

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**CARLOS CÉSAR ROCHA MAZZA FILHO**

**POSSIBILIDADES DE RESPONSABILIZAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS PELA  
OMISSÃO NO DEVER DE ZELAR PELO MEIO AMBIENTE: O CASO DAS  
TARTARUGAS MARINHAS DE FORTALEZA**

**FORTALEZA – CE  
2025**

CARLOS CÉSAR ROCHA MAZZA FILHO

POSSIBILIDADES DE RESPONSABILIZAÇÃO DE GESTORES PÚBLICOS PELA  
OMISSÃO NO DEVER DE ZELAR PELO MEIO AMBIENTE: O CASO DAS  
TARTARUGAS MARINHAS DE FORTALEZA

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito da Universidade Federal do  
Ceará, como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Geovana Maria  
Cartaxo de Arruda Freire

FORTALEZA  
2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Federal do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

M429p Mazza Filho, Carlos César Rocha.

Possibilidades de responsabilização de gestores públicos pela omissão no dever de zelar pelo meio ambiente : O caso das tartarugas marinhas de Fortaleza / Carlos César Rocha Mazza Filho. – 2025.

48 f. : il. color.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, , Fortaleza, 2025.

Orientação: Prof. Dr. Geovana Maria Cartaxo de Arruda Freire.

1. Direito ambiental. 2. Responsabilidade ambiental. 3. Omissão administrativa. 4. Tartarugas marinhas. I. Título.

---

CDD

## **RESUMO**

O presente trabalho busca analisar a possibilidade de responsabilização de gestores públicos do município de Fortaleza pela omissão na implementação de políticas públicas voltadas à proteção das tartarugas marinhas na orla da cidade. A pesquisa enfoca a importância da adoção de ações concretas do Poder Público para efetivar a proteção da fauna, conforme disposto no art. 225 da CF/88, que impõe deveres tanto à coletividade quanto ao Estado. O estudo explora o conceito de poluidor indireto e a responsabilidade do Estado e seus agentes políticos por omissões ambientais, especialmente em relação a possíveis enquadramentos na Lei de Improbidade Administrativa. A pesquisa é realizada por meio de abordagem qualitativa, revisão bibliográfica e análise de normas e jurisprudência, com o objetivo de contribuir para o fortalecimento da responsabilização por omissão e a proteção das espécies marinhas. Ao final, propõe-se uma minuta de Ação Popular como instrumento jurídico para questionar a inércia do Executivo e do Legislativo local quanto à proteção ambiental.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente, Responsabilidade Ambiental, Omissão Administrativa, Tartarugas Marinhas, Fortaleza, Direito Ambiental.

## **ABSTRACT**

This study aims to analyze the possibility of holding public officials in the municipality of Fortaleza accountable for their omission in implementing public policies focused on the protection of sea turtles along the city's coastline. The research highlights the importance of adopting concrete actions by the public authorities to effectively protect wildlife, as established by Article 225 of the 1988 Brazilian Federal Constitution, which imposes duties on both society and the State. The study explores the concept of indirect polluter and the responsibility of the State and its political agents for environmental omissions, particularly in relation to potential cases under the Brazilian Law on Administrative Impropriety. The research is conducted through a qualitative approach, bibliographic review, and analysis of legal norms and case law, aiming to contribute to the strengthening of accountability for omissions and the protection of marine species. Finally, the study proposes a draft of a Popular Action as a legal instrument to challenge the inertia of the local Executive and Legislative branches concerning environmental protection.

**Keywords:** Environment, Environmental Responsibility, Administrative Omission, Sea Turtles, Fortaleza, Environmental Law.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>1. ATOS OMISSIVOS E O ESTADO COMO POLUIDOR INDIRETO.....</b>	<b>10</b>
1.1. Fundamentos constitucionais da proteção ambiental e o dever estatal.....	10
1.2. A responsabilidade do Estado por omissão na proteção ambiental.....	12
1.3. O conceito jurídico de poluidor indireto e sua aplicação ao Estado.....	13
1.4. Jurisprudência do STJ sobre a omissão estatal como causa do dano ambiental.....	14
1.5. Considerações finais sobre o Estado no conceito do poluidor indireto.....	18
<b>2. OMISSÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>20</b>
2.1. A construção histórica e normativa do conceito de improbidade.....	20
2.2. A Lei da Improbidade Administrativa e suas aplicações.....	21
2.3. A aplicação da improbidade à proteção ambiental e tensões sobre a discricionariedade da administração pública.....	23
2.4. Jurisprudência e consolidação da improbidade por dano ambiental.....	26
<b>3. A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO DE FORTALEZA E A PROTEÇÃO DAS TARTARUGAS MARINHAS.....</b>	<b>29</b>
3.1. Contextualização fática da situação ambiental.....	29
3.2. Iniciativas não implementadas e inércia estatal.....	33
3.3. Possível enquadramento jurídico dos gestores públicos.....	36
3.4. Análise sobre meios processuais para a tutela ambiental.....	37
3.5. Aplicação dos instrumentos no caso concreto em análise.....	40
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

Marco histórico de um Brasil que voltava à Democracia após mais de duas décadas de Ditadura Militar, a Constituição Federal de 1988 representa também verdadeiro momento divisor de águas para a legislação ambiental brasileira. Com foco na universalização de direitos individuais, sociais e difusos, a nova Carta Magna quebrou vários paradigmas para o tema do meio ambiente, elevado pela primeira vez ao status de matéria constitucional digna de um capítulo específico.

Tal entendimento encontra transcrição clara no próprio caput do art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que prescreve: "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". O direito ao ambiente sadio é institucionalizado, portanto, como direito fundamental do indivíduo.

Sobre este ponto, a doutrina analisa o “meio ambiente ecologicamente equilibrado” não como uma permanente inalterabilidade das condições naturais, mas sim como uma harmonia entre os vários elementos que compõem a ecologia – populações, comunidades, ecossistemas e biosfera –, que deve ser buscada pelo Poder Público, pela coletividade e por todas as pessoas (MACHADO, 2013, p. 154)

O referido artigo, todavia, vai além e relaciona, em seu 1º parágrafo, a efetividade deste direito a uma obrigação ao Poder Público, mencionando explicitamente, em seu inciso V, o dever dele em controlar ações humanas de “produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”, e, em seu inciso VII, em “proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade” (BRASIL, 1988).

Presente em maior destaque em regimes constitucionais modernos – como o português (1976), o espanhol (1978) e o brasileiro (1988) – o debate sobre a

proteção do meio ambiente foi ganhando relevância sobretudo nas últimas décadas, quando passou a ser ponto central em discussões internacionais.

Com marco inicial na Conferência de Estocolmo (1972), que estabeleceu uma série de princípios associando desenvolvimento e meio ambiente, tal predominância se mantém em crescente até a atualidade, balizando uma série de tratados e declarações coletivas recentes na estrutura da Organização das Nações Unidas (ONU). Neste sentido, podemos destacar a própria Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, aprovada no Brasil em 1992.

No ordenamento jurídico brasileiro, a evolução deste debate foi acompanhada pelo surgimento de vasta legislação específica, incluindo a lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a lei 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), a lei nº 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza), entre outras, além da própria inclusão deste tema no texto constitucional.

Neste quadro, são muitas e variadas as discussões em torno da possibilidade de responsabilização civil ou administrativa por ações ou omissões que provoquem danos ambientais, inclusive por parte de agentes políticos. Em várias das leis já mencionadas, há especificações claras para omissões que resultem "em dano à flora, à fauna e aos demais atributos naturais" (BRASIL, 2000)

É no contexto deste debate que se insere este trabalho, que pretende analisar a possibilidade de responsabilização de gestores públicos do município de Fortaleza pela não implementação de políticas públicas com o objetivo de efetivar a proteção de tartarugas marinhas na orla da Capital cearense.

Das sete espécies de tartarugas marinhas existentes no mundo, cinco ocorrem no Brasil: tartaruga-cabeçuda (*Caretta caretta*), tartaruga-de-pente (*Eretmochelys imbricata*), tartaruga-verde (*Chelonia mydas*), tartaruga-oliva (*Lepidochelys olivacea*) e tartaruga-de-couro (*Dermochelys coriacea*). Deste quadro, apenas uma espécie, a tartaruga-de-couro, não está presente no Ceará, embora existam registros de encalhe na região (FEITOSA, 2013, p. 11; ICMBIO, 2018)

Todas estas espécies são consideradas ameaçadas de extinção, com duas delas – tartaruga-de-pente e tartaruga-de-couro – incluídas pelo Instituto Chico

Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (2018) na escala de “criticamente em perigo”.

Neste contexto, já existe todo um debate apontando soluções simples, de menor demanda orçamentária, que poderiam ampliar a proteção dessas espécies no litoral fortalezense. Um conjunto de estudos e propostas com este objetivo foi apresentado por acadêmicos da Universidade Federal do Ceará (UFC) ao vereador de Fortaleza Gabriel Aguiar (Psol), que compilou as ideias no Projeto de Lei Ordinária 599/2021, hoje em tramitação na Câmara Municipal de Fortaleza.

