

Autos n. 0914895-64.2019.8.12.0001 - Campo Grande/MS.

Vistos etc.

O MINISTÉRIO PÚBLICO ajuizou ação civil pública contra o ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL e contra o IMASUL – INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE DE MATO GROSSO DO SUL, todos qualificados na petição inicial, alegando, em síntese, que os requeridos utilizaram-se de recursos destinados ao meio ambiente pela Lei n. 9.985/2000 para a construção de um empreendimento turístico, o Aquário do Pantanal.

O autor sustenta que o Estado de Mato Grosso do Sul editou a Lei Estadual n. 4.622/2014 para legitimar o uso de R\$ 26.873.793,90 do fundo de compensação ambiental para finalizar as obras do Aquário do Pantanal. Acontece que os recursos em questão deveriam *"servir para investimento em causas de preservação do meio ambiente"* e seguindo as prioridades previstas no art. 33 do Decreto n. 4.340/2002. Portanto, referida lei estadual seria inconstitucional e destina-se este processo judicial a reconhecer esta inconstitucionalidade para proibir o uso daquela verba para terminar as obras do aquário.

Pedi que a lei estadual fosse suspensa liminarmente e que, no mérito, fosse reconhecida *"sua nulidade, condenando o ente público à devolução do valor utilizado na obra do Aquário do Pantanal que seja proveniente do fundo de compensação ambiental"* (fls. 19).

Ouvidos os requeridos nos termos do art. 2o. da Lei n. 8.347/92, o pedido de tutela de urgência foi indeferido (fls. 793/794).

O Estado de Mato Grosso do Sul contestou a ação, alegando, em resumo, o seguinte:

- inépcia da petição inicial, pois o autor alega inconstitucionalidade da Lei Estadual 4.340/2002 por contrariar o Decreto n. 4.340/2002 e pergunta, *"como admitir o cabimento da presente ação civil pública se o 'parâmetro de inconstitucionalidade' invocado é um Decreto?"* (fls. 806);

- inadequação da via leita, incompetência do juízo e ilegitimidade ativa para se propor ação civil pública como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade;

- ausência de interesse de agir, pois a promotoria de justiça não atacou a Ata da Reunião Ordinária n. 86 da Câmara de Compensação Ambiental do IMASUL, que antecedeu a mencionada lei e que autorizou o uso da respectiva quantia que o autor impugna. Mesmo que a lei estadual fosse declarada inconstitucional, o uso do

valor foi autorizado pela Câmara de Compensação Ambiental do IMASUL, que é o órgão ambiental a quem cabe eleger as unidades de conservação que receberão o apoio oriundo dos empreendimentos sujeitos à compensação ambiental;

- a destinação de recursos arrecadados a título de compensação ambiental indireta, a nível estadual, é regulada pelo Decreto Estadual n. 12.909/2009 e pela Lei Estadual n. 3.709/2009;

- aqui, os valores da compensação ambiental indireta são incorporados ao patrimônio público estatal, em conta específica, gerida e administrada pelo IMASUL e pela Câmara de Compensação Ambiental;

- mencionadas normas possuem respaldo no art. 24, VI da Constituição Federal;

- o Aquário do Pantanal chama-se Centro de Pesquisa e Divulgação da Biodiversidade de Mato Grosso do Sul e está localizado na zona de amortecimento do Parque Estadual do Prosa, que é uma unidade de conservação criada por lei, com plano de manejo certo e com vários objetivos, incluindo, neles, a pesquisa científica, a promoção de atividades educativas, recreativas e de turismo. Assim, a Câmara de Compensação Ambiental deliberou pela destinação de R\$ 34.000.000,00 do Fundo de Compensação Ambiental para finalizar a conclusão daquele centro que se destina, também, a fomentar pesquisa e a sustentabilidade na gestão das Unidades de Conservação Estaduais;

- a educação ambiental está albergada pela Constituição Federal, pela Lei 9.795/99 e pela Lei Estadual n. 5.287/2018;

- o Aquário do Pantanal é um empreendimento estratégico e importante pelo ponto de vista científico e de educação ambiental;

- nele haverá um centro de pesquisa, desenvolvimento e inovação em bioeconomia, com 4 núcleos de prospecção, 03 laboratórios científicos, uma biblioteca digital da biodiversidade e com o museu da biodiversidade;

- a inversão do ônus da prova não cabe neste processo.

Pediu o acolhimento das preliminares e, no mérito, a improcedência da ação (fls. 804/849).

O Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMASUL contestou a ação, reiterando toda a argumentação feita pela Procuradoria do Estado de Mato Grosso do Sul, ao contestar a petição inicial, posto que foi feito com esmero. Pediu o acolhimento das preliminares e, no mérito, a improcedência do pedido (fls.

959/961).

