

# SENTENÇA - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO DO RJ x PREFEITURA MUNICIPAL E IBAMA

*Alberto Nogueira Júnior\**

AÇÃO CIVIL PÚBLICA no. 2004.5101002758-3

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROC.: ANAIVA OBERST CORDOVIL E OUTRO

RÉU: INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL propôs Ação Civil Pública contra o INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, alegando ser “notório o comércio clandestino de animais silvestres em feiras livres no Rio de Janeiro, onde, além do comércio ilegal, os animais – silvestres, exóticos e domésticos – são submetidos a evidentes e inquestionáveis atos de maus – tratos, sem qualquer interferência da autarquia federal com atribuição específica – IBAMA, nem do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”, e que “instaurou, em 04.03.1998, o Procedimento Administrativo no. 08120.000258/98-39, com o escopo de apurar o comércio ilegal de animais silvestres em feiras livres no Rio de Janeiro, motivado pelo Batalhão de Polícia

---

\* Juiz Federal no Rio de Janeiro (RJ), mestre e doutor em Direito pela Universidade Gama Filho, professor adjunto da Universidade Federal Fluminense (UFF), professor adjunto da Sociedade Educacional São Paulo Apóstolo (SESPA/UniverCidade).

Florestal e Meio Ambiente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, que encaminhou o ROP no. 01/358/98, de 18.02.1998”, no qual era comunicada “a ocorrência de operação policial nas feiras livres da Praça Varnhagen, na Tijuca, e de Duque de Caxias, em 08.02.1998”, tendo sido apreendidos, “somente na feira da Tijuca, 18 (dezoito) melros, 01 (um) sabiá – branca, 19 (dezenove) canários – da – terra, 42 (quarenta e dois) azulões, 08 (oito) coleiros do brejo, 06 (seis) caboclinhos, 04 (quatro) galos de campina, 10 (dez) tico – ticos, 20 (vinte) coleiros baianos, 04 (quatro) trinca – ferros, 01 (um) estrelinha, 13 (treze) pintassilgos, 05 (cinco) papacupins, 03 (três) sanhaços, 01 (um) curió, 03 (três) jandaias, 01 (um) mico (sagüi), 11 (onze) jabutis, 07 (sete) tigres d’água, 05 (cinco) corruções, 01 (um) papagaio, 01 (um) sargento, além de diversas gaiolas e transportes de animais”, e que a FUNDAÇÃO RIO ZÔO endereçara Ofício ao Sr. Comandante do Batalhão de Polícia Florestal no qual solicitava que cessasse de enviar ao Zoológico uma relação de animais, por motivo de superlotação, “o que impede que os animais sejam mantidos adequadamente”. Solicitada pelo Ministério Público Federal, a Polícia Florestal encaminhou 21 (vinte e uma) ocorrências policiais realizadas em feiras – livres, sendo vinte no ano de 1998, a maioria nas feiras de Duque de Caxias e da Tijuca. Em 20.06.1999, o Núcleo de Prevenção e Repressão a Crimes Ambientais do Departamento de Polícia Federal no Rio de Janeiro realizou uma operação policial na feira de animais da Tijuca, quando foram apreendidas 103 (cento e três) aves e 06 (seis) jabutis, e foram presas duas pessoas; posteriormente, em 02.08.1999, a Polícia Federal informou, através do Ofício no. 6252/99, que “não só as aves silvestres são comercializadas nestas feiras”, mas que houvera “mudança de estratégia dos comerciantes de feiras, que preferem matar as aves (por esmagamento ou quebrando-lhes o pescoço) do que ver as mesmas sendo “apreendidas” pelas polícias, principalmente aquelas aves cujo valor comercial é mais alto”.

O Ministério Público Federal oficiou ao Representante Regional do IBAMA, “requisitando informar as providên-

cias adotadas para coibir o comércio ilegal de animais silvestres nas feiras livres do Estado do Rio de Janeiro, através do Ofício no. 1611/99, em 30.08.1999, reiterado através dos Ofícios 1844/99, 2070/99, 053/2000 e 308/2000”, tendo obtido resposta em 24.02.2000, contudo, sem que “nenhuma operação” fosse “narrada, apesar ter o IBAMA admitido o conhecimento do comércio de animais em feiras livres”; recebeu, da FUNDAÇÃO RIO ZÔO, “um levantamento dos animais apreendidos nos anos de 1995 a 2000 e depositados naquele Zoológico”, tendo sido constatado que “a grande maioria dos animais apreendidos em feiras morrem, devido aos maus – tratos cometidos pelos criminosos”; e, em 14.09.2001, recebeu Ofício do próprio Sr. Gerente Executivo do IBAMA/RJ solicitando a adoção de providências em face de notícias de práticas de crimes contra a fauna na Praça Varnhagen, requisição esta que impressionou o órgão ministerial, já que “a autarquia federal possui poder de polícia, destinada a cobrir os ilícitos ambientais”, mas preferiu reportar-se ao Parquet, “ao invés de adotar alguma providência”. Em 16.01.2001, a Polícia Federal realizou uma operação policial, com o apoio do IBAMA, visando a coibir o tráfico de animais silvestres na Praça Varnhagen, Tijuca, “quando foram apreendidos 208 (duzentos e oito) animais da fauna silvestre brasileira”, e, em 16.08.2002, o Ministério Público Federal expediu a Recomendação PR/RJ/AC no. 07/02 à Polícia Federal, para que fossem realizadas, “periodicamente, vistorias na feira livre de Duque de Caxias e na Praça Varnhagen, na Tijuca, a fim de que os ilícitos que ali ocorrem sejam reprimidos, bem como sejam tomadas medidas capazes de identificar o local onde os animais são escondidos, bem como o momento em que chegam às feiras”; não obstante a atividade de repressão, “em fevereiro de 2003 a “Feira da Praça Varnhagen” já estava em funcionamento em frente à Estação do Metrô de São Francisco Xavier, no mesmo bairro, tendo a Polícia Federal lavrado o Termo Circunstanciado no. 003/2003, em 09.02.2003”.

Alega, também, que “a ANIDA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS DOS ANIMAIS, repre-

sentou junto ao Ministério Público Federal, narrando a mudança da “Feira da Praça Varnhagen para a Av. Heitor Beltrão, esquina com a Rua S. Francisco Xavier, ao lado da Igreja de São Francisco Xavier, local onde todos os domingos é montada uma feira livre na qual são vendidos animais silvestres, e que, mesmo já tendo comunicado o fato ao IBAMA, Sub-Prefeitura da Tijuca, Superintendência de Vigilância Sanitária do Rio de Janeiro, ao Prefeito César Maia, à 19ª. DP e à Delegacia do Meio Ambiente, a “Feira” permanece todos os domingos no mesmo lugar”, como comprovado mediante “farta documentação, inclusive, cópia de ocorrências policiais, fotografias e cópia de correspondências eletrônicas mantidas pela Presidente da referida Associação e o Prefeito do Município do Rio de Janeiro, Sr. César Maia, e com a Linha Verde do IBAMA”; os Procuradores da República ANAIVA OBERST e ORLANDO MONTEIRO, então, em 28.09.2003, acompanharam pessoalmente “uma operação realizada pelo Batalhão de Polícia Florestal da PMERJ”, “ao lado da Igreja de São Francisco Xavier, em frente à Estação do Metrô de São Francisco Xavier, a qual culminou com a lavratura do Termo Circunstanciado no. 37/2003/DELEFAZ/SR/DPF/RJ, quando testemunharam o comércio ilegal de animais silvestres, além dos notórios maus – tratos a que eram submetidos animais silvestres, exóticos e domésticos”, encontrando-se, “em sua maioria, em pleno sol, sem água ou alimento, muitos visivelmente estressados”, tendo sido apreendidos “01 (um) *turdus rufiventris*, 03 (três) *sicalis flaveola*, 03 (três) *coryphospingus pileatus*, 01 (um) *callithrix sp* (espécie ameaçada de extinção, relacionada no Anexo II da CITES – Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em perigo de Extinção), 02 (dois) *thraupis sp*, 03 (três) *sporophila sp*, 01 (um) *paroaria coronata* (espécie igualmente relacionada no Anexo II da CITES), 01 (um) *zonotrichia capensis*, 01 (um) *paroaria dominicana*, 01 (um) *passerina brissoni* (espécie que consta na Lista Oficial da Fauna Ameaçada do Estado do Rio de Janeiro), 01 (um) *saltator similis* e 01 (um) *icterus jamacaii*, todos da fauna silvestre nacional”; que, ainda

nessa ocasião, “foi constatado pelos Procuradores da República que os animais são vendidos livremente, sem qualquer controle, quer ambiental, policial ou sanitário, sendo possível a qualquer pessoa, inclusive, encomendar animais silvestres para entrega posterior, mesmo na presença de policiais militares em ronda de rotina, que nenhuma providência adotam”.

Alega, mais, que “a RENCITAS – REDE NACIONAL DE COMBATE AO TRÁFICO DE ANIMAIS SILVESTRES encaminhou, a pedido do Ministério Público Federal, cópia de 56 (cinquenta e seis) denúncias recebidas via INTERNET sobre o tráfico de animais silvestres em algumas feiras livres no Rio de Janeiro”, “com freqüentes denúncias sobre a “Feira da Tijuca”, Duque de Caxias, Honório Gurgel, etc.”; que “o próprio IBAMA elaborou, em março de 2001, o “Programa Brasileiro de Proteção à Fauna Silvestre”, no qual, “segundo registros do Departamento de Fiscalização “ da entidade, “90% (noventa por cento) do comércio de animais selvagens é ilegal, e acredita-se que, em função das condições infames de captura e transporte, de cada 10 (dez) animais retirados da Natureza, apenas 01 (um) consiga sobreviver em cativeiro”, e que o referido documento “elencas, no Rio de Janeiro, uma extensa lista de locais onde reconhecidamente são comercializados animais silvestres”, porém, o IBAMA “nada faz para evitar a ocorrência do dano ambiental”.

Alega, outrossim, que “existe o risco de transmissão de doenças para a população, eis que os animais vendidos nas feiras não têm qualquer controle de zoonoses, nem são atendidos por veterinários”; e que, em 23.9.2003, o próprio Sr. Subprefeito da Tijuca, “em resposta à requisição do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, através do Ofício no. 1337/2003 – CGAP 2.2, confessa o conhecimento da venda de animais silvestres na “Feira da Tijuca””, no sentido de que “é fiscalizada todos os domingos, mas, com relação à venda de animais silvestres, essa fiscalização é da responsabilidade do IBAMA”.