Segundo o projeto, ficaria estabelecido em trechos conhecidos como pontos de desova de tartarugas marinhas um novo Refúgio de Vida Silvestre (Revis), um dos tipos de Unidade de Proteção Integral previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (BRASIL, 2000). Atendendo ao SNUC, a proposta implementaria restrições à coleta e manejo de ovos e materiais orgânicos das tartarugas, como cascos ou ossos. A matéria também prevê a delimitação, no plano de manejo do Revis, de áreas com proibição de circulação de veículos automotores.

Quatro anos após a apresentação do projeto, no entanto, não há qualquer movimentação da matéria no Legislativo, tampouco resposta do Executivo no sentido de implementar qualquer uma das sugestões do texto. Registros de mortandade ou encalhe de tartarugas no litoral da cidade, no entanto, continuam frequentes na imprensa local (PINUSA, 2024).

Pesquisa da Universidade Federal do Ceará também apontou que, somente entre os meses de fevereiro de 2016 e novembro de 2019, foram registrados no litoral do Estado 195 encalhes de tartarugas marinhas (MOREIRA et al, 2019). Mesmo diante de denúncias e da pressão constante de órgãos da sociedade civil, o Poder Público não tem oferecido respostas no sentido de enfrentar o problema.

Não estariam, portanto, incorrendo os gestores públicos de Fortaleza em omissão do dever de zelar pela devida aplicação do art. 225 da Constituição Federal? Da mesma forma que um gestor pode ser punido, por exemplo, por não efetivar o atendimento gratuito de saúde para seus munícipes, ele poderia sofrer sanções caso não tome medidas para efetivar a proteção da fauna? É isso que este

trabalho propõe debater, à luz das normas, da doutrina e da jurisprudência estabelecida sobre o tema no País.

Especificamente, pretende-se, em cada capítulo deste trabalho:

1. Investigar o conceito de poluidor indireto e as possibilidades de enquadramento jurídico do Estado e de seus agentes políticos por omissão no dever de proteger o meio ambiente;
2. Analisar a omissão administrativa em matéria ambiental como fundamento para responsabilização por improbidade, à luz da doutrina e jurisprudência brasileira;
3. Estudar o caso concreto da ausência de proteção às tartarugas marinhas em Fortaleza, identificando as consequências jurídicas da inércia do Poder Público local e propondo eventuais instrumentos legais cabíveis.

A metodologia adotada consiste em abordagem qualitativa, com revisão bibliográfica, análise normativa e jurisprudencial. Espera-se, ao final, contribuir para o fortalecimento da responsabilização ambiental por omissão e para a proteção de espécies ameaçadas, como as tartarugas marinhas da costa cearense.

Por fim, o trabalho pretende apresentar uma minuta de Ação Popular, um dos instrumentos jurídicos existentes hoje no Brasil para o questionamento de atos lesivos ao meio ambiente, sobre o caso concreto das tartarugas marinhas de Fortaleza. A ideia é iniciar uma proposta de ação no sentido de oportunizar uma discussão sobre o tema no Judiciário cearense.

## 1. ATOS OMISSIVOS E O ESTADO COMO POLUIDOR INDIRETO

### 1.1. Fundamentos constitucionais da proteção ambiental e o dever estatal

Para o desenvolvimento deste trabalho, é necessária inicialmente uma análise da evolução doutrinária e jurisprudencial das possibilidades de responsabilização do Estado – e, por consequência, de seus agentes políticos – por danos ambientais. Para o objetivo final deste estudo, são de especial importância teses ou julgados que abordem casos onde tal prejuízo tenha decorrido a partir de uma conduta omissiva do Estado.

Para posterior aplicação no caso concreto, também é fundamental para este trabalho o maior desenvolvimento do conceito do poluidor indireto, frequentemente aplicado em julgamentos modernos sobre o tema, sobretudo em casos onde ocorre a responsabilização do Estado. Antes de avançar para este ponto, no entanto, faremos uma análise da evolução do direito ambiental como ferramenta garantidora de direitos previstos na ordem jurídica vigente, assim como uma breve exposição de algumas de suas principais normas atualmente em aplicação.

A preservação do meio ambiente, especialmente no contexto brasileiro, é um tema que encontra base legal em um grande número de princípios e normas que buscam assegurar a sustentabilidade e manutenção dos recursos naturais. Entre a extensa legislação em vigor sobre o assunto, cabe a nós destacar, mais uma vez, o pioneirismo da Constituição Federal de 1988, que elevou a questão pela primeira vez ao status de matéria constitucional.

Nesta nova perspectiva, o meio ambiente deixa de ser considerado um bem jurídico “per accidens (casual, por uma razão extrínseca), e é alçado à categoria de bem jurídico per se, dotado de um valor intrínseco e com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica” (MILARÉ, 2009, p. 144), equiparado a temas como a saúde humana e outros bens inerentes à pessoa.

Para doutrinadores clássicos do direito ambiental brasileiro, o texto previsto em toda a extensão do art. 225, que primeiro abre o capítulo dedicado ao meio ambiente na Constituição, tem feições claras de imposição, consolidando o

entendimento de que o tema “não é matéria que possa ser relegada pelo Poder Público” (MACHADO, 2013, p. 109) e que qualquer inércia diante de tais riscos poderia ser classificada como “inaceitável”.

Elaborando mais sobre tal dispositivo, outros doutrinadores destacam ainda que o texto constitucional “reconhece três tipos de responsabilidade, independentes entre si – a administrativa, a criminal e a civil – com as respectivas sanções” (SILVA, 2007, p. 301). Esta tríplice responsabilidade não seria, no entanto, peculiaridade exclusiva do dano ecológico, pois “qualquer dano a bem de interesse público pode gerar os três tipos de responsabilidade”.

Em contexto parecido, também possui interpretação semelhante o artigo 23, incisos VI e VII, do texto constitucional, que estabelece como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora” (BRASIL, 1988). Neste sentido, Milaré (2009) acrescenta que a norma constitucional reconhece o valor, em si, dos animais enquanto seres vivos dignos de respeito, contra qualquer molestação ou violência à sua integridade física.

Já outros autores como Carvalho (2013) destacam também como essa modernização do texto constitucional reproduz no cenário brasileiro o próprio ganho de protagonismo do direito ambiental no cenário internacional. Essa tendência encontra relação direta com a própria evolução das características socioeconômicas mundiais nas últimas décadas, marcadas por uma sociedade pós-industrial dotada de grande complexidade e produtora de riscos globais.

O surgimento de uma comunicação ecológica e sua ressonância no direito, a partir da formação do direito ambiental, por sua vez, constituiria “resposta social e jurídica, respectivamente, à proliferação dos riscos e danos ambientais autoproduzidos na nossa sociedade”. Neste contexto, resume o autor:

A sociedade deve reagir às consequências indesejadas que sua operacionalidade e desenvolvimento histórico deram forma. A ciência passa a ter de diagnosticar as consequências de seus avanços; a economia capitalista industrial fortalece e estimula a produção e o consumo massificados de produtos, atividades e tecnologias cujas consequências

ainda são desconhecidas; a política passa a ter de fomentar espaços de decisão democrática no que diz respeito à aceitação ou não dos riscos gerados por determinadas atividades; o direito passa a ter de decidir em situações que levem em consideração o futuro, apresentando decisões jurídicas que tenham condições de criar obrigações antes da ocorrência de danos, por meio da atribuição de ilicitude aos riscos intoleráveis. (CARVALHO, 2013, p. 23-24)

Neste sentido, é crescente no país uma corrente que defende um novo modelo de Estado que, compreendendo o atual contexto de uma sociedade de riscos e de crises ecológicas, defende papel mais atuante do poder público em prol da proteção do meio ambiente. No Brasil, tal teoria do Estado de Direito Ambiental é fortemente sustentada por juristas como Canotilho e Leite (2007).

## **1.2. A responsabilidade do Estado por omissão na proteção ambiental**

É vasta ainda a literatura existente hoje no meio jurídico que trata da possibilidade de responsabilização do Estado diante de possíveis omissões no dever de zelar pelo meio ambiente. Em análise extensa sobre o tema, Mirra (1999) destaca que, embora ainda persista forte corrente jurisdicional que nega a possibilidade de obter-se a condenação do Poder Público em obrigações de fazer tendentes, já é observada, desde o final dos anos 1990, a "emergência de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais inovadores, que admitem a extensão do controle jurisdicional para suprir essa inércia dos órgãos de governo" (p. 63).

Na mesma toada, o autor destaca que, a partir do momento em que se consagrou o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e se reconheceu o meio ambiente como um bem de uso comum do povo, não se pode mais conceber que decisões unilaterais do Poder Executivo sejam tomadas em desconformidade com as preocupações preservacionistas da sociedade. (MIRRA, 1999, p. 63).