O Ministério Público impugnou as contestações, alegando o seguinte:

- a preliminar de inépcia da inicial deve ser rejeitada porque as hipóteses de inépcia da petição inicial previstas no art. 330, parágrafo 1º não foram preenchidas;

- as preliminares de inadequação da via eleita, a de incompetência do juízo e a de ilegitimidade ativa devem ser rejeitadas porque o que se pretende com a petição inicial é a devolução dos recursos do Fundo de Compensação Ambiental do SNUC destinados ao Aquário e não, necessariamente, a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual n. 4.622/2014;

- a preliminar de carência do interesse processual deve ser rejeitada, porque o interesse nasce no momento em que a controvérsia não se resolve no inquérito civil;

- no mérito, o Estado não pode definir prioridades, mas seguir aquelas que o art. 33 do Decreto n. 4.340/2002 elegeu, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade;

- a sentença de procedência do pedido não precisa modular seus efeitos ao contrário do alegado pela defesa;

- a inversão do ônus da prova é correta, porque foi prevista no art. 60., VIII do CDC que é aplicado aqui por força do art. 21 da Lei 7.347/85.

Pedi a rejeição das preliminares e a procedência do pedido feito na petição inicial (fls. 1004/1042).

As partes disseram não possuírem outras provas a produzir (fls. 1081/1083, 1087/1101 e 1102/1109).

É o relatório. Decido.

Procedo ao julgamento antecipado de mérito (art. 355, I do CPC). As questões de fato são incontroversas, não dependem de outras provas e, com isto, a própria discussão acerca dos ônus probatórios são despiciendas.

Conforme análise da petição inicial e da impugnação às contestações, percebe-se que a douta promotoria de justiça deseja evitar que sejam utilizados recursos do Fundo de Compensação Ambiental para finalizar as obras do Aquário do Pantanal, mas, ao formular a argumentação e o pedido, na petição inicial, a autora focou no ataque à inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 4.622/2014 e seu pedido foi:

"d) Ao final, sejam julgados procedentes os pedidos

para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 4.622/2014, nos termos da fundamentação supra, bem como sua nulidade, condenando o ente público à devolução do valor utilizado na obra do Aquário do Pantanal que seja proveniente do fundo de compensação ambiental" (fls. 19).

As defesas trouxeram como questão preliminar a ausência de interesse processual da autora, pois mencionada lei apenas aquiesceu com a decisão administrativa anterior, tomada pela Câmara de Compensação Ambiental do IMASUL na Reunião Ordinária n. 86. Não teria sido a Lei Estadual n. 4.622/2014 a autorizar o uso da respectiva verba (R\$ 34.000.000,00), mas sim a decisão administrativa da Câmara de Compensação Ambiental e, portanto, mesmo que fosse reconhecida a inconstitucionalidade da lei estadual, o ato que autorizou o uso do dinheiro continuaria vigente, posto que anterior àquela lei de natureza meramente autorizativa.

De fato, o Ministério Público não atacou o ato administrativo que destinou o dinheiro para a conclusão das obras o Aquário do Pantanal e, portanto, o processo não teria utilidade alguma. Daí, a falta de interesse processual da parte autora.

A questão preliminar levantada está correta, pois o art. 322 e o art. 324 do CPC preveem a necessidade de que o pedido formulado seja certo e determinado, pois ele delimita o alcance da sentença. Em outras palavras, mesmo que fosse reconhecido o direito alegado pela parte autora, a sentença não poderia anular o ato administrativo que destinou efetivamente a verba para a conclusão das obras do Aquário do Pantanal porque este não foi o pedido feito e o reconhecimento da invalidade da norma estadual atacada não bastaria para impedir o uso daquele dinheiro.

Com efeito, os requeridos possuem razão ao levantarem a questão preliminar de ausência de interesse processual, contudo, apesar da pertinência da questão preliminar, a nulidade processual não será declarada, porque o mérito da ação será favorável à parte requerida. É o que dispõe o art. 282, parágrafo 2º do CPC.

"Art. 282. Ao pronunciar a nulidade, o juiz declarará que atos são atingidos e ordenará as providências necessárias a fim de que sejam repetidos ou retificados.

§ 1º O ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte.

§ 2º Quando puder decidir o mérito a favor da parte a quem aproveite a decretação da nulidade, o juiz não a

pronunciará nem mandará repetir o ato ou suprir-lhe a falta" (grifei).

É preciso que fique registrado, também, que a preliminar de inépcia da petição inicial, sustentada pelas defesas, pela incoerência argumentativa também procede.

O autor alega inconstitucionalidade da Lei Estadual 4.622/2014 por contrariar o Decreto Federal n. 4.340/2002. Ocorre que um Decreto não pode ser parâmetro de inconstitucionalidade (*fls. 806*), pois não há hierarquia entre um simples decreto federal e uma Lei Estadual.