Invoca o Ministério Público Federal o disposto nos arts. 23, VI e VII e 225, §§ 1º, VII e 3º. da CF/88; o Decreto no. 58.054,

de 23.3.1966, que promulgou a Convenção para a Proteção da Flora, Fauna e das Belezas Cênicas dos Países da América; do Decreto no. 2.519,d e 16.3.1998, que promulgou a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada pelo Brasil por ocasião da ECO/92; o Decreto no. 76.623, de 17.11.1975, que promulgou a Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna em Perigo de Extinção, “onde não só se coíbe somente o comércio internacional ilegal, mas obrigam-se os países signatários à adoção de medidas que visem a preservação das diversas espécies ameaçadas, inclusive coibindo-se o comércio local de espécies exóticas em risco de extinção nos países em que são endêmicas”; os arts. 29, “caput” e § 3º., e 32 da Lei no. 9.605/98; 14, § 1º. da Lei no. 6.938/81 2º. da Lei no. 7.735, de 22.02.1989; 30, VI, letra “b”; VII, letras ‘c” e “d”; X; XVIII, letra “d”; XXI, letra “b”; XLI; e 34, todos da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro; e concluiu, afirmando que “os réus têm agido de forma flagrantemente omissa diante do caso”. Pediu, assim, a concessão de medida liminar, “inaudita altera parte”, determinando-se ao MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO “que impeça a montagem da feira de animais que ocorre aos sábados em Honório Gurgel e aos domingos ao lado da Igreja de São Francisco Xavier, em frente à Estação do Metrô, na Tijuca”; que “o IBAMA fiscalize os locais acima mencionados, autuando todas as infrações ambientais perpetradas nos referidos dias”; “que os réus exerçam fiscalização eficaz de modo a impedir que as feiras apenas mudem de dias ou de endereço”; que “os réus identifiquem e informem ao Juízo os demais locais de comércio clandestino de animais no MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, no prazo de três meses”; tudo isto, sob pena de “multa diária paras hipóteses de descumprimento da medida”; a intimação da União Federal para, querendo, “integrar a lide”; a citação dos réus; e a procedência da ação, ao final, condenando-se os réus IBAMA e MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, em “obrigação de fazer, impedindo a montagem de feiras onde ocorram comércio ilegal de animais em todo o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO”;

condenando-se o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO em “obrigação de fazer, cadastrando e regularizando o comércio ambulante legal de mercadorias que podem ser vendidas sem maiores restrições, e que acompanham atualmente o comércio de animais, sendo coibida, contudo, a venda de animais, evitando-se o tráfico de animais bem como a ocorrência de maus – tratos”; a condenação do IBAMA “a fiscalizar de forma eficiente a comercialização de animais”; e a condenação solidária dos réus IBAMA e MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO em “obrigação de dar, consistente em pagamento de indenização, no valor de um milhão de reais cada, pelos danos causados ao meio ambiente, especificamente à fauna silvestre, doméstica e exótica que vem sendo comercializada livremente, bem como pela submissão de animais a atos de maus – tratos, permitidas pela omissão dos réus, a ser revertido ao Fundo mencionado no art. 13 da Lei no. 7347/85, instituído pela Lei no. 7797/89”. (fls. 02/34) Juntou documentos (fls. 35/579).

A medida liminar “inaudita altera parte” foi concedida às fls. 610, no sentido de determinar aos réus “que impeçam o comércio de animais silvestres em Honório Gurgel e ao lado da Igreja de São Francisco Xavier, em frente à Estação do Metrô, na Tijuca, imediatamente após intimados” da ordem, bem como para que fossem advertidos que “a simples mudança de local das feiras, ou dos dias em que são realizadas, não equivalerá ao cumprimento desta medida liminar”, ressalvando-se da proibição “apenas criadores registrados no IBAMA”, sob pena de multa de “dez mil reais por dia de mora”.

Às fls. 612/613, interpôs o IBAMA embargos de declaração, solicitando designação de “audiência especial, intimando a Polícia Federal, a fim de que o Ministério Público Federal aponte efetivamente os respectivos focos, montando-se operação conjunta para desbaratar eventuais quadrilhas de tráfico de animais silvestres”.

O recurso foi improvido às fls. 614, sob o fundamento de que “os locais onde a medida liminar deverá ser efetivada foram

mencionados expressamente na inicial e às fls. 610”; que, “quanto à participação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, é questão que pode ser acertada em âmbito administrativo, inclusive por meio de inquérito civil público”; que “somente se justificaria a atuação judicial se demonstrada, portanto, a necessidade da sua intervenção em caráter substitutivo, e.g., se trazidos aos autos cópias de requerimentos administrativos não respondidos”, o que não aparentava “ser o caso dos autos”.

Citados e intimados o IBAMA (fls. 618/620) e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO (fls. 621/622), comunicou este a interposição de agravo de instrumento (fls. 625/633). Contestação do IBAMA às fls. 635/637, tendo alegado, em síntese, preliminarmente, ilegitimidade “ad causam”, já que “fiscalizar feiras livres” “não tem a ver com a execução das *políticas nacionais do meio ambiente*”; que “isso é atribuição dos Municípios, quando muito dos Estados, pois dizer que o IBAMA é competente para fiscalizar todas as feiras livres do Brasil seria o mesmo que se exigir dele o impossível, sem falar que seria a própria negação do SISNAMA”, *ex vi* os arts. 6º, IV, V e VI da Lei no. 6.938/81; que, “sempre que acionado”, “atua”, “mas sempre em caráter suplementar e excepcional”, não “originária e comum”.

Contestação do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO às fls. 639/648, tendo alegado, em síntese, preliminarmente, falta de interesse processual do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL na ação, já que “a feira que se realiza ao lado da Igreja São Francisco Xavier, em frente à Estação do Metrô, na Tijuca, é uma feira licenciada pela Prefeitura”, daí porque “desnecessária a presente via judicial”; no mérito, que “o art. 30 da CF arrola as atribuições específicas do Município, delas não constando a fiscalização e repressão ao comércio ilegal de animais silvestres”; que “a Lei Orgânica do Município igualmente nada estabelece quanto à cogitada atribuição do Município de proceder à fiscalização e repressão do comércio ilegal de animais silvestres, o que permite asseverar inexistir o dever legal primário de o Município fiscalizar e reprimir o comércio ilegal de animais silvestres,



não podendo, por isso, o autor alegar que houve omissão e, por isso, responsabilidade do Município”; que “tem o Município, dentro de suas possibilidades, tudo feito para colaborar com os órgãos públicos federais e estaduais, no sentido de combater o comércio ilegal de animais silvestres, nada obstante ser esta uma atribuição específica da própria União Federal e dos órgãos de polícia civil do Estado, consoante resulta do que estabelecem os arts. 32 e 33 da Lei no. 5.197/67, que dispõem sobre a Proteção da Fauna”; que ‘não procede a pretensão de compelir o MUNICÍPIO a algo além de suas atribuições constitucionais e legais, bem como dos meios de que dispõe para fazer frente a problema internacional de tão grande envergadura, o que de logo demonstra a falta de razoabilidade e proporcionalidade que reveste aquela pretensão”; quanto à região de Honório Gurgel, “não é uma feira licenciada, mas sim um local de extrema periculosidade, onde são praticados os crimes de comércio ilegal de animais silvestres e outras práticas criminosas”, “o que demonstra competir à Polícia Federal e à Polícia Estadual o combate destas práticas criminosas, e não ao MUNICÍPIO”, “por faltar-lhe atribuição constitucional para tanto, não possuindo mesmo sequer uma força policial armada”.

Às fls. 654/656, cópia de Relatório de Fiscalização do IBAMA demonstrando o cumprimento da medida liminar.

Intimados os réus, pessoalmente, para que esclarecessem “que diligências efetuaram para dar cumprimento à medida liminar, especificando o local e os resultados, inclusive se houve lavratura de autos de infração” (fls. 660), em resposta ao pedido do Ministério Público Federal de fls. 616, peticionou o IBAMA às fls. 664, com os documentos de fls. 665/686, e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO às fls. 697/698, com os documentos de fls. 699/732.

Às fls. 693/695, declinou a UNIÃO FEDERAL de interesse em ingressar no feito, por nele já se encontrar presente o IBAMA.

Às fls. 738, comunicou a Colenda 3ª. Turma do Eg. TRF-2ª. Região o improvemento do AI no. 2004.02.01.004158-9, interpos-

to pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO contra a decisão de fls. 610.

Réplica do Ministério Público Federal às fls. 743/744.

## É o Relatório.

Passo a decidir, nos termos do art. 330, I do CPC.

## Preliminarmente

Quanto à alegação de ilegitimidade passiva “ad causam” feita tanto pelo IBAMA, como pelo MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. A CF/88, em seu art. 225, III e IV, estabeleceu que:

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: 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.

Dispositivos constitucionais estes que devem ser conjugados com a distribuição de competências legislativas a respeito do meio ambiente, também constitucionalmente definidas. Assim, e de acordo com o disposto no art. 22, VI da mesma Carta, é “comum” a competência da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para legislar sobre a proteção do meio ambiente.

Tratando-se de competência comum, segue-se que pode ser exercida pelos diversos entes políticos, atuando a legislação na-

cional sobre as grandes diretrizes, as legislações estaduais sobre questões que extravasem os limites municipais e, supletivamente, eventual inércia legislativa da União Federal, e os Municípios, naquilo que for de âmbito estritamente local. Neste sentido a doutrina, como ilustrado por ALEXANDRE DE MORAES:

[...] a Constituição brasileira adotou a competência concorrente não – cumulativa ou vertical, de forma que a competência da União está adstrita ao estabelecimento de normas gerais, devendo os Estados e Distrito Federal especificá-las, através de suas respectivas leis. É a chamada competência suplementar dos Estados – Membros e Distrito Federal. (CF, art. 24, § 2º.). Essa orientação, derivada da Constituição de Weimar (art. 10), consiste em permitir ao governo federal a fixação das normas gerais, sem descer a pormenores, cabendo aos Estados – Membros a adequação da legislação às peculiaridades locais. Note-se que, doutrinariamente, podemos dividir a competência suplementar dos Estados – Membros e do Distrito Federal em duas espécies: competência complementar e competência supletiva. A primeira dependerá de prévia existência de lei federal a ser especificada pelos Estados – Membros e Distrito Federal. Por sua vez, a segunda aparecerá em virtude da inércia da União em editar a lei federal, quando então, os Estados e o Distrito Federal, temporariamente, adquirirão competência plena tanto para edição das normas de caráter geral, quanto para normas específicas (CF, art. 24, §§ 3º. e 4º.).<sup>1</sup> (grifos no original)

Esta, a evolução que historicamente o tema da proteção ao meio ambiente tem merecido do legislador. Senão, vejamos. A Lei no. 6.938/81, em seu art. 2º., “caput”, definiu serem objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio – econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Dentre os princípios norteadores dessa Política, destaco: o de “ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico” (inciso I do art. 2º.); o de “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais” (inciso II); o de “proteção cós ecossis-

temas, com a preservação de áreas representativas” (inciso IV); o de “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras” (inciso V); e o da “proteção das áreas ameaçadas de degradação” (inciso IX).

O art. 3º., I definiu “meio ambiente” como “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” (grifei), enquanto que o inciso V incluiu, dentre os “recursos ambientais”, “os elementos da biosfera, a fauna e a flora” (redação dada pela Lei no. 7.804/89). III da mesma lei definiu o termo – “poluição” – como “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; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”.

Dentre os objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, elencados no art. 4º. da referida lei, destaco: a) “a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico” (inciso I); b) “a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios” (inciso II – grifei); c) “a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida” (inciso VI); e d) “a imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (inciso VII - grifei).

A Lei no. 7.735/89, em seu art. 2º., criou o IBAMA, conferindo-lhe as atribuições de “formular, coordenar, executar e fazer executar a política nacional do meio ambiente e da preservação,

conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.” (grifei)

A nova redação dada ao art. 6º., inciso III da Lei no. 6.938/81, pela Lei no. 7.804/89 situou o IBAMA como “Órgão Central”, “com a finalidade de coordenar, executar e fazer executar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, e a preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos ambientais”. (grifei)

O art. 6º., inciso VI dessa mesma Lei, com a alteração promovida pela Lei no. 7.804/89, fixou como “Órgãos Locais” do SISNAMA “os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições” (grifei).