Em discussões mais antigas sobre o tema, era um ponto especialmente controverso o questionamento sobre se a responsabilização de agentes públicos poderia representar uma violação ao poder de discricionariedade da administração pública para a tomada de decisões – com possível quebra inclusive do princípio da

separação dos três poderes. Correntes mais modernas, no entanto, já apontam a possibilidade da imposição ao Executivo do dever de agir, ainda que o Judiciário não possa dizer – explicitamente – qual medida mais adequada ao caso concreto (STEIGLEDER, 2002, p. 23).

Em sua obra, Milaré (2009) prescreve de forma clara que as pessoas jurídicas de direito público podem ser responsabilizadas pelas lesões que causem ao meio ambiente, não só como agente poluidor (como em razão de construção de estradas, aterros e afins sem a realização de estudo de impacto ambiental), mas também quando se omite no dever constitucional de proteger o meio ambiente (falta de fiscalização, inobservância de regras informadoras dos processos de licenciamento, inércia quanto à instalação de sistemas de disposição de lixo e tratamento de esgotos, entre outros).

Por fim, cabe aqui também destacar a edição pelo Ceará da Lei Estadual 17.729, de 25 de outubro de 2021, que criou a Política Estadual de Proteção Animal. Na matéria, ficam instituídas uma série de normas destinadas à proteção, à defesa e à preservação dos animais do Estado do Ceará. Em seu artigo 79, a norma inclusive prevê a responsabilização e até punição de agentes que, “no exercício do controle preventivo e corretivo de situações que alterem o equilíbrio da fauna local, cometam casos de falta grave, dolo, culpa, omissão ou falsidade” (CEARÁ, 2021).

### **1.3. O conceito jurídico de poluidor indireto e sua aplicação ao Estado**

É neste sentido, representando essa corrente mais moderna sobre o tema, que pode ser observada maior centralidade do conceito do poluidor indireto no direito ambiental brasileiro. A definição está presente no ordenamento jurídico vigente em dispositivos legais como o artigo 3º, inciso IV, da Lei 6.938/81, da Política Nacional do Ambiente, segundo o qual pode ser entendido como “poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (BRASIL, 1981).

Em resumo, a doutrina costuma distinguir, nesse contexto, dois tipos de condutas geradoras de responsabilidade ambiental: a comissiva, praticada por quem realiza diretamente o ato danoso – como despejo irregular de resíduos, supressão

de vegetação ou execução de obra sem licença –, e a omissiva, caracterizada pela inércia diante de um dever jurídico de agir. Esta última é a que teria maior pertinência quando falamos do poluidor indireto.

Em análise sobre este conceito, Benjamin (1998) destaca caráter “amplo” do vocábulo usado pelo legislador, que inclui não só os responsáveis diretos pelo dano ambiental, como também aqueles que indiretamente com ele contribuem, seja por facilitação ou omissão.

O dever de proteção do meio ambiente é do particular, mas também do Poder Público, conforme expressamente firmado pela Constituição Federal. Daí resulta “que o Estado é corresponsável pelos danos daí advindos, podendo ser chamado a compor prejuízos individuais ou coletivos”, tanto mais quando olvida seu dever-poder fiscalizatório de fundo constitucional e legalmente imposto, cumprido por “atos administrativos vinculados e, portanto, obrigatórios”. (BENJAMIN, p.43)

Para o eminent jurista e ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), portanto, tal escolha de palavras não deixaria dúvidas da possibilidade de responsabilização tanto do particular quanto do Poder Público pelo dano ambiental.

#### **1.4. Jurisprudência do STJ sobre a omissão estatal como causa do dano ambiental**

Essa interpretação encontra ampla aplicação prática em diversos julgamentos já realizados pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), como no emblemático caso da AREsp 1.678.232/SP, julgado pela Segunda Turma em abril de 2021. Na análise do processo, o colegiado manteve a condenação do município e do estado de São Paulo, além de outros réus, em Ação Civil Pública que apurava a responsabilidade por danos ambientais ocorridos em invasões e loteamentos clandestinos.

Com relatório do próprio ministro Herman Benjamin, o acórdão do caso correlaciona dispositivos já mencionados do artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal, e do artigo 3º, inciso IV, da Política Nacional do Meio Ambiente com o dever do Estado de fiscalizar, preservar o meio ambiente e combater a poluição, “podendo

sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (dano indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva". Segue trecho da ementa da jurisprudência:

PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. ÁREA DE MANANCIAIS. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS. REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. EXAME PREJUDICADO. LOTEAMENTO. REGULARIZAÇÃO. ART. 40 DA LEI 6.766/1979. ESTATUTO DA CIDADE. DEVER MUNICIPAL. LIMITAÇÃO ÀS OBRAS ESSENCIAIS.

(...)

5. Nos termos da jurisprudência do STJ, da interpretação sistemática dos arts. 13 da Lei 6.766/1979 e 225 da CF/1988 extrai-se necessidade de o Estado interferir, repressiva ou preventivamente, quando o loteamento for edificado em áreas tidas como de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais.

6. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que **o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição** (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005.

(AREsp n. 1.678.232/SP, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 16/8/2021.)

Em outro ponto pertinente para este estudo, o relator também destaca em seu voto que o Estado de São Paulo, ao incorrer em omissão de fiscalização e de prevenção ao dano ambiental no caso, falhou no dever de prestação do serviço público, ensejando sua responsabilização. Ao final do julgamento, os demais ministros da Segunda Turma acompanharam o voto do relator de forma unânime.

Pouco mais de seis meses após este julgamento, esse relevante entendimento da Corte sobre omissão estatal e dano ambiental foi consolidado com a aprovação da Súmula 652/STJ: "A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária" (BRASIL, 2021). Ou seja, a inércia do Poder Público em proteger ou fiscalizar a proteção do meio ambiente traz

para si responsabilidade solidária quanto a eventuais danos causados por particulares, ainda que essa execução só aconteça após o esgotamento das tentativas de cobrança contra o devedor principal.

Ao reforçarem a importância da ação preventiva e fiscalizatória do Estado, tanto a súmula quanto o julgado citados acima acabam dialogando com a doutrina de Milaré (2009), que reforça a necessidade de uma ação antecipada diante da dificuldade inerente da ação reparatória em direito ambiental. Neste sentido, o jurista destaca que a responsabilidade civil, especialmente quando se trata de mera indenização (não importando o seu valor), é sempre insuficiente em matéria de dano ambiental. Por mais custosa que seja a reparação, jamais se reconstituirá a integridade ambiental ou a qualidade do meio que for afetado.

O doutrinador relaciona inclusive essa dificuldade de recuperação com o princípio da prevenção, um dos principais fundamentos do direito ambiental brasileiro. Em resumo, aplica-se esse princípio quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa. Diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução (MILARÉ, 2009, p. 823).

Em obra clássica do Direito Ambiental brasileiro, Machado (2013) também traz diversas considerações sobre este tema, destacando o grande número de acordos e tratados internacionais – como a Convenção da Diversidade Biológica (1998), o Tratado de Maastritch da União Européia (1972) ou o Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul (2001) – com menções explícitas e de destaque à necessidade de atuar preventivamente contra o dano ambiental.

Neste sentido, o jurista destaca que tais convenções apontam para a necessidade de prever, prevenir e evitar na origem as transformações prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente. Tal interesse, no entanto, estaria diretamente ligado à existência de informações organizadas sobre aquilo que se quer proteger. O princípio da prevenção, portanto, não estaria só ligado a um posicionamento mental a favor de medidas ambientais acauteladoras, mas sim à criação e à prática de uma política pública ambiental, através de planos obrigatórios de identificação de riscos e planejamento de respostas (MACHADO, 2013, pp. 122-123).

Outra jurisprudência emblemática do STJ da aplicação do conceito do poluidor indireto para a responsabilização civil do Estado ocorreu no caso do AREsp 1.945.714/SC, julgado pela Segunda Turma da Corte em maio de 2022. Com relatoria do ministro Og Fernandes, o acórdão decidiu pela responsabilização do município de Joinville (SC) pela falta de fiscalização e de exigência de licenciamento ambiental para uma obra que acabou desviando o curso de um rio e provocando danos ambientais na região.

Nas instâncias anteriores, o município havia conseguido evitar responsabilização no caso com base na tese de que a omissão de fiscalização não teria sido claramente demonstrada. O relatório do caso no STJ, no entanto, sustentou que matérias de direito ambiental exigem uma "releitura" do conceito tradicional de nexo causal, uma vez que a "impossibilidade de prova (positiva ou negativa, com inversão do ônus probatório) da influência específica do ato (omissivo ou comissivo) para o dano não pode inviabilizar a tutela protetiva do meio ambiente".