O confronto de uma lei com a Constituição Federal exige que o dispositivo constitucional violado seja apontado por quem reclama esta inconstitucionalidade. A petição inicial não chegou a abordar este aspecto, o que foi feito somente posteriormente, ao se impugnar as contestações, ou seja, em momento posterior à defesa, depois que a lide já estava formada.

De qualquer modo, a exemplo do que aconteceu com a primeira preliminar levantada, também aqui a nulidade processual não será declarada, porquanto o mérito da ação será favorável à parte requerida (art. 282, parágrafo 2º do CPC).

Mérito:

Adentrando-se ao mérito, portanto, constata-se que o Ministério Público questiona a destinação de valores do fundo de compensação ambiental para finalizar as obras do Aquário do Pantanal porque, basicamente, o empreendimento é turístico e as prioridades previstas no art. 33 do Decreto n. 4.340/2002 não foram observadas na exata ordem que lá consta. Defende uma interpretação literal da norma.

Inicialmente, restou evidente no processo que o Aquário do Pantanal está em área de amortecimento de unidade de conservação estadual (Parque Estadual do Prosa), que possui objetivos turísticos, científicos e de educação ambiental e que os recursos ora questionados se aproximam de 10% do valor gasto na obra toda.

O Estado de Mato Grosso do Sul discorre em várias laudas da contestação sobre os objetivos científicos do empreendimento, realçando, num apertado resumo, que o Aquário do Pantanal chama-se Centro de Pesquisa e Divulgação da Biodiversidade de Mato Grosso do Sul e que nele haverá um centro de pesquisa, desenvolvimento e inovação em bioeconomia, com 4 núcleos de prospecção, 03 laboratórios científicos, uma biblioteca

digital da biodiversidade e com o museu da biodiversidade (830/834). Alega ainda que existe um grande interesse científico já despertado por centros de pesquisa de todo o mundo e que várias espécies de peixes já foram reproduzidas pela primeira vez em tanques que servirão ao Aquário do Pantanal (ainda em construção).

Todos estes objetivos se enquadram na hipótese do art. 33, V e parágrafo único inciso III e IV do Decreto n. 4.340/2002, que possuem a seguinte redação:

"Art. 33. A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o [art. 36 da Lei nº 9.985, de 2000](#), nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade:

I - regularização fundiária e demarcação das terras;

II - elaboração, revisão ou implantação de plano de manejo;

III - aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento;

IV - desenvolvimento de estudos necessários à criação de nova unidade de conservação; e

V - desenvolvimento de pesquisas necessárias para o manejo da unidade de conservação e área de amortecimento.

Parágrafo único. Nos casos de Reserva Particular do Patrimônio Natural, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico e Área de Proteção Ambiental, quando a posse e o domínio não sejam do Poder Público, os recursos da compensação somente poderão ser aplicados para custear as seguintes atividades:

I - elaboração do Plano de Manejo ou nas atividades de proteção da unidade;

II - realização das pesquisas necessárias para o manejo da unidade, sendo vedada a aquisição de bens e equipamentos permanentes;

III - implantação de programas de educação

ambiental; e

IV - financiamento de estudos de viabilidade econômica para uso sustentável dos recursos naturais da unidade afetada (grifei).

Da mesma forma, os objetivos do Aquário do Pantanal se amoldam ao disposto no art. 225 *caput*, parágrafo primeiro, incisos II e VI da Constituição Federal que assim dispõe:

"Art. 225. 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

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;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a

preservação do meio ambiente..." (grifei).

E, também, ao disposto no art. 36, parágrafo 4o da Lei n. 9.985/2000 que dispõe:

"Art. 36. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

(...)

§ 4º A obrigação de que trata o **caput** deste artigo poderá, em virtude do interesse público, ser cumprida em unidades de conservação de posse e domínio públicos do grupo de Uso Sustentável, especialmente as localizadas na Amazônia Legal" (grifei).

Do exposto, resta claro que a destinação de recursos ora impugnada pelo Ministério Público está dentro dos escopos ambientais protegidos pela Constituição Federal. O dinheiro não foi destinado a fundos partidários, a verbas publicitárias ou a qualquer outra despesa desvinculada do interesse ambiental.

Num segundo momento, constata-se que a insurgência da parte autora está na alegada ausência de discricionariedade do órgão ambiental para decidir a respeito da destinação de valores que compõem o Fundo de Compensação Ambiental do Estado de Mato Grosso do Sul, dentre aquelas possibilidade que o art. 33 oferece. A douta promotoria de justiça defende que a ordem prevista no art. 33 do Decreto Federal n. 4.340/2002 é vinculada e deve ser observada rigorosamente na ordem posta na norma regulamentadora, ou, em outras palavras, no seu entendimento, a Câmara de Compensação Ambiental só pode destinar valores do Fundo de Compensação Ambiental para despesa prevista no inciso V daquele artigo 33 já referido, se não houvesse condições de usar dos recursos nos incisos anteriores (I, II, III e IV, nesta ordem).