Enquanto o art. 9º., inciso VI, com a redação dada pela Lei no. 7.804/89, dispôs ser “instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente” “a criação d e espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipais, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas”. (grifei)

O art. 15 da Lei no. 6.938/81 tipificou ser crime o ato de expor “a perigo a incolumidade humana, animal ou vegetal”, constituindo-se causa de aumento da pena o resultado de “dano irreversível à fauna, à flora e ao meio ambiente” (§ 1º., I, letra “a”).

O Decreto no. 3.059, de 14.05.1999, em seu art. 2º., dispôs serem atribuições do IBAMA, dentre outras: o “cadastramento”, “licenciamento” e “fiscalização” “dos usos e acessos aos recursos ambientais, florísticos e faunísticos” (inciso X); e a “fiscalização ambiental” (inciso XII)

Diga-se, ainda, que a atividade do IBAMA, assim como a da própria União Federal, tem fundamento no art. 22, VI da CF/88 – “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”.

Ora, esta espécie de competência, como dito por JOSÉ AFONSO DA SILVA, é “mais voltada para a execução das diretrizes, políticas e preceitos relativos à proteção ambiental”.<sup>2</sup>

É em relação à responsabilização por danos ao meio ambiente que se verifica hipótese de competência concorrente, subordinando-se a eficácia das normas legais e administrativas emanadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, à ausência de exercício específico de sua competência pela União Federal, quando da sua respectiva regulamentação. Veja-se, assim, o art. 24, VII da CF/88.

Num caso ou noutro, fácil concluir-se que jamais a União Federal terá invalidada sua atividade legislativa e normativa, em decorrência da superveniência de normas legais e regulamentares editadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Certo, sempre restaria a possibilidade de que a União Federal tivesse adentrado, quando do exercício de suas atividades legislferante e regulamentar, em campo próprio dos demais entes políticos, que constituiria o espaço normativo cujo preenchimento interessaria direta e localmente. Mas a dificuldade prática de delimitar o que constituiria, precisamente, esse espaço normativo cujo preenchimento caberia primordialmente aos Estados, Distrito Federal e Municípios, leva, o mais das vezes, ao inevitável predomínio da legislação federal.

Imagine-se, por exemplo, um caso de desmatamento predatório em determinado Município, cujos efeitos poderiam se fazer sentir em várias das principais nascentes e fontes de água de toda uma região e afetar a própria Mata Atlântica, cuja proteção se faz, primordialmente, em âmbito federal.

Ou, então, que a atividade poluidora, ou utilizadora de recursos ambientais, estivesse por ameaçar a sobrevivência de determinada espécie marinha, a qual, por sua vez, se constituiria na base alimentar da maior parte das demais espécies, sendo que estas, por sua vez, desaparecendo, fariam com que toda a atividade econômica pesqueira de outras regiões e Estados vies-

se a ser atingida, com reflexos econômicos negativos de âmbito nacional.

Argumento de que o “poder de polícia é atribuído ao órgão estadual ambiental” seria, desta forma, manifestamente equivocado.

Correto, à vista do que até aqui foi exposto, VLADIMIR PASSOS DE FREITAS, quando afirma que “a polícia ambiental pode ser executada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.<sup>3</sup>

O fato de que é desejável que haja coordenação entre as atividades de polícia ambiental desenvolvidas no âmbito de todos os entes políticos não significa dizer que, isoladamente, não tenham competência para exercer tal poder de polícia.

É de salientar-se, ainda, e novamente de acordo com VLADIMIR PASSOS DE FREITAS, a importância da atuação normativa e fiscalizadora das entidades administrativas, para a tutela do meio ambiente. Assim, em suas palavras:

Em matéria de meio ambiente, tem-se revelado extremamente importante a edição de atos administrativos, nas suas várias modalidades. Com efeito, as próprias características da matéria, com legislação esparsa e fragmentada, além de sujeita a detalhes que dificilmente podem constar da legislação, acabam por obrigar a administração a suprir as lacunas existentes. Se as regras administrativas são importantes hoje, com maior razão o eram em passado recente, quando a legislação era mais precária (...).<sup>4</sup>

No mesmo sentido, FRANCISCO THOMAZ VAN ACKER:

[...] A isso acresce que a Lei 6938/81 limita-se a estabelecer as normas gerais, os princípios fundamentais do que podemos chamar de direito ambiental. Institui, também, um sistema de gestão do meio – ambiente, integrado pelos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pelo meio – ambiente, cuja cabeça é o Conselho Nacional do Meio - Ambiente – CONAMA, que tem poder normativo. Pode estabelecer normas e padrões relativos ao meio - ambiente. Destarte, a maioria das normas específicas relativas à proteção ambiental são estabelecidas através de Resolução do CONAMA (...) Por outro lado,

a licença ambiental, instrumento fundamental da Política Nacional do Meio – Ambiente, não está sempre vinculada a normas específicas relativas a cada atividade a licenciar, mesmo porque a análise dos impactos ambientais de cada atividade envolve necessariamente o exame de cada caso. Daí existir sempre certa dose de discricionariedade técnica na outorga da licença, quando não houver norma específica preestabelecida mas houver dano potencial ao meio – ambiente. (...)

Por tudo isso, além das normas baixadas pelo CONAMA, as determinações específicas emanadas da autoridade competente ganham vulto na ação de controle da qualidade ambiental. Assim sendo, o conteúdo do preceito a cumprir, em matéria ambiental, perfaz-se quase sempre através da norma administrativa (Resolução do CONAMA) e, mesmo, das determinações específicas da autoridade competente. Isso não se dá por capricho do legislador, mas em razão da própria natureza do bem jurídico tutelado. Em razão da abrangência e da complexidade das relações da atividade humana no ambiente que o cerca é que é impossível tipificar especificamente as infrações (...)<sup>5</sup>

Posta a questão nestes termos, pode-se afirmar que o IBAMA poderá, regra geral, exercer o poder de polícia ambiental em caso de inércia do órgão estadual ou municipal competente, logo, excepcional e supletivamente, “ex vi” o disposto no art. 10, “caput” da Lei no. 6.938/81, com a redação dada pela Lei no. 7.804/89, em vigor à época dos fatos narrados na inicial; quando se tratar de fiscalização e execução direta de norma legal ou regulamentar federal, a atuação prevalente do IBAMA seria indiscutível; ainda, e também como regra geral, somente haverá competência legislativa e para o exercício de poder de polícia ambiental, no âmbito federal, quando a atividade potencialmente poluidora ou predatória, por sua natureza, puder extravasar os âmbitos estadual e municipal, ou quando o interesse nacional identificar os bens imóveis a serem tutelados com bens pertencentes à própria União Federal; finalmente, e também por princípio, caberá ao CONAMA, em primeiro lugar, no regular exercício de suas atribuições, a definição das atividades potencialmente poluido-



ras ou predatórias que deverão sofrer o controle, preventivo e repressivo, do IBAMA.

Dentro desse espírito, foi editada a Resolução CONAMA no. 237, de 19.12.1997, ainda em vigor, reservando ao IBAMA a defesa do meio ambiente, naquilo que extrapolar os âmbitos estadual e municipal.

Não fosse assim, e toda e qualquer poda de árvore em área urbana, construção de praça ou abertura de rua, teria que ser objeto de prévio licenciamento ambiental junto ao IBAMA, isto na maior parte da zona sul desta Cidade.

Outra não tem sido a postura da jurisprudência, como ilustrado pelas ementas dos respectivos acórdãos, a seguir transcritas:

ADMINISTRATIVO. MEIO – AMBIENTE. DERRUBADA DE ÁRVORES EM PERÍMETRO URBANO. ATODA MUNICIPALIDADE. CÓDIGO FLORESTAL. Respeitadas as florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente (art. 2º.) e desde que não tenham sido declaradas imunes a corte (art. 7º.), o Município pode derrubar árvores necessárias ao seu desenvolvimento urbano sem autorização do IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio – Ambiente e dos Recursos Renováveis. A fiscalização federal sempre é possível para coibir eventuais infrações. Hipótese, todavia, em que ela invadiu competência municipal, regularmente exercida (art. 2º., par. ún.) Apelação provida.<sup>6</sup>

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CONSTRUÇÃO DE SUPERMERCADO. ZONA URBANA.

Não há de se cogitar de limitações ambientais ao direito de construir, dentro da zona urbana, mediante licença da Administração Municipal.<sup>7</sup>

Igualmente, ressaltando a natureza genérica e supletiva da atuação do IBAMA, quando o objeto da fiscalização não for bem de domínio da União, veja-se a seguinte decisão:

Recurso extraordinário. Crime previsto no art. 50 da Lei 9605/98. Competência da justiça estadual comum. – Esta Primeira Turma, recentemente, em 20.11.2001, ao julgar o RE 300.244, em caso

semelhante ao presente, decidiu que, *não havendo em causa bem da União* (a hipótese então em julgamento dizia respeito a desmatamento e depósito de madeira proveniente da Mata Atlântica, que se entendeu não ser bem da União), *nem interesse direto e específico da União* (o interesse desta na proteção do meio ambiente só é genérico), nem decorrer a competência da Justiça Federal da circunstância de caber ao IBAMA, que é órgão federal, a fiscalização da preservação do meio ambiente, a competência para julgar o crime que estava em causa (...) era da Justiça estadual comum. – Nesse mesmo sentido, posteriormente, em 18.12.2001, voltou a manifestar-se, no RE 299856, esta Primeira Turma, no que foi seguida, no RE 335929, por decisão do eminente Ministro Carlos Velloso da 2ª Turma. – A mesma orientação é de ser seguida no caso presente. Recurso extraordinário não conhecido. <sup>8</sup>

A legitimidade do exercício da competência fiscalizatória supletiva pelos órgãos e agentes do IBAMA, em caso de inércia ou de deficiência da atuação estadual e/ou municipal, no que se refere à proteção dos recursos ambientais, dentre os quais incluem-se os faunísticos, pode ser extraída dos arestos cujas respectivas ementas são adiante transcritas, analogicamente:

DIREITO AMBIENTAL. AUTORIZAÇÃO PARA CORTE E TRANSPORTE DE VEGETAÇÃO. ÓRGÃO AMBIENTAL DO ESTADO. NATUREZA PRECÁRIA. PREJUÍZO À ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. INTERVENÇÃO ADMINISTRATIVA DO IBAMA. LEGITIMIDADE. MATÉRIA PROBATÓRIA. ÓBICE DA SÚMULA no. 07 STJ. COISA JULGADA PENAL. INEXISTÊNCIA, NO CASO CONCRETO, DE REPERCUSSÃO NO CÍVEL. ARTIGOS 1525 DO CÓDIGO CIVIL (1916), 65, 66 e 67, III DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. INOCORRÊNCIA DE OFENSA. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. INEXISTÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO.

Não se conhece do recurso pela divergência jurisprudencial quando ausente o necessário cotejo analítico entre os julgados em confronto, uma vez que desatendido o art. 255 do RISTJ. Autorização para corte e transporte de vegetação emitida por órgão ambiental do Estado (FATMA) não se reveste de caráter

absoluto e imutável, subordinando-se, ao revés, à perfeita observância dos pressupostos constitucionais, legais e administrativos de preservação ambiental.