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. VÍCIO DE FUNDAMENTAÇÃO. INEXISTÊNCIA. PEDIDOS IMPLÍCITOS. CONDENAÇÃO DO PODER PÚBLICO POR CONDUTAS OMISSIVAS. OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS SEM LICENCIAMENTO AMBIENTAL. FISCALIZAÇÃO, COMBATE E MITIGAÇÃO/RECUPERAÇÃO DE DANOS CAUSADOS POR PARTICULARS. POLUIDOR INDIRETO. INOVAÇÃO RECURSAL INEXISTENTE. INTERPRETAÇÃO LÓGICO-SISTêmICA DA INICIAL. NECESSIDADE. NEXO CAUSAL. RELEITURA DO CONCEITO ORTODOXO. CONTRIBUIÇÃO SUBSTANCIAL PARA O RESULTADO DANOSO E VIOLAÇÃO DE DEVER AMBIENTAL. SUFICIÊNCIA PARA A RESPONSABILIZAÇÃO.

1. Não há vício de fundamentação quando o acórdão recorrido decide integralmente a controvérsia, de maneira sólida e fundamentada.
2. O Poder Público e seus agentes possuem especial dever de observância do ordenamento ambiental, podendo **a omissão na aplicação das normas, no combate à degradação ou na recuperação das áreas, ser compreendida no conceito de poluidor indireto.**
3. A interpretação das pretensões levadas a juízo demandam análise lógico-sistêmica das manifestações das partes. A identificação pelo julgador de pedidos, ainda que implícitos, nas petições não enseja violação ao princípio da adstrição ou congruência.
4. Em direito ambiental (entre outras áreas de inerente complexidade), quando diversos fatores ou agentes contribuem de forma substancial para o resultado danoso, o conceito tradicional de nexo causal exige releitura. A impossibilidade de prova (positiva ou negativa, com inversão do ônus probatório) da influência específica do ato (omissivo ou comissivo) para o dano não pode inviabilizar a tutela protetiva do meio ambiente. Nessa

circunstância, deve-se verificar a relação entre a conduta (ativa, negligente ou omissiva) verificada e o dever do imputado em evitá-la, bem como sua relevância para o resultado, e não exatamente a causalidade (conceito ele próprio impreciso e variável conforme as concepções epistemológicas adotadas) concreta e determinada entre a ação/omissão e o dano ambiental.

5. Hipótese em que a pretensão de análise das condutas ambientais omissivas dos recorridos não configura inovação recursal.

6. Agravo conhecido para conhecer em parte do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento, a fim de determinar a apreciação do pleito alusivo aos atos omissivos arrolados pelo autor.

(AREsp n. 1.945.714/SC, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 24/5/2022, DJe de 20/6/2022.)

Em seu voto, o relator destaca a existência de diversas condutas omissivas no caso, incluindo deixar de prevenir (ou mitigar) o dano. “O nexo causal a ser investigado, portanto, não é entre a conduta administrativa e os danos, mas entre a conduta administrativa e tais obrigações” (BRASIL, 2022), afirma o ministro. Em suma, é destacada a necessidade de investigação do nexo causal não com relação direta ao dano em si, mas sim diante da ação administrativa e das obrigações do poder público quanto à proteção ambiental prevista em lei.

Ainda neste sentido, o mesmo acórdão também destaca que o Poder Público e seus agentes possuem especial dever de observância do ordenamento ambiental, podendo a omissão na aplicação das normas, no combate à degradação ou na recuperação das áreas, ser compreendida no conceito de poluidor indireto.

## **1.5. Considerações finais sobre o Estado no conceito do poluidor indireto**

Outra mostra da relevância e atualidade da discussão em torno da definição do poluidor indireto foi a inclusão do tema entre os enunciados aprovados na I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais do Conselho da Justiça Federal (CJF). Realizado em novembro de 2024 em Brasília, o evento reuniu ministros do STJ e diversos integrantes da magistratura federal para definir bases de referência para a adoção de critérios para a restauração de danos ambientais ou prevenção de conflitos decorrentes de crises climáticas.

Um dos pontos aprovados foi o Enunciado 53, que prevê que “o poluidor indireto responde de forma solidária pela reparação e pela restauração do dano ambiental cumulativamente” (BRASIL, 2024).

Por fim, cabe nesta etapa do trabalho uma breve citação a outra jurisprudência relevante do STJ, por meio do AREsp 1.728.895/DF, julgado pela Segunda Turma em março de 2021.

DIREITO AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. COMPETÊNCIA AMBIENTAL ADMINISTRATIVA. ARTS. 3º E 14 DA LEI 6.938/81 E LEI COMPLEMENTAR 140/2011. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DANO AMBIENTAL. OMISSÃO DO ENTE FEDERADO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA E SOLIDÁRIA, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO ALINHADO À JURISPRUDÊNCIA DO STJ.

(…)

2. Contudo, a tese apresentada vai de encontro à jurisprudência desde muito consolidada do STJ, no sentido de que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, por igual, o dever-poder de polícia ambiental na salvaguarda do meio ambiente, podendo sua omissão quanto a tal mister ser considerada causa direta ou indireta do dano, ensejando, assim, sua responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária. Precedentes, entre muitos outros: "A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação" (AgRg no REsp 1.497.096/RJ, Relator Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 18.12.2015); "A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva" (AgInt no REsp 1.326.903/DF, Relator Min. Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 30.4.2018, grifei); REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22.8.2005, p. 202;

(AREsp n. 1.728.895/DF, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021.)

Com relatoria do ministro Herman Benjamin, a ementa fundamenta amplamente o que pretende este trabalho no sentido de afirmar a responsabilidade por omissão do estado ou da administração, ao afirmar que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm, por igual, o dever-poder de polícia ambiental na salvaguarda do meio ambiente, podendo sua omissão quanto a tal mister ser considerada causa direta ou indireta do dano, ensejando assim, sua responsabilidade objetiva, ilimitada, solidária e de execução subsidiária.

## 2. OMISSÃO ADMINISTRATIVA AMBIENTAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 2.1. A construção histórica e normativa do conceito de improbidade

Dando sequência à análise da responsabilidade estatal por danos ambientais, é de fundamental importância aprofundar o exame da omissão do Poder Público à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). A inércia do gestor público, ao não adotar medidas preventivas ou fiscalizatórias, não apenas agrava o dano ambiental, como também pode configurar ato de improbidade passível de sanções administrativas, como poderá ser observado a seguir.

Inicialmente, cabe ser observado o próprio termo improbidade, originário do vocábulo latino *improbitate*, com significado de "desonestade", e da expressão *improbus administrator*, que quer dizer "administrador desonesto ou de má-fé". (PAZZAGLINI FILHO, 2025, p. 18). Como a própria origem sugere, tal preocupação com a honestidade das atividades públicas está longe de ser novidade: já no Código de Hamurabi, datado do 18º século a.C., havia a previsão de sanções severas para juízes que cometessem irregularidades durante o andamento de um processo (KING, 1910). O Código Criminal brasileiro de 1830, sancionado durante o reinado de D. Pedro I, também trazia punições para atos ímpuros de agentes públicos, incluindo os crimes de abuso de poder, suborno e concussão (BRASIL, 1830).

As feições modernas do conceito de improbidade administrativa, no entanto, só seriam desenvolvidas no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988, que primeiro positivou o combate à improbidade administrativa no País. Até então, toda menção do tema na legislação pátria reconhecia como forma de improbidade apenas o enriquecimento ilícito pelo agente. Sob a nova ordem constitucional, alargou-se a esfera de proteção do patrimônio público e o bem jurídico tutelado passaria a ser não mais apenas o erário, como também a própria probidade administrativa (Milaré, 2009, pp. 942-943).

A própria expressão improbidade administrativa foi inserida pela primeira vez no texto Constitucional na Carta Magna de 1988, em seus artigos 15, V, e 37, § 4º,

prevendo inclusive a suspensão de direitos políticos e perda de função pública dos agentes ímparobos. Com essa alteração, o controle sobre a improbidade se ampliou para abranger qualquer prática de corrupção que tenha ou não lesado concretamente o erário, sendo passíveis de tutela não só o bem público material, como também a gestão ética e eficiente do patrimônio público.

Desse controle não escapa a Administração Pública Ambiental, que está vinculada a um corpo de instrumentos legais no intuito principal de promover a preservação da qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável. Arbitrariedades, omissões ou atos equivocados na promoção da gestão ambiental não podem ser tolerados (...) Tal controle está cada vez mais em evidência, uma vez que os entes e órgãos públicos passaram a ter relevante papel na fiscalização de atividades econômicas e na implementação de políticas públicas e realização de obra, gerenciando, muitas vezes, recursos destinados à proteção do patrimônio ambiental. (MILARÉ, 2009, p. 943)

No contexto moderno, a improbidade passa a ser não sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas sim da ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestade, má-fé, do agente público no desempenho de função pública (PAZZAGLINI FILHO, 2025, p. 20).

