históricas da democracia brasileira que fazem com que não se distinga com muita clareza o interesse público do privado. Noto, por exemplo, nas informações do IBAMA, uma certa preocupação com a atividade privada na área e a função social da propriedade particular, quando temores que tais não são compatíveis com a auto-executoriedade inerente ao poder de polícia, além do que é regra geral que os direitos sejam demandados por seus titulares (CPC, artigo 6º).

Quanto à alegação de que inexistente o perigo da demora pelo tempo transcorrido entre a ocorrência dos danos – a União admite que “o problema da degradação da bacia do Rio Taquari ocorre há décadas” -, ou entre as datas de instauração dos inquéritos civis e a propositura desta ação, tenho que improcede, já que ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

Com efeito, a par de a ocupação humana da região da Bacia ter sido incentivada pelo Poder Público, os requeridos, como visto acima, omitiram-se no exercício do poder de polícia, permitindo que a degradação chegasse a níveis insustentáveis, e omitem-se na adoção das ações concretas para a recomposição ambiental, sem que aleguem e provem razões plausíveis para tanto.

Justamente porque a degradação existe há décadas, devem os requeridos, com máxima urgência, iniciar as ações concretas para coibir o seu



230

avanço e restaurar o ecossistema ao padrão do equilíbrio, a fim de que o descaso não avance por mais décadas ou séculos.

Não importa a idade do dano, desde que tenha vindo à tona. Assim, mesmo que se gaste dez anos para se descobrir uma fissura num reator nuclear, nenhuma mente sã negará que sua correção deverá começar já no dia seguinte.

Com referência à alegada complexidade do caso a tornar temerária a decisão antecipatória, penso que, ao contrário do que pensa a União, a hipótese é deveras simples: há uma bacia hidrográfica em reconhecido desequilíbrio ambiental, há uma Constituição Federal e leis determinando aos requeridos ações concretas visando a proteção ao meio ambiente e não há nenhum fato concreto e provado justificando a impossibilidade material de agirem. E, pairando sobre isso, existe um senso de decência humana que incentiva o homem à prática do bem comum.

A liminar a ser deferida não esgota o objeto da ação, pois que o comando solicitado é menos amplo relativamente ao conjunto de ações concretas sobre o qual versa o pedido principal. Basta sopesar que o prazo assinalado destina-se à apresentação de cronograma de ações, não abrangendo a conclusão delas e as circunstâncias em que serão executadas.

Presentes, assim, a plausibilidade do direito e o perigo da demora, os requerentes fazem jus à republicana liminar pleiteada, embora seja cabível algumas prévias considerações.

A fim de conferir maior individualização e concretude às providências liminarmente pleiteadas, agrupo-as em três categorias: a) suspensão de concessão de licenças e autorizações para novas atividades econômicas na Bacia e intervenções no Rio Taquari; b) exercício do poder de polícia ambiental; c) apresentação de plano de atuação e execução de ações concretas.



As providências da primeira categoria são extremamente necessárias, na medida em que o próprio Governo Federal apurou que o assoreamento do leito do rio é crescente, ao passo que está provado nos autos que o fenômeno, em seu caráter que foge da normalidade, decorre de intervenções humanas, principalmente as praticadas no âmbito da atividade econômica. Cessá-las até que se apure com segurança os limites em que podem ser executadas é medida conforme à proteção ambiental objeto do comando constitucional aqui tantas vezes invocado.

Igualmente, além das atividades mencionadas na inicial, registro que também os empreendimentos econômicos urbanos às margens do Rio Taquari, tais como os imobiliários, podem contribuir para desastre ambiental, pelo que, valendo-me do poder geral de cautela, insiro-os no campo de proibição licenciatória.

As providências de fiscalização também são urgentes, tendo em vista que o IBAMA e o IMASUL não aduziram que estão desempenhando com eficiência o poder de polícia que lhes compete, chegando o primeiro a afirmar com todas as letras que há muitos anos está em situação de penúria, como se isso fosse motivo plausível para a lamentável omissão.

Consigno que estas duas ordens de providências independem de licitação e de forma alguma inovam nos orçamentos estatais. Aliás, seria desidioso o administrador que não alocasse recursos orçamentários para o desempenho de tão relevantes atividades. E não podemos presumir a incúria.

Acerca do pleito de apresentação de cronograma de ações efetivas para a proteção ambiental e sua execução, também não estão presentes os óbices levantados pelos requeridos.