Na espécie os recorrentes obtiveram a prévia e necessária permissão para proceder ao desmatamento da área a ser utilizada no plantio de arroz, todavia, em momento posterior, o IBAMA – órgão ambiental federal – identificou a ocorrência de lesão a parcela de mata atlântica, razão pela qual determinou a interrupção na atividade empreendida, não se identificando no ocorrido qualquer irregularidade legal. (...)

Recurso Especial em parte conhecido e, nessa, improvido. (RESP no. 539189-SC, STJ, 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, dec. un. pub. DJU 02.8.2004, p. 316)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. COMERCIALIZAÇÃO DE MADEIRA. ATPF.

É ilegal a comercialização de madeira sem Autorização de Transporte de Produtos Florestais, não sendo possível o pretendido suprimento judicial em caráter precário de tal requisito, porque não há comprovação suficiente nos autos de que estejam atendidas todas as exigências legais para a sua concessão administrativa.

Agravo de instrumento ao qual se nega provimento.<sup>9</sup>

ADMINISTRATIVO. IBAMA. INFRAÇÃO ADMINISTRATIVA. LEI no. 9605/98. ART. 46. PARÁGRAFO ÚNICO. DECRETO no. 3179/99. APREENSÃO DE VEÍCULOS. LIBERAÇÃO. POSSIBILIDADE.

Apesar de legítima a apreensão de veículo transportador de madeira sem a competente autorização para transporte (ATPF), sua liberação encontra respaldo no disposto no art. 2º, § 6º, inciso VIII do Decreto no. 3.179/99, mediante o pagamento de multa ou o oferecimento de defesa administrativa. Sentença confirmada. Remessa oficial desprovida.<sup>10</sup>

ADMINISTRATIVO. AUTO DE INFRAÇÃO. TRANSPORTE DE MADEIRAS. A constatação de irregularidade na documentação exigida para transporte de madeiras autoriza, além da autuação do transportador, a apreensão da carga até que esclarecida sua origem.<sup>11</sup>

Oportuno, ainda, trazer à colação as palavras de PAULO AFFONSO LEME MACHADO, no sentido de que:

No art. 23, a CF faz uma lista de atividades que devem merecer a atenção do Poder Público. O modo como cada entidade vai efetivamente atuar em cada matéria dependerá da organização administrativa de cada órgão público federal, estadual e municipal. O art. 23 merece ser colocado em prática em concordância com o art. 18 da mesma CF, que determina: “A organização político – administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (...) A autonomia não significa desunião dos entes federados. Também não deve produzir conflito e dispersão de esforços. Mas a autonomia deve ensejar que o Município tenha ou possa ter sistemas de atuação administrativa não semelhantes ou desiguais aos vigentes nos Estados. Os Estados, por sua vez, poderão ter, também, sua organização administrativa ambiental diferente do Governo Federal. Assim, as normas gerais federais ambientais não podem ferir a autonomia dos Estados e dos Municípios, exigindo dos mesmos uma estrutura administrativa ambiental idêntica à praticada no âmbito federal. (...) A competência dos Estados para legislar, quando a União já editou uma norma geral, pressupõe uma obediência à norma federal, se editada de acordo com a Constituição Federal. Situa-se no campo da hierarquia das normas e faz parte de um sistema chamado de ‘fidelidade federal. Não é a mesma situação perante a implementação administrativa da lei (art. 23 da CF), onde não há hierarquia nas atuações das diferentes Administrações Públicas. A Administração Pública federal ambiental não está num plano hierárquico superior ao da Administração Pública ambiental estadual, nem esta situa-se em plano superior ao da Administração Pública ambiental municipal.<sup>12</sup>

Entretanto, logo a seguir, diz o mesmo autor:

[...] de outro lado, a Lei no. 6.938/81 previu uma suplementação administrativa em sentido inverso do que estamos acostumados: se os Estados não intervierem adequadamente, a União deverá intervir para fazer o que os Estados não fizeram no campo ambiental. “Não se trata de sujeitar os Estados ao poder revisional ou de homologação da União. O controle da aplicação da legislação federal de normas gerais ambientais é diferente do exercício da competência ambiental comum. O controle da implementação das normas gerais ambientais só pode ser feito pela União através de ação judicial, procurando anular o ato

administrativo estadual acusado de invasão de competência federal ou descumprimento das normas gerais federais. Deixando de lado a busca das soluções judiciais, a União tem a possibilidade de não fazer convênios com os Estados e Municípios que descumprirem as normas federais. (...) Na redução das situações de conflito no licenciamento ambiental merece ser utilizado o “princípio da subsidiariedade”. Nesse sentido, aborda o tema, de forma percuciente, Paulo José Leite Farias. Quem deve resolver o problema inicialmente é quem está perto dele. No quadro das pessoas de Direito Público é o Município que deve ter competência administrativa prioritária para controlar e fiscalizar as questões ambientais. Contudo, sem embargo de meu entusiasmo pela atuação dos Municípios nesse campo, assinalo que não é matéria fácil essa municipalização do licenciamento ambiental, pois muitos deles não têm recursos financeiros e alguns deles usarão de forma ineficiente o controle ambiental, querendo aumentar a receita ou o emprego, com sacrifício da sanidade do ambiente. A implementação da política ambiental não pode desconhecer a dimensão dos ecossistemas, principalmente os aquáticos, que não estão contidos só nos Municípios.<sup>13</sup> (grifei)

Para, finalmente, advertir:

O perigo da simultaneidade de competências para a implementação do controle ambiental é que todos os entes federados ficaram competentes, mas nenhum deles tem assumido especificamente a melhoria da qualidade das águas, do ar e do solo e nenhuma instância governamental se responsabiliza pela conservação das florestas e da fauna.<sup>14</sup>

O IBAMA tem competência fiscalizatória direta voltada à proteção da fauna silvestre em regime complementar e supletivo; não obstante, como serviço descentralizado da UNIÃO FEDERAL, que é, tem competência para exercer o poder de polícia ambiental quando for constatada omissão, ou ineficiência dos Estados e dos Municípios, no cumprimento de suas competências ambientais, inclusive, fiscalizatórias, de polícia, valendo a pena recordar que toda competência é conferida por lei a um órgão ou entidade públicos para ser exercida efetivamente em benefício do público, e que não pode deixar o órgão ou entidade

públicos de exercer a competência que a ele foi outorgada por lei, já que vinculado à finalidade que foi desejada pela própria lei.

E o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, por sua vez, é aquele que “está mais próximo”, no caso da fiscalização das feiras livres onde é praticado o comércio ilegal de animais silvestres. Se não age, ou se age deficientemente, competente será o IBAMA para fazê-lo, em seu lugar, mas não com exclusão do MUNICÍPIO.

Em outras palavras: a intervenção subsidiária do IBAMA não é excludente da posterior intervenção do MUNICÍPIO, de forma principal ou concorrente; nesta última hipótese, nos casos de falta de estrutura suficiente do MUNICÍPIO para levar a bom termo suas competências – responsabilidades (todo poder conferido a um órgão, agente ou entidade pública, traz ínsita a responsabilidade pelo seu correto e eficiente exercício, constituindo-se, assim, em poder – dever), prestando-lhe a autarquia federal auxílio, com sua estrutura, recursos e pessoal.

O que não se pode admitir é que os entes políticos e/ou administrativos procedam a uma espécie de “jogo de empurra”, buscando fugir às suas responsabilidades mediante a atribuição de determinada competência a outrem.

Ora, o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL alegou, justamente, que ambos os réus estavam a omitir-se. E o fez com base em elementos documentos que, para o fim de demonstração da sua legitimidade ativa “ad causam” e do seu interesse na propositura da ação – logo, e por consequência, da legitimidade passiva “ad causam” dos réus e da competência deste Juízo Federal – são bastantes.

Assim, há denúncias feitas pela ANIDA – Associação Nacional de Implementação dos Direitos dos Animais, Associação Civil, comunicando a ocorrência de maus tratos a animais silvestres nas feiras que realizavam-se à Praça Varnhagen datadas de 30.04.2002 (fls. 40/42); 03.09.2003 (fls. 36/38); cópias de Registros de Ocorrências Policiais (fls. 43/49; 51; 67/69; 77/85; 191/197; 211/220; 240/248/ 254/304; 313/349; 521/547; 563/574); pedido do

Prefeito do Município do Rio de Janeiro para que a Presidente da ANIDA interviesse junto ao IBAMA por serem os animais maltratados, silvestres (fls. 54); Ofícios enviados pela ANIDA à Subprefeitura da Tijuca, Vila Isabel, Grajaú e Alto da Boa Vista (fls. 57); manifestação da Ouvidora da Vigilância Sanitária do IBAMA, no sentido de reputar procedente a reclamação formalizada pela ANIDA junto ao órgão acerca dos maus tratos infligidos aos animais naquelas feiras (fls. 60); Ofício do Sr. Subprefeito da Tijuca, Vila Isabel, Grajaú e Alto da Boa Vista, datado de 23.09.2003, informando que a “fiscalização” da “venda de animais silvestres” “é de responsabilidade do IBAMA” (fls. 182); e Ofício da Fundação RIOZOO, datado de 09.01.1998, informando a existência de superpopulação de animais silvestres apreendidos e levados para guarda e tratamento naquela instituição (fls. 202/205); Levantamento dos Animais Apreendidos produzidos pela Fundação RIOZOO, no período de 1995 a 1999 (fls.358/372; 377/421), dentre outros documentos.

Têm, pois, o IBAMA e o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, legitimidade passiva “ad causam”.

Se assiste razão ao MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL no que alegou, é questão de mérito, que será resolvida na oportunidade adequada.

Rejeito, assim, a preliminar.

## **No mérito**

Constatou-se maus tratos impingidos a animais silvestres, e apreenderam-se, espécimes em extinção que integram o Anexo II da Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em perigo de Extinção (fls. 11, “fine”/12); a Lista Oficial de Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção objeto da IN no. 03, de 27.05.2003, do IBAMA; e a Lista Oficial da Fauna Ameaçada do Estado do Rio de Janeiro (fls. 12, primeiro parágrafo).

Ora, a República Federativa do Brasil comprometeu-se internacionalmente a adotar todas as medidas possíveis no sentido de reprimir o comércio ilegal dessas espécies ameaçadas de extinção.

É o País, como um todo – e não apenas a União Federal – quem encontra-se obrigado, como resultado de sua adesão voluntária àquela Convenção, a efetivar a repressão àquele comércio ilegal, não lhe servindo de escusa dificuldades advindas do seu sistema nacional de repartição de competências legais e/ou administrativas.