## **2.2. A Lei da Improbidade Administrativa e suas aplicações**

A partir dessa prescrição constitucional, o Brasil desenvolveu seu principal instrumento de combate aos atos ilícitos na administração pública, com a já mencionada Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). Em seu texto, a norma disciplina os atos de improbidade em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito do agente (art. 9º), atos que causam prejuízo efetivo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

Entre sanções, a lei prevê o ressarcimento de danos ao erário, indisponibilidade de bens, multa, perda do que foi obtido ilicitamente, perda de função pública, suspensão dos direitos políticos (de 8 a 10 anos, conforme a hipótese), e proibição de contratar com o poder público (BRASIL, 1992).

A Lei da Improbidade Administrativa teria alterações importantes com a promulgação da Lei 14.230/2021, que, entre outros pontos, retira a modalidade culposa para a configuração de atos ímparobos. Antes mesmo dessa alteração, no entanto, já havia entendimento de que o elemento subjetivo, ou seja, a "intenção de fazer", seria essencial à caracterização da improbidade administrativa. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002), "mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto" (p. 988).

No campo ambiental, tal análise exige um esforço interpretativo para caracterizar o dolo mesmo diante da ausência de ação física direta. Conforme descreve Van der Linden (2002), estão entre características mais marcantes da Lei 8.429/92 justamente o fato de ela não descrever taxativamente ou detalhadamente as condutas previstas como improbidade, oferecendo apenas uma enumeração exemplificativa de condutas. Com isso, a norma permanece atual ainda que sejam aperfeiçoadas as práticas de atos de improbidade, uma vez que o caráter genérico dos enunciados permite a fácil subsunção de outras condutas lesivas no enquadramento daquelas consideradas ímparobas.

Desta forma, acaba merecendo grande relevo o artigo 11 da Lei 8.429/92, que, ao estabelecer como improbidade qualquer ação ou omissão que atente contra os princípios da administração pública, acaba passando a descrever um número extremamente vasto de condutas, ganhando feições de *regra de reserva* para ser aplicada em casos que não acarretem em lesão ao erário ou enriquecimento ilícito do agente público (VAN DER LINDEN, 2002).

Outro destaque é o próprio inciso II do artigo 11, que, ao prescrever como improbidade que atenta contra os princípios da administração pública o ato de "retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício" (BRASIL, 1992), acaba incluindo de maneira expressa a possibilidade de responsabilização por condutas omissivas. Em resumo, descreve Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002):

A rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impensoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa (DI PIETRO, 2002, p. 988).

Por fim, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa, especialmente por meio do artigo 11, desempenha papel central na responsabilização de agentes públicos por condutas omissivas, inclusive na seara ambiental. A amplitude e a natureza exemplificativa da norma permitem sua aplicação a uma variedade de comportamentos lesivos, inclusive aqueles em que o dolo se manifesta não por ações diretas, mas pela omissão diante de situações que exigem atuação do gestor.

### **2.3. A aplicação da improbidade à proteção ambiental e tensões sobre a discricionariedade da administração pública**

Dada essa notável abrangência, a Lei de Improbidade Administrativa pode ser considerada como um excelente instrumento de combate às práticas nocivas ao interesse ambiental, uma vez que as questões do meio ambiente são notadamente permeadas por intensa atividade administrativa, tanto em primeiro plano, no que se refere aos atos autorizativos ou licenciadores do Poder Público (prevendo a ocorrência de danos ambientais), quanto em segundo plano no que diz respeito à fiscalização das práticas potencialmente danosas (VAN DER LINDEN, 2002).

Na perspectiva doutrinária, no entanto, a extensão da aplicação da Lei 8.429/92 em matéria ambiental ainda provoca extenso debate e controvérsia. Em artigo fazendo extensa revisão bibliográfica sobre o tema, Tarcísio Henriques Filho (2011) lamenta teor “incompleto” que atos lesivos aos interesses ambientais são tratados na doutrina, que muitas vezes se limita a “tangenciar” a questão da aplicação das regras de improbidade administrativa ao Direito Ambiental.

Um dos pontos de maior divergência, por exemplo, diz respeito aos limites da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa diante do poder de discricionariedade típico da administração pública. Dotado de legitimidade pelo voto popular, um prefeito municipal, por exemplo, não possui um curso de ação único e obrigatório previsto em lei, sendo permitido que a administração escolha, a partir de suas próprias prioridades e orientações políticas, entre diversas opções válidas.

Eleito sob uma plataforma voltada para a questão da mobilidade urbana, por exemplo, o prefeito pode decidir priorizar esta área sem necessariamente cometer falta com as demais, principalmente se levarmos em consideração o caráter cada vez mais limitado dos orçamentos municipais. No cotidiano da administração pública, muitas vezes a doutrina se limita pela determinação, de forma criteriosa, dos limites da atuação do gestor público no campo da discricionariedade, quase sempre à luz dos princípios da *finalidade* e da *razoabilidade*.

Neste sentido, o próprio Milaré (2009), por exemplo, destaca a necessidade de "se permitir um mínimo de discricionariedade técnica por parte do agente público na tomada de decisões", destacando ainda que uma mera discordância de interpretação, por vezes carente de objetividade, "não é suficiente para o ajuizamento de ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa" (MILARÉ, 2009, p. 421).

Desenvolvendo esta ideia, o jurista faz menção ao brocado *summum jus, summa injuria* ("o máximo direito, a máxima injustiça"), destacando que o "zelo excessivo e irrazoável em relação à letra da lei pode ferir-lhe de morte o espírito". Já outros autores, por sua vez, fazem poucas considerações sobre a improbidade ambiental em si, limitando-se a detalhar, em título sobre "meios processuais para a defesa ambiental", a ação popular, o inquérito civil público, as recomendações expedidas pelo Ministério Público, o compromisso de ajustamento de conduta e a Ação Civil Pública (FILHO, 2011, p. 36).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013) também contribui para este debate, condicionando a possibilidade de atuação do Judiciário diante de omissões da administração pública somente nos casos onde ficar constatada a antijuridicidade de tal conduta. Neste sentido, prescreve a jurista:

Na realidade, a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas não pode transformar-se em regra e não pode implicar substituição da discricionariedade administrativa pela discricionariedade do juiz. Não existe garantia de que a iniciativa do Ministério Público, ao propor a ação, ou a decisão tomada pelo juiz, quanto à oportunidade e conveniência de determinada política, seja melhor do que a adotada pelo legislador ou pela Administração Pública. Para atuação judicial, ainda que com o objetivo de obter prestações positivas, é necessária a demonstração de que a omissão é antijurídica e de que a invocação do princípio da reserva do possível não é

feita, ilicitamente, com desvio de poder, para fugir ao cumprimento do dever. Isso não quer dizer que o Judiciário não possa analisar a política pública; ele pode fazê-lo; mas, se verificar que as escolhas do poder público são razoáveis à vista das metas impostas constitucionalmente, ele não pode alterá-las ou determinar a sua alteração. (DI PIETRO, 2013, p. 30)

Hely Lopes Meirelles (1999), por sua vez, pondera em sua obra clássica que o poder discricionário não deve ser confundido com “poder arbitrário”. Em sua análise, discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas, sendo a primeira a liberdade de ação administrativa dentro dos limites permitidos em lei, enquanto a segunda representaria a ação contrária ou excedente da lei.

Já Van der Linden (2002) destaca a questão da discricionariedade como um dos mais graves problemas a se enfrentar neste debate, admitindo a dificuldade em se precisar onde ela se inicia e onde deve terminar:

O fato é que, o argumento apresentado em defesa, de que os atos praticados pelo agente público estão dentro de sua esfera de discricionariedade, muitas vezes serve de instrumento para dificultar eventuais investigações de condutas de improbidade, estando os agentes públicos agindo em nome da autonomia – quase intocabilidade – que deve ser assegurada aos três poderes (VAN DER LINDEN, 2002, p. 136).

Outro autor com posição digna de nota neste debate é Pazzaglini Filho (2000), que desenvolve o conceito de *má gestão ambiental* e o relaciona com o possível enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. Para o autor, o dever jurídico da boa gestão ambiental deveria "imperar" sempre na atuação dos agentes públicos, não lhes cabendo, nesse aspecto, qualquer margem de discricionariedade.

Por fim, Tarcísio Henrique Filho (2011) reforça que as regras da Lei de Improbidade Administrativa são de fundamental importância para a desejável efetividade das normas de tutela ao meio ambiente e, por isso, não podem ser relegadas ao esquecimento nestes casos.

Neste sentido, defende o jurista a construção de uma teoria jurídica específica do ato de improbidade ambiental, onde todo atuar ímpreto do administrador que

provoque dano ao erário, que implique enriquecimento ilícito ou desconsidere os princípios da administração pública seja passível de atrair a aplicação dos dispositivos da Lei 8.429/92.