É sabido que algumas das ações efetivas elencadas demandam a realização de obras públicas, as quais dependem de alocação de recursos



231/9

orçamentários e celebração de contratos administrativos que não prescindem de prévia licitação.

Entretanto, estas variáveis, inserindo-se no próprio plano de ação almejado, cabem no cronograma em referência, o qual a sociedade, presente a declaração constitucional de que o regime é democrático, tem direito que lhe chegue ao conhecimento.

Ao contrário do que afirma o IBAMA, o órgão que se declara em penúria, não se pretende a regularização do equilíbrio ambiental na Bacia no prazo de 180 dias.

O prazo de 90 dias referido no item 1-b do pedido de liminar diz respeito apenas a um dado do cronograma, pelo qual as ações efetivas devem ser previstas para terem início neste período de tempo, evitando-se que os requeridos sintam-se tentados a prever o início da execução para daqui a 10, 20 ou 50 anos.

Quanto à execução total das ações para a pronta recuperação ambiental, objeto do item 1-c do pedido de liminar, não se reclamou a fixação de prazo, senão a apresentação de relatórios mensais das atividades executadas.

Passando às cominações para o eventual descumprimento desta decisão, destaco que, independentemente de pedido dos requerentes, é cabível a fixação de multa diária aos requeridos ou aos servidores destes que, por ação ou omissão, vierem a obstruir a efetividade da medida liminar (CPC, artigo 461, § 4º).

Outrossim, é lícito ao juiz determinar medidas necessárias para a efetivação da tutela específica, tais como imposição de multa, busca e apreensão, remoção de pessoas e coisas, desfazimento de obras e impedimento de atividade nociva (CPC, artigo 461, § 5º).



Tratando-se de rol exemplificativo, dada a expressão “tais como” da norma, há amparo para o atendimento da pretensão dos requerentes de, em caso de mora, impedir a divulgação publicitária institucional dos requeridos neste Estado, inclusive com o bloqueio judicial das verbas orçamentárias para tanto, bem assim autorizar que os primeiros promovam a divulgação da recalcitrância na imprensa, a expensas dos segundos.

Excetua-se, porém, o bloqueio de orçamento destinado à comunicação social de serviços públicos disponíveis aos cidadãos, visando esclarecê-los e orientá-los (uma campanha de vacinação, por exemplo), sem que haja qualquer intuito de promoção pessoal por parte de titulares do poder político.

Porém, como não se pode presumir que os requeridos descumpram esta decisão, assento desde logo que a mora fica sancionada com o bloqueio judicial de verbas para a publicidade institucional dos requeridos, previstas em orçamentos, bem como a autorização para que o Ministério Público promova a divulgação a expensas destes.

Ante o exposto, **defiro o pedido de liminar** e determino:

1 - a **proibição**, aos requeridos com atribuição para o licenciamento, de concessão de licenças ambientais (prévia, de instalação e de operação) relativamente a empreendimentos econômicos de natureza agrícola, pecuária e imobiliária na Bacia do Rio Taquari, no trecho a partir da divisa com o Estado de Mato Grosso até a confluência com do Rio Taquari com o Rio Coxim;

2 - a **proibição**, aos requeridos referidos na alínea anterior, de concessão ou renovação de toda e qualquer autorização para intervenção em avulsões (“arrombados”) que tenham sido deferidas com base na Resolução SEMAC/MS 27/2008, a partir da confluência com o Rio Coxim até o encontro com o Rio Paraguai;



3 - o **início**, pelos requeridos citados nas alíneas anteriores, com base em seu poder de polícia ambiental, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, de **fiscalização e vistoria** em todas as propriedades rurais localizadas em ambos os trechos mencionados da Bacia do Rio Taquari, promovendo e informando ao Juízo as autuações administrativas cabíveis para os casos de ilícito ambiental que forem apurados, bem assim o **início**, no mesmo prazo, em toda a extensão do Rio Taquari, do **mapeamento** de atuais avulsões ("arrombados"), com a menção às suas dimensões e a definição de critérios detalhados para intervenções, além da **identificação** de todos os **pontos** julgados como possíveis de **formação de novas avulsões** em curto prazo, apresentando, no prazo de 60 (sessenta) dias, relatório com sua listagem e detalhamento de providências para sua contenção, divulgando-o à sociedade por meio da imprensa;

4 - a **apresentação nos autos**, por todos os requeridos em conjunto, no prazo de 90 (noventa) dias, bem como a divulgação à sociedade por meio da imprensa, ao menos no âmbito deste Estado, de **cronograma de ações efetivas**, com indicação detalhada e precisa do que será feito, bem com datas precisas de cada fase de execução, que não poderá ter início em mais de 90 (noventa) dias contados de sua apresentação, e que contemple necessariamente:

- a) o desenvolvimento, a manutenção e a recuperação de sistemas sustentáveis de produção;
- b) a recomposição da cobertura vegetal, de reservas legais e área de preservação permanente (indicação de áreas, modos de replantio, tipos de vegetação, custeio);
- c) incentivo ao manejo e conservação do solo e controle da poluição (indicação de áreas de ação, técnicas que serão utilizadas, que práticas que serão incentivadas);
- d) contenção e estabilização de voçorocas;
- e) recuperação de pastagens degradadas;
- f) adequação de estradas vicinais;
- g) elaboração de programa de comunicação,



educação ambiental e mobilização social na área de Recursos Hídricos; h) produção de mudas para o reflorestamento da Bacia; i) recuperação de áreas degradadas, proteção e preservação de nascentes e matas ciliares contíguas às nascentes, das áreas que margeiam os principais corpos d'água e dos mananciais hídricos da Bacia do Rio Taquari; j) criação do Comitê de bacia hidrográfica da Sub-bacia do Rio Taquari, bem como

5 - o **início**, por todos os requeridos em conjunto, da prática dos atos administrativos pertinentes à efetivação das ações a serem estabelecidas no cronograma referido no item anterior, tais como a alocação de recursos, abertura de licitação e celebração de contratos, divulgando à sociedade, por meio da imprensa, **relatórios trimestrais** das ações executadas.

6 - a **apresentação**, por todos os requeridos, no prazo de 30 (dias), de **cronograma de ações efetivas** que ficarem definidas para o enfrentamento dos pontos julgados como possíveis de formação de **novas avulsões** e que contemple o **início imediato** da prática dos atos administrativos pertinentes à realização das obras públicas que eventualmente se fizerem necessárias, tais como a alocação de recursos, abertura de licitação e celebração de contratos, divulgando à sociedade, por meio da imprensa, **relatórios mensais** das ações executadas.

Fixo multa de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), a recair pessoalmente sobre o diretor do IMASUL e a mais alta autoridade do IBAMA neste Estado, para cada licença ambiental que eventualmente venham a expedir em descumprimento desta decisão.

Fixo, outrossim, multa diária de R\$ 500,00 (quinhentos reais), a recair pessoalmente sobre as mais altas autoridades dos requeridos neste Estado



(com exceção dos procuradores e advogados públicos), pelo retardamento das medidas de fiscalização objeto desta decisão.

E, para o caso de não apresentação do cronograma de ações efetivas, fixo multa diária de R\$ 50.000,00, a cargo das pessoas jurídicas requeridas, a ser revertido para o Fundo de que cuida o artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

Sendo informada a mora, venham-me os autos conclusos para pormenorização do bloqueio judicial de verbas para a publicidade institucional dos requeridos, nos limites previstos em seus orçamentos, e detalhamento de autorização para que os Ministérios Públicos promovam a divulgação a expensas deles, além de providências para o desencadeamento de investigações criminais e comunicações necessárias à persecução por improbidade administrativa de servidores públicos e agentes políticos.

Tendo em vista o quanto aduzido nas informações do IBAMA, oficie-se ao Exmo. Procurador-Geral da República para análise quanto à prática de improbidade administrativa pelos gestores e ex-gestores nacionais do instituto, com cópia daquela peça e desta decisão.

Oficie-se ao presidente nacional do IBAMA, requisitando providências para o deslocamento de servidores ao Mato Grosso do Sul para o cumprimento desta decisão.

Oficie-se à Polícia Militar Ambiental neste Estado, requisitando o envio a este Juízo, no prazo de 30 (trinta) dias, de cópia de todas as autuações por infrações ambientais praticadas no Rio Taquari, nos últimos 05 (cinco) anos.

Oficie-se aos Juízos das Comarcas abrangidas pelo território desta Subseção, solicitando informações sobre ações judiciais, cíveis ou criminais, tendo como objeto toda e qualquer atividade econômica às margens do Rio Taquari ou que tenham relevância em sua Bacia.

2387



Citem-se.

Intimem-se.

Coxim, 21 de maio de 2013


Gilberto Mendes Sobrinho

Juiz Federal

DATA

Nesta data, baixaram estes autos

Com o/a DECISAO supra.

Coxim 21 / 05 / 2013


André Artur Xavier Barbosa
Diretor de Secretaria
RF 6441