Assim, e nas palavras de FLÁVIA PIOVESAN:

Além disso, cabe ao Estado brasileiro elaborar todas as disposições de direito interno que sejam necessárias para tornar efetivos os direitos e liberdades enunciados nos tratados de que o Brasil é parte. A omissão estatal viola obrigação jurídica assumida no âmbito internacional, importando em responsabilização do Estado. Viola ainda a própria Constituição, na medida em que estes direitos e liberdades foram incorporados ao texto constitucional, por força do art. 5º, parágrafo 2º, devendo ter aplicabilidade imediata (art. 5º, parágrafo 1º).<sup>15</sup>

Assim, também, ANDRÉ DE CARVALHO RAMOS:

(...) Tal imputação ocasiona a responsabilidade do Estado por violação de direitos humanos, não importando a natureza ou o tipo de ato. Conseqüentemente, mesmo a decisão judicial transitada em julgado ou a norma constitucional podem gerar a responsabilidade internacional do Brasil. Conforme voto do Juiz Cançado Trindade, *“cualquier acto u omisión del Estado, por parte de cualquier de los Poderes – Ejecutivo, Legislativo o Judicial – o agentes del Estado, independientemente de su jerarquia en violación de un tratado de derechos humanos, genera la responsabilidad internacional del Estado Parte em cuestión. (...) (Responsabilidade Internacional do Estado por Violação dos Direitos Humanos, <http://www.cjf.gov.br/revista/numero29/artigo08.pdf>, p. 02, texto colhido em 24.10.2005)*

E mais adiante:

(...) São os atos do Estado – Administrador, quer comissivos ou omissivos, que ensejam, em geral, a responsabilidade internacional



por violação de direitos humanos, uma vez que cabe ao Estado respeitar e garantir tais direitos. Essas duas obrigações básicas ensejam a responsabilização do Estado quando seus agentes violam direitos humanos ou se omitem, injustificadamente, na prevenção ou repressão de violações realizadas por particulares. (...).<sup>16</sup>

Ora, se na esfera internacional ao Brasil não é lícito escusar-se de cumprir as responsabilidades às quais voluntariamente aderiu, no sentido de dar o máximo de efetividade à tutela e promoção dos direitos humanos, de igual modo, na esfera de seu próprio ordenamento jurídico, não poderão furtar-se – os Poderes, as Administrações Públicas Diretas e Indiretas, os particulares em colaboração com o Poder Público, os terceirizados, parceiros, contratados, e sujeitos de outros tantos novos regimes jurídicos a envolver o Estado e os particulares no exercício das atividades econômicas reconhecidas como de competência do primeiro – a dar o máximo de efetividade àquela tutela e promoção, no exercício das atividades concretas dos seus órgãos, agentes e entidades, para além de quaisquer limites competenciais, dando-se preferência, quando a situação assim o exigir, àquele que “estiver mais perto” e for o mais capaz de intervir do modo mais idôneo possível. E há que se lembrar que o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado é um direito fundamental.

Ora, os animais integram o meio ambiente (Lei no. 6.938/81, art. 3º, inciso I) e os recursos ambientais (Lei no. 6.938/81, art. 3º, inciso V). Proteger os animais de todas as formas de crueldade é, assim, efetivar direitos humanos a um meio ambiente sadio e equilibrado.

Para o que, nos termos do art. 225, “caput” da CF/88, é o “Poder Público”, como um todo – englobando todos os entes políticos e/ou administrativos, e esses últimos na concepção lata acima referida – competente e responsável pela defesa e pela promoção.

Como dito por LAERTE FERNANDO LEVAI, Ministério Público e Proteção Jurídica dos Animais:

[...] Ainda que assim não fosse, a competência para proteger o meio ambiente e preservar a fauna é comum às três esferas de poder – União, Estados e Municípios (art. 23, VI e VII da CF) – afastado o estigma centralizador que, nas Constituições pretéritas, conferia exclusividade à União para legislar sobre caça e pesca, com intuito outro, certamente, que não o ecológico. (...) Embora o sistema federativo brasileiro discipline a forma de distribuição de competências entre os três entes políticos e o Ministério Público esteja dividido em um órgão federal e outro estadual, com atribuições predeterminadas, não se pode ignorar que, na prática, eventual falta de entrosamento do poder público – em havendo ocorrência criminosa contra a fauna – somente prejudicaria o bom andamento da Justiça. Afinal, o Direito está ao lado de quem o realiza e, nessa linha de raciocínio, melhor – ao primeiro momento – a conjugação de esforços entre o Ministério Público, as entidades públicas ligadas ao setor, as associações ambientalistas e a população em geral. Até porque, como bem apontou aquele ilustre Procurador de Justiça (refere-se ao Dr. Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz) a preservação do meio ambiente interessa mais de perto a toda a coletividade do que apenas às entidades políticas.<sup>17</sup>

Disse, logo acima, que “proteger os animais de todas as formas de crueldade” é “efetivar direitos humanos a um meio ambiente sadio e equilibrado”. (CF, art. 225). A defesa do meio ambiente, além disso, é princípio da ordem econômica (CF, art. 170, VI).

Da conjugação desses direitos – princípios, resulta a vinculação finalística da atuação do Estado à humanização das relações econômicas que tenham por objeto e espaço de sua atuação o meio ambiente e os recursos ambientais. Mas essa perspectiva não é a única, e provavelmente constitui-se em etapa de um processo evolutivo de compreensão do que vem a ser o meio ambiente, e do papel que o ser humano tem a desempenhar como parte integrante dele, muito distante de uma definição ou de uma conclusão última e definitiva. Isto porque, e nas palavras de MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE, o meio ambiente: “(...) nem mesmo pode ser considerado conceito científico, mas consiste numa *representação social*. (...)”. Ou seja:

[...] os conceitos científicos são entendidos e universalmente utilizados como tais, caracterizando-se como consenso na comunidade científica internacional, como ocorre com os conceitos de *habitat*, nicho ecológico, ecossistema, etc. As representações sociais, ao contrário, se relacionam principalmente com as pessoas que atuam fora da comunidade científica, podendo nelas serem encontrados conceitos científicos que foram internacionalizados socialmente. Entretanto, a representação social é sempre o senso comum que se tem sobre determinado tema, o que, por conseqüência, o “contamina” com os preconceitos, ideologias e atividades cotidianas das pessoas. Analisando diversas definições de meio ambiente, onde apenas em uma delas há referência expressa ao homem como componente do mesmo, conclui-se que, por inexistir na comunidade científica um consenso sobre o meio ambiente (o que se supõe ocorrer também fora dela), que assume um caráter difuso e variado, a noção de meio ambiente se caracteriza apenas como *representação social*.

E após apresentar e criticar diversos significados para a expressão – “meio ambiente” – conclui:

[...] Destaca o doutrinador (refere-se a ÉDIS MILARÉ) que, ao abrigar na definição de recursos ambientais os *elementos da biosfera*, a Lei no. 6.938/81 ampliou de forma acerta o conceito de meio ambiente para além dos recursos naturais, incluindo o ecossistema humano. Nesse sentido, interessa o destaque para o fato de que os recursos naturais são espécie do gênero recursos ambientais que haverá de abarcar não só o meio natural (as condições físicas da terra, da água e do ar), mas também o meio ambiente humano (condições produzidas pelo homem que afetam sua existência no Planeta). (...) Atualmente, por força da evolução do estudo da ecologia, fala-se de uma visão *holística* do meio ambiente, o que retrata o caráter abrangente e multidisciplinar que a problemática ambiental requer. O meio ambiente passa a ser entendido como uma realidade dinâmica e mutante, holística e sistêmica, alvo das ciências e técnicas aplicadas, realidade interdisciplinar e transdisciplinar. Por tais razões, salienta Leite que a noção genérica de meio ambiente pode ser construída a partir de diferentes perspectivas teóricas e de escalas, a depender da opção de especificação científica acolhida.<sup>18</sup>

Esse processo de *representação social* envolve, assim, e como não pode deixar de ser, uma análise e um posicionamento do intérprete do ordenamento jurídico, não só quanto aos valores

existentes no meio social – lembrando aqui a teoria tridimensional do Direito desenvolvida por MIGUEL REALE, que o compreende como a interação concomitante entre fatos, valores e normas jurídicas – mas também que essas representação e interpretação se dêem de modo completo, integral, holístico.

Para o atingimento desse desiderato, há que se partir de uma premissa: a de que a sociedade também faz parte do meio ambiente, como dito por MARISE COSTA DE SOUZA DUARTE, “in verbis”:

No conceito jurídico de “meio ambiente” podemos distinguir duas perspectivas: uma *concepção estrita* (e arcaica), onde o meio ambiente é considerado apenas como o patrimônio natural e suas relações com e entre os seres vivos; e uma *concepção ampla*, na qual o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens culturais correlatos. Tem-se, assim, de um lado, o *meio ambiente natural* (ou físico) constituído pelo solo, água, ar, energia, fauna e flora, e de outro, o *meio ambiente artificial* (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo homem (natureza urbanística). (...) Em uma visão ampla, o meio ambiente seria “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas.”<sup>19</sup>

Sob esta perspectiva, passa-se a compreender o direito ao meio ambiente sadio como um “processo social”, que “passa pelas relações sociais, econômicas e políticas travadas em uma sociedade concreta e determinada, e no qual enfatiza-se o papel dos sujeitos sociais responsáveis pela condução desse processo, representados pelo Estado e pela coletividade”<sup>20</sup>

Mas um processo social que deve ser dirigido, ou incentivado pelo intérprete, nos limites de suas possibilidades, baseando-se na efetiva existência de um “dever de solidariedade em torno de um bem comum”, para o qual “deverão convergir os interesses públicos e privados, tanto em nível internacional como na seara interna dos países”<sup>21</sup>, como estabelecido pelos Princípios

7 e 27 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Não se podendo ignorar que a solidariedade é um dos objetivos fundamentais da sociedade livre e democrática perseguidos pela República Federativa do Brasil (CF/88, art. 3º, I). Logo, a busca da concretização desse dever de solidariedade ambiental é não só um dever, no sentido mais ortodoxo do termo, mas um verdadeiro objetivo inafastável e vinculativo da atuação do intérprete e dos demais atores sociais no exercício de suas respectivas competências e liberdades.

Temos, pois, e a um só e mesmo tempo: um dever constitucional de solidariedade ambiental de obrigatória concretização pelo intérprete; um interesse – difuso, social, coletivo ou individual, conforme a ligação fático – jurídica do sujeito titular de direitos com o meio ambiente sadio; um objetivo social e constitucionalmente desejado e a ser perseguido: o meio ambiente sadio; tudo isso, a envolver necessariamente, com a maior amplitude possível, e isto como técnica ou instrumento para se atingir esse objetivo com o maior grau de eficiência, a participação popular, especialmente por intermédio de grupos ou coletividades, o que leva, necessariamente, à atribuição de um caráter aberto às normas e princípios de direito ambiental.

É impossível deixar de reconhecer-se ao Direito Ambiental, assim compreendido, e à noção de Meio Ambiente Sadio, um caráter verdadeiramente (r)evolucionário e transformador da realidade social e jurídica vigente, em determinado tempo e lugar.

Como dito por CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO:

O Direito Ambiental apresenta-se nesse contexto acadêmico como o mais penetrante e interdisciplinar ramo da ciência jurídica, que revolve nas profundezas os institutos e valores romanísticos enraizados na ordem privada, a ponto de impactar a própria estrutura do pensamento jurídico contemporâneo. Mais do que um corpo de regras e princípios dotado de autonomia didática e destinado a reger as relações individuais e coletivas no campo temático que lhe

é próprio, trata-se de uma especialidade orientada pelo propósito preservacionista do ecossistema e da melhoria da qualidade ambiental, com a missão de infundir no sistema normativo o espírito de proteção do meio ambiente, consoante assinala o Professor MICHEL PRIEUR, da Universidade de Strasbourg, na França: 'Mais do que um novo ramo do direito com seu próprio corpo de regras, o direito do ambiente tende a penetrar todos os sistemas jurídicos existentes para os orientar num sentido ambientalista'.<sup>22</sup>

O mesmo autor chama a atenção para a “vocalização expansionista e sua inevitável intercessão com categorias consagradas pela visão privatista, notadamente o direito de propriedade, que tem esse novo ramo da ciência jurídica”.<sup>23</sup>

Esta interação entre os seres humanos, a fauna, a flora, o ar, a água, a terra, longe de representar simples romantismo, parte de uma crua constatação prática: ou a espécie humana trata as demais espécies e os elementos integrantes do meio ambiente com a mesma dignidade com que busca vir a tratar os seus, ou perecerá em razão da degradação a que está a levar todo o planeta.