#### **2.4. Jurisprudência e consolidação da improbidade por dano ambiental**

Se tais conceitos ainda dividem opiniões na perspectiva doutrinária, são numerosas as jurisprudências consolidadas no sentido de reconhecer a configuração de improbidade administrativa, sobretudo com enquadramento no artigo 11, inciso II, da Lei 8.429/92 de atos lesivos de gestores públicos no dever de garantir o efetivo interesse ambiental – inclusive para casos de omissão. Entre os mais emblemáticos, está o julgamento do REsp 1.260.923/RS, que entrou na pauta da Segunda Turma do STJ em dezembro de 2016.

O caso envolve Ação Civil Pública ajuizada em 1992 pelo Ministério Público Federal (MPF) contra servidores da Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam), do estado do Rio Grande do Sul (RS). Segundo a denúncia, os servidores concederam, de maneira irregular, uma licença prévia para a construção de um complexo industrial de fertilizantes em área de alta vulnerabilidade ambiental, sem o devido Estudo Prévio de Impacto Ambiental.

Tal julgado chama a atenção sobretudo por conta de um dos argumentos do relator do caso, ministro Herman Benjamin, que reafirma a existência de um “dever de atuação positiva” por parte do agente público. Em seu voto, o ministro defende que as normas ambientais encerram obrigações não só para quem usa recursos naturais, mas também para o administrador público que por eles deve velar. Segue a ementa da jurisprudência:

PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESTUÁRIO DA LAGOA DOS PATOS. LICENCIAMENTO AMBIENTAL. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

4. As normas ambientais encerram obrigações não só para quem usa recursos naturais, mas também para o administrador público que por eles

deve velar. O agente do Estado que, com dolo genérico, descumpe, comissiva ou omissivamente, tais deveres de atuação positiva comete improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992. 5. Como regra geral, o elemento subjetivo na Ação de Improbidade Administrativa deve, na sua plenitude, ser apreciado na instrução processual, após ampla produção de prova e máximo contraditório. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos ilícitos autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio *in dubio pro societate*. Nesse sentido: REsp 1.065.213/RS, Rel. Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJe 17.11.2008; AgRg no REsp 1.533.238/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 14.12.2015; AgRg no AREsp 674.126/PB, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 2.12.2015; AgRg no AREsp 491.041/BA, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 18.12.2015.

(REsp n. 1.260.923/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 19/4/2017.)

Na íntegra do voto, Benjamin elabora mais a análise, destacando que o agente do Estado que, com dolo genérico, descumpe, comissiva ou omissivamente, tais deveres de atuação positiva comete improbidade administrativa, sem prejuízo de outras sanções e da responsabilidade civil por eventual dano causado. Cabe destacar ainda um trecho do voto do eminentíssimo ministro:

Ora, sabe-se que incumbe a todo e qualquer servidor público zelar pela legalidade, integridade, honestidade, lealdade, publicidade e eficácia do licenciamento ambiental, instrumento por excelência de prevenção contra a degradação do meio ambiente e de realização, in concreto, do objetivo constitucional do desenvolvimento ecologicamente equilibrado. Infração ao due process ambiental – valor maior de ordem pública lastreado no princípio da legalidade estrita – implica reações jurídicas simultâneas mas independentes, nos campos civil (p. ex., responsabilidade pelo dano causado e improbidade administrativa), administrativo (p. ex., sanções disciplinares e, com efeitos *ex tunc*, nulidade absoluta do ato viciado, nos termos do art. 166 do Código Civil) e penal (p. ex. sanções estabelecidas nos arts. 66, 67 e 69-A da Lei 9.605/98). (REsp n. 1.260.923/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 19/4/2017.)

Outra jurisprudência digna de destaque ocorreu no julgamento do REsp 1.252.372/MG, analisado pela Segunda Turma do STJ em abril de 2016. Mais uma vez com relatoria do ministro Herman Benjamin, o caso tratou de uma condenação contra o município de Alpinópolis (MG) por omissão no dever de cumprir uma norma local que determinava a minimização dos impactos ambientais provocados por lixões em funcionamento na região.

Apesar de o caso ter envolvido apenas questionamentos processuais sobre o andamento da demanda nas instâncias inferiores, cabe destacar a dura defesa feita pelo relator – e incluída no acórdão do caso – da possibilidade de enquadramento da conduta em improbidade administrativa.

Lixões representam a antítese da proposição civilizatória da cidade sustentável. Concretiza cabal e objetivo atestado não só de incompetência e de desleixo com a saúde pública e o meio ambiente, mas também de improbidade administrativa do Prefeito. (REsp n. 1.252.372/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 30/10/2019.)

Na prática, as posições da Corte nos casos citados acabam consolidando muito da evolução doutrinária registrada ao longo deste trabalho, sobretudo pelo uso do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa como forma de coibir atos atentatórios contra os princípios da administração público – no caso analisado pela Corte, nos princípios da legalidade e da publicidade de maneira mais expressa.

Assim, diante da omissão dolosa reiterada, da ausência de políticas públicas mínimas e da comprovação de conhecimento técnico e político do problema por parte do Poder Público, vislumbra-se a possibilidade concreta de responsabilização por improbidade administrativa, à luz da legislação vigente, da jurisprudência consolidada e da doutrina majoritária.

Conforme se verá no capítulo seguinte, tais pressupostos jurídicos encontram clara incidência no caso da omissão da Prefeitura de Fortaleza diante dos reiterados alertas sobre a mortandade de tartarugas marinhas em seu litoral.

### 3. A OMISSÃO DO PODER PÚBLICO DE FORTALEZA E A PROTEÇÃO DAS TARTARUGAS MARINHAS

#### 3.1. Contextualização fática da situação ambiental

As tartarugas marinhas são espécies migratórias com complexo ciclo de vida, percorrendo grande área geográfica e múltiplos habitats. Apresentam distribuição ampla entre os oceanos, com registros que vão desde o Ártico até a Tasmânia. Apesar desse estilo de vida notadamente nômade, a maior parte das ocorrências reprodutivas concentra-se em regiões tropicais e subtropicais (FEITOSA, 2021, p. 11). Torna-se evidente, portanto, o caráter crítico da preservação desses biomas para a preservação das espécies como um todo.

É nesse contexto que a costa do Brasil, e mais especificamente o litoral do Ceará, possui relevância ecológica reconhecida como ponto de alimentação, repouso e reprodução de diversas espécies de tartarugas marinhas. Essa condição ecológica particular confere à região não apenas importância ambiental estratégica, mas também impõe ao Poder Público um dever jurídico reforçado de tutela e preservação da fauna local, nos termos do art. 225, §1º, VII da Constituição Federal.

Conforme exposto brevemente nas considerações iniciais deste trabalho, das sete espécies de tartarugas marinhas existentes no mundo, cinco ocorrem no Brasil: tartaruga-cabeçuda (*Caretta caretta*), tartaruga-de-pente (*Eretmochelys imbricata*), tartaruga-verde (*Chelonia mydas*), tartaruga-oliva (*Lepidochelys olivacea*) e tartaruga-de-couro (*Dermochelys coriacea*). Deste quadro, apenas uma espécie, a tartaruga-de-couro, não está presente no Ceará, embora existam registros de encalhe na região (FEITOSA, 2013, p. 11; ICMBIO, 2018).

Todas estas espécies são consideradas ameaçadas de extinção, com duas delas – tartaruga-de-pente e tartaruga-de-couro – incluídas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) no Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção (2018) na escala de “criticamente em perigo”. Em análise sobre o quadro, o órgão federal, subordinado ao Ministério do Meio

Ambiente e Mudança do Clima (MMA), destaca que, apesar dos esforços contínuos de proteção e monitoramento dos sítios reprodutivos das espécies, vertiginosos declínios populacionais constatados em estudos realizados nas últimas duas décadas colocam todas essas espécies observadas no País no patamar de ameaçadas de extinção (ICMBIO, 2018, p. 18).