Ora, este aspecto não fere direito constitucional, pois todos os incisos do art. 33 representam interesses protegidos pela Constituição Federal. A questão posta está adstrita à mera interpretação do art. 33 do Decreto Federal n. 4.340/02, que regulamentou uma norma infra-constitucional. E esta interpretação

deve ser sistemática.

Assim, a avaliação da questão abrange não apenas a Lei Estadual n. 4.622/2014, que a promotoria elegeu como objeto da ação e que reforçou a decisão administrativa anteriormente tomada pelo órgão ambiental de Mato Grosso do Sul, mas também:

- os arts. 5o. e 6o., I e IV do Decreto Estadual n. 12.909/2009 que definem as competências do IMASUL e da Câmara de Compensação Ambiental;

- o art. 8o. da Resolução n. 371/2006 do CONAMA que também confirma a competência da Câmara de Compensação Ambiental para analisar e propor a aplicação de compensação ambiental em unidades de conservação públicas;

- o art. 32, I do Decreto Federal n. 4.340/2002 que confere à Câmara de Compensação Ambiental o poder de "*estabelecer prioridades e diretrizes para a aplicação da compensação ambiental*" e, destaque-se, este artigo está no mesmo decreto que o Ministério Público diz ter sido violado;

- o art. 24, parágrafo 3o. da Constituição Federal que estabelece a competência concorrente entre os entes federativos para tratar das questões ambientais;

- o art. 4o, incisos III, IV, X e XII da Lei n. 9.985/2000, que estabelece quais são os objetivos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A interpretação, como dito, deve ser sistemática, observando-se, inclusive, repita-se, o art. 32, I do próprio Decreto Federal n. 4.340/2002 que o Ministério Público disse ter sido contrariado. Este art. 32, I dispõe que:

"Art. 32. Será instituída câmara de compensação ambiental no âmbito do Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

I - estabelecer prioridades e diretrizes para aplicação da compensação ambiental" grifei.

A interpretação literal que a parte autora quer que seja dada ao art. 33 é contraposta à interpretação literal do artigo antecedente, acima transcrito, revelando que é o conjunto normativo que deve ser entendido/interpretado de modo a encontrar harmonia no sistema jurídico.

Do exposto, resta claro que é do interesse público que a Câmara de Compensação Ambiental tenha liberdade de escolher, dentre as hipóteses mencionadas na lei, qual delas deve receber

recursos do Fundo de Compensação Ambiental, pois as amarras, de tamanha proporção pretendidas pela douta promotoria de justiça, certamente impediriam a boa gestão da coisa pública e dos próprios interesses ambientais. Lembre-se que discricionariedade também integra o princípio da legalidade e sem ela, muitas vezes, a administração pública seria impossível.

Quanto à competência concorrente entre a União e o Estado de Mato Grosso do Sul, a própria impugnação as contestações traz doutrina afirmando que "*não pode haver invasão de competência entre os estados federados, não podendo a União estabelecer normas específicas nem os Estados e o Distrito Federal criar normas gerais*" (fls. 1019) - grifei.

Ora, a interpretação que a promotoria de justiça quer dar ao decreto federal o tornaria extremamente restritivo, detalhista e específico, fugindo do escopo de normal geral que se espera da competência legislativa da União e que é consenso na doutrina e na jurisprudência, conforme o próprio Ministério Público reconheceu ao impugnar as contestações.

A bem da verdade, o próprio alcance de um decreto federal em unidade de conservação estadual, na presença de legislação local válida e vigente, poderia ser tese de grande discussão, diante da competência concorrente prevista no art. 24, parágrafo 3o da Constituição Federal e da limitada natureza dos decretos.

De qualquer modo, a fundamentação acima já é bastante para que se reconheça a improcedência do pedido e, antes dela, inclusive, as nulidades processuais referentes às preliminares de ausência de interesse processual e de inépcia da petição inicial pela impossibilidade de se reclamar a inconstitucionalidade de uma lei estadual em face de um decreto federal. Apenas não se irá declarar as nulidades processuais (que beneficiariam os requeridos), para que se possa decidir a matéria no mérito (que os beneficia também).

Por todo o exposto, ***julgo improcedentes*** os pedidos formulados e ***julgo extinto*** o processo nos termos do art. 487, I do CPC. Sem custas.

Publique-se, registre-se e intimem-se. Oportunamente archive-se.

Campo Grande/MS, 27 de abril de 2020.

David de Oliveira Gomes Filho.
Juiz de Direito.