Novamente nas palavras de CARLOS ROBERTO DE SIQUEIRA CASTRO:

[...] A problemática da qualidade da vida e da presente agonia do ecossistema qualifica-se com o timbre da ideologia na medida em que, assim como aquelas visões de fé filosófica acerca do mundo em que vivemos, o discurso em defesa do meio ambiente engloba também a trajetória da saga humana, rendendo-se ao encontro de contas com o futuro inevitável e incerto. Só que com uma diferença fundamental e por certo atemorizante: é que a ideologia do ecossistema, ao contrário daqueles reinados da fé espiritual e da filosofia política e existencialista, que possibilitavam o luxo da opção individual sem o risco de conseqüências globalmente fatais, não mais enseja o exercício da faculdade do livre arbítrio ou da autônoma determinação do ser humano quanto a alternativas de vida e de programação social, porquanto a própria sobrevivência da espécie já se acha de forma inexorável ameaçada pelo atual estágio de degradação do meio ambiente de condenação da vida animal e vegetal. (...).<sup>24</sup>

Princípios esses que foram perfilhados pela Constituição Federal, no sentido exposto por JOSÉ AFONSO DA SILVA:

Toma consciência (refere-se à Constituição) de que a “qualidade do meio ambiente se transformara num bem, num patrimônio, num valor mesmo, cuja preservação, recuperação e revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar a saúde, o bem – estar do homem e s condições de seu desenvolvimento. Em verdade, para assegurar o direito fundamental à vida”. As normas constitucionais assumiram a consciência de que o direito à vida, como matriz de todos os demais direitos fundamentais do homem, é que há de orientar todas as formas de atuação no campo da tutela do meio ambiente. Compreendeu que ele é um valor preponderante, que há de estar acima de quaisquer considerações como as de desenvolvimento, como as de respeito ao direito de propriedade, como as da iniciativa privada. Também estes são garantidos no texto constitucional, mas, à toda evidência, não podem primar sobre o direito fundamental à vida, que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente, que é instrumental no sentido de que, através dessa tutela, o que se protege é um valor maior: a qualidade da vida humana.”<sup>25</sup> (grifos no original)

A sobrevivência da espécie humana e a preservação de sua dignidade passam, inevitavelmente, pela dignidade do meio ambiente, e esta, por sua vez, pela dignidade de todas as espécies e elementos que o integram.

Ora, se o ser humano, e apenas por o ser, tem uma dignidade inerente – e assim, um valor intrínseco – irrenunciável e inafastável; se é essa dignidade que o torna sujeito de direitos, mesmo quando não esteja o indivíduo no domínio perfeito da sua razão, ou das conseqüências de seus atos (seja, e.g., pela idade, ou por questões de saúde); e se essa mesma dignidade, para ser preservada e implementada, há que integrar-se à dignidade do meio ambiente, às demais espécies animais e elementos que o compõem, então, e forçosamente, há que reconhecer-se à essas demais espécies idêntica dignidade intrínseca, irrenunciável e inafastável, e, conseqüentemente, também considerá-las “sujeitos de direitos”.

## Como dito por THOMAS REGAN:

What to do? Where to begin anew? The place to begin, I think, is with the utilitarian's view of the value of the individual - -or, rather, lack of value. In its place, suppose we consider that you and I, for example, do have value as individuals -what we'll call inherent value. To say we have such value is to say that we are something more than, something different from, mere receptacles. Moreover, to ensure that we do not pave the way for such injustices as slavery or sexual discrimination, we must believe that all who have inherent value have it equally, regardless of their sex, race, religion, birthplace and so on. Similarly to be discarded as irrelevant are one's talents or skills, intelligence and wealth, personality or pathology, whether one is loved and admired or despised and loathed. The genius and the retarded child, the prince and the pauper, the brain surgeon and the fruit vendor, Mother Teresa and the most unscrupulous used - car salesman - all have inherent value, all possess it equally, and all have an equal right to be treated with respect, to be treated in ways that do not reduce them to the status of things, as if they existed as resources for others. My value as an individual is independent of my usefulness to you. Yours is not dependent on your usefulness to me. For either of us to treat the other in ways that fail to show respect for the other's independent value is to act immorally, to violate the individual's rights. (...) But attempts to limit its scope to humans only can be shown to be rationally defective. Animals, it is true, lack many of the abilities humans possess. They can't read, do higher mathematics, build a bookcase or make baba ghanoush. Neither can many human beings, however, and yet we don't (and shouldn't) say that they (these humans) therefore have less inherent value, less of a right to be treated with respect, than do others. It is the similarities between those human beings who most clearly, most non-controversially have such value (the people reading this, for example), not our differences, that matter most. And the real crucial, the basic similarity is simply this: we are each of us the experiencing subject of a life, a conscious creature having an individual welfare that has importance to us whatever our usefulness to others. We want and prefer things, believe and feel things, recall and expect things. And all these dimensions of our life, including our pleasure and pain, our enjoyment and suffering, our satisfaction and frustration, our continued existence or our untimely death - all make a difference to the quality of our life as lived, as experienced, by us as individuals. As the same is true of those animals that concern us (the ones that are eaten and trapped, for example), they too must be viewed as the



experiencing subjects of a life, with inherent value of their own.<sup>26</sup>  
(grifei)

E o mais importante: não reconhecer este “valor intrínseco”, esta “dignidade inerente” às demais espécies animais, por faltarlhes racionalidade semelhante à que a espécie humana possui, significa excluir desse reconhecimento, de qualquer dignidade inerente, indivíduos humanos que careçam de racionalidade, ou que não a tenham completamente desenvolvido, como os doentes mentais e as crianças da mais tenra idade.

Novamente nas palavras de THOMAS REGAN:

Well, perhaps some will say that animals have some inherent value, only less than we have. Once again, however, attempts to defend this view can be shown to lack rational justification. What could be the basis of our having more inherent value than animals? Their lack of reason, or autonomy, or intellect? Only if we are willing to make the same judgement in the case of humans who are similarly deficient. But it is not true that such humans – the retarded child, for example, or the mentally deranged – have less inherent value than you or I. Neither, then, can we rationally sustain the view that animals like them in being the experiencing subjects of a life have less inherent value. All who have inherent value have it equally, whether they be humans being or not.<sup>27</sup>

Daí a existência de um movimento social, filosófico e jurídico, que está a desenvolver-se de modo cada vez mais intenso, no sentido de reconhecer-se aos animais a titularidade de direitos, embora, naturalmente, não possam defendê-los por si sós, carecendo da intervenção dos seres humanos.

Novamente nas palavras de LAERTE FERNANDO LEVAI:

O aparente conflito de interesses difusos, na questão dos animais submetidos a espetáculos públicos, surgiu em decorrência da tradicional conotação antropocêntrica do direito brasileiro, que se funda em equivocada premissa. Dizer que a fauna pode ser utilizada para finalidade cultural, esportiva ou recreativa, como na “farra do boi”, na caça amadorística ou nos rodeios, soa um contrasenso, até porque a própria Constituição Federal mostra-se contrária a práticas

que submetam animais a crueldade (art. 225, § 1º, VIII) (...) Ora, a defesa do meio ambiente (nele incluído os animais), longe de significar apenas a garantia de saudável qualidade de vida, é também princípio geral da atividade econômica (art. 170, VI da CF), o que, segundo o magistério do festejado José Afonso da Silva, possibilita a compreensão de que o capitalismo concebido há de *humanizar-se*. De fato, não se pode aceitar a tortura institucionalizada de animais com base na supremacia do poder econômico, nos costumes desvirtuados ou no argumento de que sua prática se justifica em prol do divertimento público ou então para minimizar o problema do desemprego. Esse ilustre constitucionalista, aliás, na edição mais recente de seu consagrado “Curso de Direito Constitucional Positivo”, já admite o surgimento de uma corrente doutrinária que permite reconhecer a existência do chamado direito dos animais.<sup>28</sup>

Tal reconhecimento já é uma realidade no plano internacional. Assim, e.g., a Declaração Universal dos direitos dos animais, promulgada pela UNESCO, em 27.01.1978, proclama solenemente em seu Preâmbulo que “todo o animal possui direitos”. E declara, como direitos solenes dos animais:

Art. 1º. – Todos os animais nascem iguais perante a vida e têm os mesmos direitos à existência;

Art. 2º. – 1. Todo o animal tem o direito a ser respeitado. 2. O homem, como espécie animal, não pode exterminar os outros animais ou explorá-los, violando esse direito; tem o dever de por os seus conhecimentos ao serviço dos animais. (...);

Art. 3º. – 1. Nenhum animal será submetido nem a maus tratos, nem a atos cruéis; (...).

Art. 4º. – 1. Todo o animal pertencente a uma espécie selvagem tem o direito de viver livre no seu próprio ambiente natural, terrestre, aéreo ou aquático e tem o direito de se reproduzir. (...).

Art. 11º. – Todo o ato que implique a morte de um animal sem necessidade é um biocídio, isto é, um crime contra a vida.

Art. 14º. – (...) 2. Os direitos do animal devem ser defendidos pela lei como os direitos do homem.

A “Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia”, em seu art. 20, tem a seguinte redação:

Article 20 – (environmental protection, principle of sustainability; respect of life) (1) The EU and its members states ensure the protection of human beings and their natural environment from destructive effects. The causer is required to bear the costs of avoiding any such destruction. (2) The EU and its member states should be committed to the principle of sustainability. They regulate the availability of non increasable goods, like soil, water, air and raw materials in such a manner that their character remains protected as a basis of life for the future generations, and that there develops a balanced relationship between the use of nature and the maintenance of its diversity of species and renewability. (3) The EU and its member states are committed to the respect of life. They ensure in particular the protection of the animals as co-creations of humans. (grifei)

A Constituição Suíça, em seu art. 25 bis, assim declara:

Article 25 bis (Animal Protection) – (1) The Confederation shall be empowered to legislate for the protection of animals; (2) Federal legislation shall apply in particular to: (a) the keeping and care of animals; (b) the use of and trade in animals; (c) the transportation of animals; (d) experiments involving living animals; (e) slaughter at abattoirs and other methods of killing animals; 9f) the import of animals and products of animal origin. (...).<sup>29</sup>

A Lei Fundamental da República Federal Alemã, em maio de 2002, passou a contar, em seu Parágrafo 20, com a seguinte redação: “O Estado protege os fundamentos naturais da vida e os animais”<sup>30</sup>, tornando-se a Alemanha, assim, o primeiro país europeu a incluir semelhante preceito dentre as tarefas fundamentais do Estado.

Mesmo no âmbito da legislação penal, há ordenamentos em que a prática de atos cruéis contra os animais, além de ser criminalizada, impõe o agravamento da pena quando o criminoso vem a “manifestar extrema indiferença à vida do animal”.