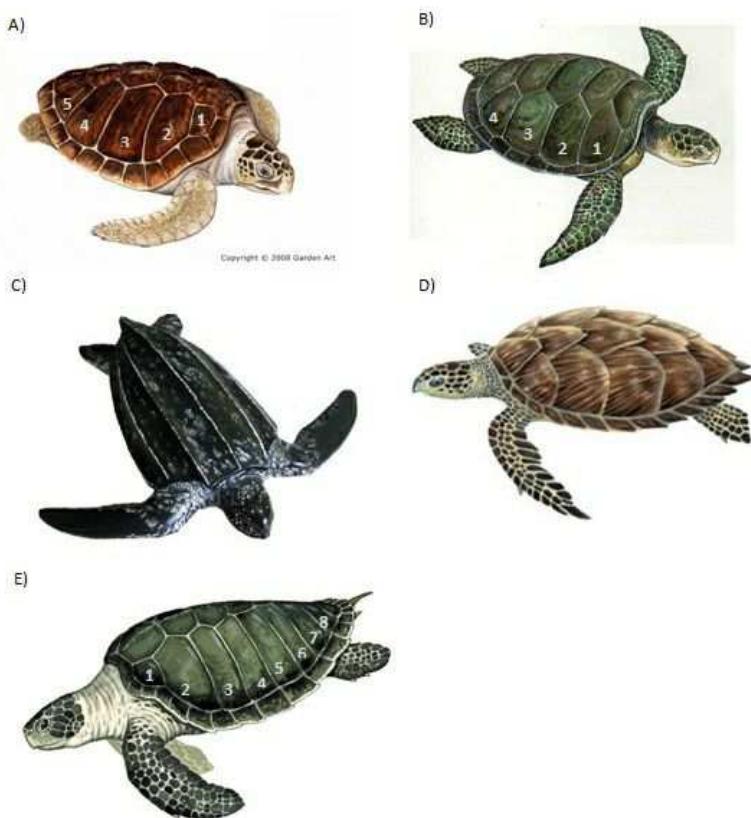


Figura 1 - Espécies de tartarugas marinhas que ocorrem no Brasil. Fonte: Projeto Tamar/ICMBio. Legenda: Espécies A- *Caretta caretta*; B- *Chelonia Mydas*; C- *Dermochelys coriacea*; D- *Eretmochelys imbricata*; E- *Lepidochelys olivacea*

Essa análise de perigo leva em consideração tanto a longevidade dessas tartarugas quanto o longo tempo necessário para que elas atinjam a maturidade sexual, que pode variar, dependendo da espécie, de 10 a 50 anos. Ao atingir a maturidade sexual, as fêmeas de todas as espécies retornam para áreas onde nasceram para desovar a cada ciclo sazonal, período compreendido entre 1 e 3 anos. No caso de machos, esse mesmo comportamento de fidelidade ocorre para áreas de cópula e alimentação. (FEITOSA, 2021, p. 25)

Embora a coleta de ovos e de espécies para a alimentação humana não seja mais, segundo o ICMBio, uma ameaça significativa para as tartarugas marinhas, essas espécies ainda sofrem com a “ocupação desordenada em áreas costeiras, que afeta os locais de construção de ninhos, e com a captura incidental em diferentes modalidades de pesca” (ICMBIO, 2018, p. 26).

Com relação aos riscos provenientes da atividade pesqueira, são vários os registros do Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção neste sentido no Ceará. Há ocorrências, por exemplo, de espécies capturadas em currais de pesca, em redes de emalhe para lagosta e em redes de emalhe para peixes no Estado. Em alguns casos, como da tartaruga-de-couro (criticamente em perigo), a costa cearense é a única região a registrar a captura incidental as espécies em currais de pesca e redes de emalhe.

Para este trabalho, no entanto, são especialmente relevantes as ameaças advindas da ocupação desordenada de áreas costeiras, fato que, como veremos a seguir, possui alta taxa de recorrência na faixa litoral cearense e, mais especificamente, na costa de Fortaleza. Neste sentido, o impacto humano sobre os habitat de tartarugas marinhas já é reconhecido há décadas, com impactos antropogênicos diretos ou indiretos continuando a ocorrer mesmo com uma série de iniciativas de recuperação desses ecossistemas (ICMBIO, 2018, p. 24).

Entre os principais fatores ligados a essa ocupação desordeira das áreas costeiras e que impactam negativamente nas populações de tartarugas marinhas, estão a movimentação da areia da praia (extração de areia e aterros); fotopoluição; tráfego de veículos (inclusive com casos de atropelamento de áreas de desova); presença humana nas praias; portos, ancoradouros e molhes; ocupação da orla (hotéis e condomínios); e a exploração (produção e distribuição) de óleo e gás.

Por fim, o ICMBio (2018) também destaca o papel das mudanças climáticas na vulnerabilização de tartarugas marinhas, que persiste devido ao papel que a temperatura desempenha na determinação do sexo dos embriões. Um aumento de temperatura na ordem de 2°C pode, destaca o órgão, causar a feminização de toda uma população. Além disso, mudanças de nível de disponibilidade de recursos alimentares ou alterações de ventos e correntes marinhas também afetam de forma decisiva o ciclo de vida longo e complexo dessas espécies.

No caso de Fortaleza, os dados do ICMBio já foram referendados por um parecer assinado por sete especialistas da Universidade Federal do Ceará (UFC) e anexado junto ao Projeto de Lei Ordinária 599/2021<sup>1</sup>, brevemente mencionado na introdução do trabalho e que será objeto de maior análise à frente. Neste estudo<sup>1</sup>, estão incluídos uma série de dados de monitoramento de ninhos e encalhes de tartarugas marinhas realizado desde 2015 pelo Instituto Verdeluz, associação civil sem fins lucrativos que nasceu em 2013 como um projeto de extensão da Faculdade de Direito da UFC e que hoje trabalha com a preservação de espécies costeiras.

Dentro deste monitoramento, foram acompanhados, apenas na temporada de desova de 2020/2021, mais de 35 ninhos somente na Praia do Futuro, em Fortaleza. A ocupação turística desordenada e obras costeiras na região, no entanto, têm sido ameaças à sobrevivência desses animais (FORTALEZA, 2021). Neste contexto, o parecer destaca a forte presença de iluminação artificial na região, com holofotes de luz branca de alto alcance que podem afugentar as fêmeas em processo de desova.

A mesma iluminação, por sua vez, pode também desorientar filhotes recém eclodidos, uma vez que eles utilizam a luz dos astros (sol ou lua), refletida na espuma marinha, como instrumento inato de orientação até o mar. Sem controle por parte da municipalidade, a iluminação de casas, barracas de praia e postes públicos em áreas de desova acabam atraindo os filhotes, levando-os a seguir em direção do continente, resultando quase sempre em óbito.

Somam-se a isso riscos de desidratação por parte dos filhotes, ou de atropelamentos por carros que passam nas avenidas próximas à orla. Por fim, o parecer técnico destaca que, até pela falta de informação ou ações educativas, parte dos frequentadores da praia pode, sem conhecimento a respeito da presença desses animais e seus ninhos, acabar pisoteando (ou até atropelando, com o tráfego de veículos na faixa de praia) ambos.

Somam-se a esses impactos os riscos de desidratação enfrentados pelos filhotes, bem como os atropelamentos causados por veículos que trafegam nas

---

<sup>1</sup> FORTALEZA (CE). Câmara Municipal. Projeto de Lei Ordinária nº 599, de 2021. Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) das Tartarugas Marinhas das Praias do Futuro e da Sabiaguaba no município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialegislativa/2021/69521/pl05992021.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2025.

avenidas próximas à orla. Além disso, o parecer técnico destaca que, até devido à ausência de informação e de ações educativas, muitos frequentadores da praia podem, sem saber, pisotear ou até atropelar (no caso de veículos que circulam nas faixas de areia) os ninhos ou os filhotes dessas tartarugas.

### **3.2. Iniciativas não implementadas e inércia estatal**

A situação relatada no último subtítulo deste trabalho não deixa dúvidas, por si só, de que há hoje em Fortaleza a necessidade de adoção de medidas emergenciais para evitar a mortandade de tartarugas marinhas no município. Neste sentido, cabe destacar aqui mais uma vez o já mencionado Projeto de Lei Ordinária 599/2021, apresentado a partir da reivindicação de especialistas junto ao mandato do vereador Gabriel Aguiar (Psol) na Câmara Municipal de Fortaleza.

Apesar de não ser, de forma alguma, a única resposta possível de resposta de agentes públicos para dirimir os riscos contra essas espécies, a proposta em análise merece especial atenção principalmente por conta de seu forte suporte teórico e baixo impacto orçamentário, além de apenas utilizar instrumentos já previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

Apresentado pelo vereador do Psol no dia 7 de outubro de 2021, o PLO 599/21 prevê incluir no Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza o Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) das Tartarugas Marinhas das Praias do Futuro e da Sabiaguaba, unidade de conservação de proteção integral, constituída de áreas públicas e particulares, no litoral leste da Capital cearense (FORTALEZA, 2021).

Como objetivos principais, o projeto destaca a preservação tanto dos ambientes naturais únicos criados pela associação de características geológicas, geomorfológicas e de correntes marinhas dos locais de alimentação e reprodução das tartarugas marinhas, quanto a diversidade biológica, incluídas as espécies insulares, ameaçadas de extinção ou migratórias que utilizam da área delimitada.

Na prática, o projeto criaria uma nova Unidade de Conservação municipal na faixa de orla entre as praias do Futuro e da Sabiaguaba. Dentro desse perímetro, estariam proibidas a caça de tartarugas marinhas e outras espécies ameaçadas de

extinção, assim como a coleta e manejo de ovos e de espécimes de tartarugas marinhas para qualquer fim, exceto a pesquisa e o resgate, por meio de prévia autorização de órgãos competentes. Também estariam proibidas ainda a coleta e manejo de materiais orgânicos, como cascos ou ossos de tartarugas marinhas, exceto para pesquisa e mediante autorização dos órgãos competentes.