Assim, e ainda a título meramente exemplificativo, no Título 22, Capítulo 8º., Seção 22-1001, letra “d” do Código do Distrito de Columbia, Washington, encontra-se a seguinte prescrição:

[...] (d) Except where the animal is na undomesticated and dangerous animal such as rats, bats, and snakes, and there is a reasonable apprehension of na imminent attack by such animal on that person or another, whoever commits any of the acts or omissions set forth in subsection (a) of this setion with the intent to commit serious bodily injury or death to na animal, or whoever, under circumstances manifesting extreme indifference to animal life, commits any of the acts or omissions set forth in subsection (a) of this section which results in serious bodily injury or death to the animal, shall be guilty of a felony and, upon conviction thereof, shall be punished by imprisonment not exceeding 5 years, or by a fine not exceeding \$ 25,000 or both.<sup>21</sup> (grifei)

Mesmo no Brasil – embora, decerto, em outro contexto – há previsão normativa explícita no sentido de reconhecer aos animais a titularidade de direitos. Assim, o art. 3º. do Decreto no. 24.645/34 declara que “os animais serão assistidos em juízo pelos representantes do Ministério Público, seus substitutos legais e pelos membros das sociedades protetoras dos animais”, norma esta que, revogada pelo Decreto no. 11, de 18.01.1991, foi ripristinada pelo Decreto no. 761, de 19.02.1993, “servindo hoje como autêntica fonte de Direito”<sup>32</sup>, no dizer de LAERTE FERNANDO LEVAI.

Sendo oportuno, ainda, invocar o argumento de JANE JUSTINA MASCHIO, no sentido de que:

Em 18 de janeiro de 1991, o então Chefe do Executivo editou o Decreto no. 11, revogando inúmeros decretos em vigor, inclusive o Decreto no. 24.645/34. Em 6 de setembro do mesmo ano, verificada a necessidade de ressuscitar muitos dos decretos revogados, nova lista dos decretos revogados foi publicada no Diário Oficial, quando se excluiu da lista a norma de proteção aos animais. Corroborando tal medida, em 19 de fevereiro de 1993, o Decreto no. 761 revogou textualmente o Decreto no. 11. Mas o argumento mais incisivo é que o Decreto no. 24.645/34 surgiu com força de lei, e uma lei não pode ser revogada

por um decreto. O que ocorre, assim nos afigura, é que, à época de seu aparecimento, era ainda incomum a utilização do nomen jûris decreto – lei, cuja figura surgiu com a Constituição de 1946. Aliás, a ter-se em conta o conteúdo do Decreto no. 19.398, de 11 de novembro de 1930, vê-se plenamente confirmado o entendimento que acima esposamos. A teor do art. 17 do texto legal em foco, os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo e subscritos pelo Ministro respectivo.(...)Em que pese constar com o *status* de revogado no Serviço de Legislação Brasileira do Senado Federal, o Decreto no. 24.645 continua em vigor, haja vista ter tido sua expressa revogação estabelecida por instrumento (Decreto do Chefe do Executivo) que não era apto para tanto.<sup>33</sup> (grifei)

Na doutrina brasileira começa-se a formar-se o pensamento de que os animais – exóticos, silvestres ou domésticos – são sujeitos de direitos, titulares de direitos inerentes à vida, irmanados com o ser humano naquilo que lhe é mais caro – a capacidade de sentir e de sofrer, de ter e de despertar compaixão. Vejam-se, a respeito, as palavras de JANE JUSTINA MASCHIO:

Os animais, pela simples condição de seres vivos, na sua grande maioria habitantes deste planeta milhões de anos anteriormente ao homem, detém certos direitos que lhes são inerentes. E tais direitos naturais dos animais são uma verdade insofismável, da mesma forma que o homem, no dizer de Leon Duguit, em sua natureza de homem, desfruta de certos direitos subjetivos, que constituem os “direitos individuais naturais. Respeito aos direitos naturais do homem, bem como aos dos animais e das demais espécies vivas, é a conduta ética mínima que se impõe à Humanidade.<sup>34</sup>

E mais adiante:

Os animais – especialmente aqueles que podem ser vistos pelo homem sem auxílio de aparelhos – devem ser considerados titulares de certos direitos, não em razão de se reconhecer aos humanos a prerrogativa, a faculdade de não os verem sendo tratados com crueldade, maus – tratos ou violência, mas porque os animais são efetivamente sujeitos de direito. Mas com que fundamento se lhes outorgam direitos? Pela pura e simples condição de seres vivos, dotados de sistema nervoso central, colocados neste planeta não pelas mãos do Homem, mas por uma força superior. Eles sentem dor, frio, calor, sede, sofrem, enfim. Por

isso, os animais não – humanos, nos aspectos sensoriais, encontram-se em posição de igualdade com relação aos humanos. E tal é essa igualdade que, se se reconhece aos homens direitos fundamentais, decorrentes de sua própria natureza, também se os deve reconhecer às demais espécies, pois cada qual possui uma natureza que lhe é própria.<sup>35</sup>

Fundamenta a assertiva com o seguinte argumento: A idéia de que o homem não tem dever moral algum para com os demais seres não – humanos, na realidade, funda-se numa deformação da virtude humana: a discriminação. O racismo nega os direitos dos negros, exclusivamente com base na cor da pele. O sexismo ignora os direitos das mulheres, unicamente com base no sexo. O especismo não passa de outra forma de discriminação: somente os interesses da espécie humana é que devem ser levados em conta.

“Como afirma Peter Singer, é a capacidade de sofrer e de desfrutar as coisas que constitui a condição prévia para se ter qualquer interesse. Somente quando um ser não for capaz de sofrer, nem de sentir alegria ou felicidade, não haverá nada a ser levado em consideração. (...)”.<sup>36</sup>

Para daí concluir:

(...) 2) Há uma base mínima de direitos inerentes a todos os seres vivos: direito de viver, direito à liberdade, direito de se alimentar, de saciar a sede, de proteger-se do frio, de perpetuar a espécie, de não sofrer violência ou crueldades. (...) É a solidariedade e a sensibilidade para com todas as criaturas que torna um homem verdadeiramente humano. Já afirmava o pacifista MAHATMA GANDHI que “a grandeza de uma Nação e seu progresso moral podem ser julgados pela maneira com que seus animais são tratados.”<sup>37</sup>

Sob esse foco, a obrigação de não maltratar os animais não constitui simples resultado de algum “dever indireto”, mas sim de direito próprio dos animais, e que o teriam por se constituírem em seres vivos.

Diga-se, aliás, que há quem afirme, como THOMAS REGAN, que “o contratualismo” que embasa a teoria dos deveres indiretos “não é a melhor teoria moral para quem procura defender os animais porque nem mesmo todos os seres humanos são igualmente protegidos pelo contrato”.<sup>38</sup>

Na verdade, segundo GABRIELA DIAS DE OLIVEIRA:

Com isso Regan verifica que o princípio de igualdade proposto pelo utilitarismo não é suficiente, por que situa o valor moral nos interesses do indivíduo, e não no sujeito de interesses. Ainda que o critério de igualdade seja a sensibilidade – o que torna iguais animais humanos e não-humanos, propiciando maior amplitude à moralidade – as teorias utilitaristas descuidam do valor inerente dos indivíduos, já que, no cômputo da utilidade, interesses individuais podem ser sacrificados para que se maximize a felicidade ou o bem-estar do maior número. Nesse sentido, as teorias utilitaristas poderiam sancionar ações inaceitáveis: se fosse possível, por exemplo, promover a satisfação de mais interesses fazendo experimentos em seres humanos, isto é o que deveria ser feito, seria um dever moral. Regan, no entanto, reputa este raciocínio claramente inaceitável – todo e qualquer ser humano com valor inerente não pode ser usado meramente como meio.<sup>39</sup>

E, no que quase se torna um manifesto, sintetiza a autora:

Os sujeitos de uma vida devem ser tratados como um fim em si mesmos, e não como meio ou instrumento: a aplicação deste princípio para a defesa dos animais gera um ponto de vista deontológico, que se opõe ao utilitarismo. Esta oposição se baseia no fato de que, dentro de uma visão utilitarista, o benefício obtido através da utilização de animais entra em jogo, isto é, deve ser calculado. Regan abomina esta visão, especialmente pelas consequências de sua aplicação para os próprios seres humanos: alguns poderiam sofrer danos forçosamente em benefício de outros, pouco importando a extensão deste benefício.<sup>40</sup>

Eis porque a presente ação é relevante. Seu objeto versa diretamente sobre uma das manifestações cotidianas de como o princípio da dignidade humana é incompreendido e maltratado; seu escopo é, não só mandamental, no sentido de compelir as Administrações Públicas a cumprirem com suas competên-

cias constitucional – legal – administrativa, mas, também e principalmente, o de servir como instrumento educativo para os frequentadores, passados, atuais ou potenciais, de “feiras” como as que motivaram a propositura desta ação civil pública.

Quanto à matéria fática, não há dúvida possível de que, por longo tempo, a prática do comércio ilegal de animais silvestres foi tolerada pelas autoridades autárquicas e municipais encarregadas da tutela do meio ambiente, no espaço da Praça Varnhagen e em Honório Gurgel, e a tal ponto que causou um inchamento do Jardim Zoológico, devido à superpopulação de animais silvestres apreendidos pela Polícia em feiras do gênero.

E o pior: a grande maioria dos animais silvestres apreendidos e encaminhados ao Jardim Zoológico – cerca de noventa por cento – não conseguiram resistir aos maus – tratos de que foram vítimas, antes das apreensões respectivas, acabando por morrer.

Tal prática verificou-se, pelo menos, desde 1995, como se pode depreender do Relatório que foi produzido pela Fundação RIOZOO.

Observa-se, ainda, que o mesmo IBAMA que produziu e elaborou, em março de 2001, documento intitulado – “PROGRAMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO À FAUNA SILVESTRE”, em setembro do mesmo ano, oficiou ao Ministério Público Federal, pedindo a intervenção do Parquet para o exercício de seu poder de polícia, sem que narrasse qualquer operação de fiscalização desencadeada no âmbito do IBAMA com a finalidade de reprimir o comércio ilegal de animais silvestres naquelas feiras.

Nestes autos, a primeira reação do IBAMA foi a de interpor recurso de embargos de declaração, não com a finalidade de provocar o esclarecimento de alguma dúvida ou obscuridade, ou a correção de alguma contradição, mas sim com o singular pedido de intimação da Polícia Federal e do Ministério Público Federal, este para que apontasse “efetivamente os respectivos focos, montando-se operação conjunta para desbaratar eventuais quadrilhas de tráfico de animais silvestres”. (fls. 613)



Por que já não procedera o próprio IBAMA neste sentido, nos mais de três anos que teve desde as primeiras manifestações do Ministério Público Federal, é questão que a autarquia jamais esclareceu.

Muito menos foi o IBAMA capaz de especificar o quanto do “Plano de Ação Estratégica de Proteção à Fauna Silvestre”, elaborado por sua Divisão de Proteção Ambiental (fls. 119/132 e 138/175), conseguiu ser posto em prática, e, dentro desse universo de sua atuação fiscalizatória, qual a atividade que foi exercida em relação à feira situada à Praça Varnhagen e na feira clandestina de Honório Gurgel.

É verdade que, às fls. 665/686, o IBAMA juntou documentos comprobatórios de seu efetivo exercício daquela atividade fiscalizatória em Honório Gurgel. Mas as diligências repressivas que foram então realizadas encontram-se datadas de 15.05.2004 (fls. 665); 15.06.2004 (fls. 669); 20.6.2004 (fls. 671); 15.8.2004 (fls. 675; 680); 12.9.2004 (fls. 683); 14.9.2004 (fls. 678; 681); 04.10.2004 (fls. 682); e 11.10.2004 (fls. 684). Ou seja, todas se deram posteriormente à propositura desta ação.

O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO alegou em sua contestação, basicamente, que já estava a esforçar-se para combater o comércio ilegal de animais silvestres, auxiliado pela força policial de que carece, e dentro dos meios de que dispõe. (fls. 630, itens 13 a 15)

Quanto ao aspecto da assistência médico – veterinária, da guarda e da manutenção dos animais silvestres apreendidos e encaminhados à Fundação RIOZOO, não há como não se reconhecer que tem este órgão municipal feito muito mais do que sua própria capacidade instalada poderia permitir, daí a superpopulação de espécies referida em seu Relatório 1995-2000.

Mas, quanto ao aspecto da repressão, nota-se a descontinuidade da atuação de fiscalização do comércio ilegal de animais silvestres. O Município do Rio de Janeiro, por seu Subprefeito da Tijuca, Vila Isabel, Grajaú e Alto da Boa Vista, e, inclusive, por seu Prefeito, recebeu diversas petições, inclusive por meio ele-

trônico, subscritas pela União Societária Protetora de Animais, nas datas de 30.04.2002 (fls. 41); 19.6.2002 (fls. 57); 22.12.2002 (fls. 54); e pelo Ministério Público Federal, em 10.09.2003. (fls. 181) Não houve qualquer notícia de realização de diligências de fiscalização como resposta a essas petições.

Não bastasse, às fls. 703, último parágrafo, confessou a Sra. Gerente de Fiscalização Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Cultura – SMAC que:

“(…) o Programa de Patrulha Ambiental ficou suspenso no período de agosto de 2003 a agosto de 2004, e apesar disto os técnicos responsáveis solicitaram ações conjuntas com o Batalhão Florestal que infelizmente não foram executadas. Foi agendada para o último final de semana, 04 e 05.12.2004, uma operação em conjunto com o IBAMA e Batalhão Florestal, no entanto estes órgãos não compareceram e a fiscalização foi remarcada para o fim de semana seguinte.

“Reitero ainda que a repressão do comércio ilegal já é prática corriqueira da SMAC”.

Talvez tenha sido corriqueira, mas não, pelo menos, “no período de agosto de 2003 a agosto de 2004 (...)”

Não causa surpresa, assim, que quando do cumprimento da medida liminar, em 18.04.2004, mais animais silvestres acabassem por ser apreendidos (fls. 654). A última petição juntada aos autos, da lavra do Ministério Público Federal, protocolada em 13.7.2005, informa que os réus estão cumprindo com a medida liminar.

Do exposto, é lícito concluir que estava a haver um “déficit” na atuação fiscalizatória tanto do IBAMA, como por parte dos órgãos municipais encarregados da polícia ambiental.

Não é possível condenar-se o IBAMA a impedir “a montagem de feiras onde ocorram comércio ilegal de animais em todo o Município do Rio de Janeiro” (fls. 33, item III), já que a autorização para o funcionamento de feiras livres é de competência municipal; o que não impede – supletivamente, ou em coordenação com as autoridades e órgãos municipais, como dito logo

no início desta sentença – que o IBAMA atue na repressão ao comércio ilegal de animais silvestres nas feiras livres em todo o Município do Rio de Janeiro.

Não restou claro, segundo os fatos expostos na inicial, que o MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO não estivesse a “cadastrar” “o comércio ambulante legal de mercadorias que podem ser vendidas sem maiores restrições” “e que acompanham atualmente o comércio de animais”. (fls. 33, item IV).

Ao revés, todas as alegações de fato e de direito expostas na inicial giraram em torno do comércio ilegal de animais silvestres, que não estaria recebendo a atenção devida por parte do IBAMA e do MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, no que se refere à repressão àquele comércio. De modo que, quanto a este pedido, é o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL carecedor de interesse.

Quanto ao pedido de condenação do IBAMA “a fiscalizar de forma eficiente a comercialização dos animais”, é de ser compreendido no sentido de que o IBAMA proceda a fiscalização periódica, regular e constante das feiras livres – e das clandestinas, das quais vier a tomar conhecimento, como foi no caso da feira realizada em Honório Gurgel - ; se a autarquia entender que essa atividade fiscalizatória alcançaria mais e melhores resultados, com menor desgaste do seu pessoal, e com mais economia de seus recursos, nada impedirá que o faça em conjunto com os órgãos estaduais e municipais ambientais, como já feito durante a tramitação desta causa; o IBAMA terá que comunicar ao Ministério Público Federal, no início de cada exercício, a programação de fiscalização para o ano, em todo o Município do Rio de Janeiro, especificando os lugares que sofrerão as diligências respectivas; os períodos de duração das atividades de fiscalização; o quantitativo de pessoal e de recursos empregados; e os resultados alcançados.

Finalmente, procede o pedido de condenação em dinheiro dos réus, pelos danos causados ao meio ambiente, especificamente à fauna silvestre, doméstica e exótica que veio sendo co-

mercializada ilegalmente, bem como pela submissão de animais a maus – tratos, incentivada pela omissão dos réus, na quantia de um milhão de reais, devida por inteiro quanto a cada réu, devendo o produto da condenação reverter ao Fundo mencionado no art. 13 da Lei no. 7.347/85, instituído pela Lei no. 7797/89.

Isto posto, julgo a ação procedente, em parte, na forma supra especificada. Sem custas, uma vez que o Ministério Público Federal não as dispendeu. Condene os réus em honorários advocatícios de sucumbência, ora fixados em cem mil reais, por inteiro, quanto a cada réu, nos termos do art. 20, § 4º. do CPC.

Intimem-se as partes, pessoalmente, desta sentença.

Decorrido o prazo legal sem interposição de recurso, remetam-se os autos ao Eg. TRF-2ª Região, para reexame obrigatório, com as nossas homenagens.

P . R . I .

Rio de Janeiro, 26 de outubro de 2005

ALBERTO NOGUEIRA JÚNIOR

Juiz Federal da 10ª Vara/RJ

## NOTAS

- <sup>1</sup> MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 5. ed., 1999, p. 275.
- <sup>2</sup> SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 51.
- <sup>3</sup> FREITAS, Vladmir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. Curitiba: Juruá, 1993, p. 73.
- <sup>4</sup> *Ibidem*, p. 38.
- <sup>5</sup> BENJAMIN, Antônio Hermann (coord.). *Infrações Administrativas em Matéria Ambiental – A Tipificação Aberta, in Dano Ambiental – Prevenção, Reparação e Repressão*. São Paulo: RT, 1993, p. 358.
- <sup>6</sup> A M S no. 93.04.010578-SC, TRF-4ª Região, 1ª Turma, Rel. Juiz Ari Pargendler, dec. un. pub. DJU 04.05.1994, p. 20.638.

- <sup>7</sup> AC no. 2002.04.010167829-SC, TRF-4ª Região, 4ª Turma, Rel. Juiz Valdemar Capeletti, dec. p. maioria, pub. DJU 04.06.2003, p. 629.
- <sup>8</sup> RE no. 349.189-TO, STF, 1ª Turma, Rel. Min. Moreira Alves, dec. un. pub. DJU 14.11.2002, p. 34.
- <sup>9</sup> AI no. 2003.01.000245445-PA, TRF-1ª Região, 6ª Turma, Rel. Des. Fed. Maria Isabel Gallotti Rodrigues, dec. un. pub. DJU 09.2.2004, p. 77.
- <sup>10</sup> REO no. 2003.0000017002-AC, TRF-1ª Região, 6ª Turma, Rel. Juiz Daniel Paes Ribeiro, dec. un. pub. DJU 25.6.2001, p. 343
- <sup>11</sup> AI no. 2003.05.000231487-AL, TRF-5ª Região, 3ª Turma, Rel. Des. Fed. Ridalvo Costa, dec. un. pub. DJU 22.4.2004, p. 460.
- <sup>12</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 12. ed., 2004, p. 99-100.
- <sup>13</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. op cit, p. 101-102.
- <sup>14</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. op cit, p. 105.
- <sup>15</sup> PIOVESAN, Flávio. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 5.ed., 2002, p. 270.
- <sup>16</sup> *Ibidem*, p. 03.
- <sup>17</sup> LEVAI, Laerte F. Disponível em: [http://www.forumnacional.com.br/ministerio\\_publico\\_e\\_protecao\\_juridica\\_dos\\_animais.pdf](http://www.forumnacional.com.br/ministerio_publico_e_protecao_juridica_dos_animais.pdf), datado de 09.09.2005. Acesso em 21.10.2005.
- <sup>18</sup> DUARTE, MARISE COSTA DE SOUZA. *Meio Ambiente Sadio – Direito Fundamental*. Curitiba: Juruá, 2003, p. 68 e 70
- <sup>19</sup> DUARTE, MARISE COSTA DE SOUZA. op cit, p. 69.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 89.
- <sup>21</sup> *Ibidem*, p. 89.
- <sup>22</sup> MACHADO, PAULO AFFONSO LEME, *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: RT, 1989, p. 56.
- <sup>23</sup> CASTRO, CARLOS Roberto de Siqueira. *A Constituição Aberta e os Direitos Fundamentais*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 699, nota 1199
- <sup>24</sup> *Ibidem*, p. 697.

- <sup>25</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 19. ed., 2001, p. 822.
- <sup>26</sup> REGAN, Tom. The Case for Animal Rights, texto disponível em [http://articles.animalconcerns.org/ar-voices/acrhive/case\\_for\\_ar.html](http://articles.animalconcerns.org/ar-voices/acrhive/case_for_ar.html), colhido em 24.10.2005
- <sup>27</sup> Ibidem.
- <sup>28</sup> LEVAI, Laerte F. op cit.
- <sup>29</sup> Texto disponível em <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/...>, colhido em 21.10.2005.
- <sup>30</sup> Texto disponível em <http://www.dw-world.de/dw/article/...>, colhido em 21.10.2005.
- <sup>31</sup> Texto disponível em <http://www.animal-law.org/statutes/washdc.htm>, colhido em 19.10.2005.
- <sup>32</sup> LEVAI, Laerte F. op cit.
- <sup>33</sup> MASCHIO, Jane Justina, *Os Animais – Direitos deles e ética para com eles*. Teresina: Jus Navigandi, a . 9, n. 771, 13.08.2005. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7142>. Acesso em 21.10.2005.
- <sup>34</sup> Ibidem.
- <sup>35</sup> Ibidem.
- <sup>36</sup> MASCHIO, Jane Justina. Op cit.
- <sup>37</sup> Ibidem.
- <sup>38</sup> OLIVEIRA, Gabriela Dias de. *A Teoria dos Direitos Animais Humanos e Não – Humanos, de Tom Regan, Ethic@*, Florianópolis, v. 3, n. 3, p. 289, dez. 2004.
- <sup>39</sup> Ibidem, p. 289.
- <sup>40</sup> Ibidem, p. 290.

Recebido em: 28/11/2011.

Aprovado em: 02/02/2012.