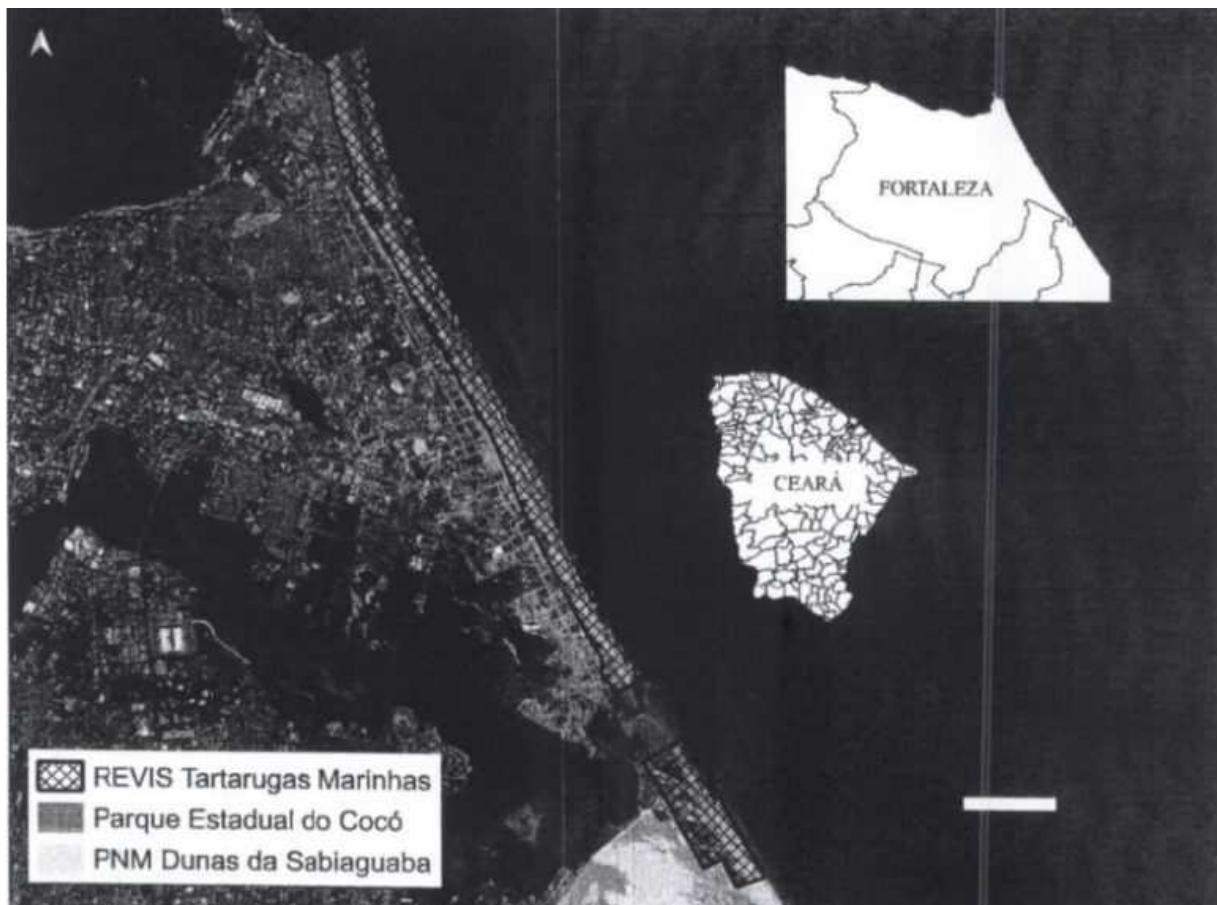


Figura 2 - Área prevista para a REVIS das Tartarugas Marinhas das Praias do Futuro e da Sabiaguaba. Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza

Outra proibição envolve o uso de ovos ou de tartarugas para qualquer fim, inclusive para obtenção de imagens digitais que utilizem "flash". Estariam proibidos ainda o trânsito de veículos terrestres automotores na faixa de areia, exceto veículos de pesquisa científica ou de serviços públicos de fiscalização ou de administração da unidade de conservação.

O PLO também prevê que demais regras para o funcionamento do espaço sejam posteriormente definidas no plano de manejo da Unidade de Conservação, com incentivos à implementação de ações de turismo ecológico e de execução de pesquisas científicas. Por fim, o projeto prevê a instituição de perímetro de três quilômetros no entorno da área como zona de amortecimento (figura 2) da UC, que estaria sujeito a regras específicas definidas no plano de manejo.

Apesar de estar próximo de completar quatro anos de existência, o projeto ainda teve poucos movimentos no sentido de ser efetivado pelo Legislativo. Apresentado em 2021, o projeto só foi lido no expediente da Câmara Municipal, ato normativo que marca o início da tramitação das matérias, em março de 2023. Naquele mesmo mês, o projeto chegou a ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) e ter relatoria designada para o suplente Veríssimo Freitas (Agir), que deixou o exercício do mandato antes de apresentar o relatório.

Com a saída do suplente, o projeto foi então encaminhado – mais de um ano depois, em junho de 2024 – para o vereador PP Cell (PDT). Com o final da legislatura 2021-2024 e renovação dos mandatos na eleição daquele ano, PP Cell ficou de fora da composição da CCJ da Casa, mais uma vez sem a apresentação de qualquer relatório sobre a matéria. Desde o início de 2025, o projeto ainda aguarda designação de novo relator na Comissão, que faz apenas o juízo legal de admissibilidade de matérias que tramitam na Casa.

Neste mesmo período, não houve nenhuma manifestação por parte do ex-prefeito José Sarto (PDT) ou do atual prefeito Evandro Leitão (PT) no sentido de efetivar, por meio do Poder Executivo, qualquer proteção das tartarugas marinhas. Registros de mortandade (G1 CE, 2020) ou encalhe de tartarugas no litoral da cidade, no entanto, continuam sendo objeto de relatos frequentes na imprensa local (PINUSA, 2024).

Curiosamente, o atual prefeito de Fortaleza foi responsável pela sanção, enquanto presidente da Assembleia Legislativa do Estado e governador em exercício do Ceará, da já mencionada Lei Estadual 17.729/2021, que criou a Política Estadual de Proteção Animal, inclusive com previsão de responsabilização e punições contra agentes públicos por faltas graves, dolo, culpa, omissão ou

falsidade contra o exercício do controle preventivo e corretivo das situações que alterem ou possam alterar o equilíbrio da fauna do Estado (CEARÁ, 2021).

Com isso, cabe destacar mais uma vez que a demanda por soluções para o problema parte de reiteradas manifestações da comunidade acadêmica especializada e da sociedade civil, que seguem sem qualquer retorno nem do Poder Legislativo nem do Poder Executivo de Fortaleza.

### **3.3. Possível enquadramento jurídico dos gestores públicos**

Observado o caso das tartarugas marinhas da orla em Fortaleza e evidenciada a reiterada ausência de resposta da administração pública de Fortaleza ao problema, podemos agora resgatar trechos de nossa revisão jurisprudencial e de doutrinas para avaliar o possível enquadramento jurídico de gestores no caso concreto.

Como se demonstrou no primeiro capítulo deste trabalho, a literatura jurídica brasileira vem consolidando a figura do poluidor indireto, capaz de atrair a responsabilização ambiental mesmo quando o agente público ou privado não atua diretamente na degradação do meio ambiente, mas contribui de forma relevante para sua ocorrência ou facilitação.

No caso da orla marítima de Fortaleza e da preservação de tartarugas marinhas, o comportamento omissivo reiterado dos gestores municipais – diante de evidências técnicas, alertas públicos e propostas legislativas ignoradas – já abre margem para o enquadramento de conduta omissiva relevante, nos termos fixados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do REsp 1.260.923/RS<sup>2</sup>.

Assim, mesmo sem praticar ato comissivo poluidor, o gestor público que, podendo agir, escolhe não impedir, fiscalizar ou mitigar o dano, enquadra-se perfeitamente na definição de poluidor indireto, nos termos do art. 3º, IV, da Lei

---

<sup>2</sup> As normas ambientais encerram obrigações não só para quem usa recursos naturais, mas também para o administrador público que por eles deve velar. **O agente do Estado que, com dolo genérico, descumpre, comissiva ou omissivamente, tais deveres de atuação positiva comete improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992.** (REsp n. 1.260.923/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 19/4/2017.)

6.938/81, segundo o prescrito por toda a jurisprudência consolidada e doutrina majoritária já apresentada ao longo deste trabalho.

Em outro ponto, a omissão estatal verificada no caso também afronta diretamente o art. 225 da Constituição Federal, que impõe ao Poder Público o dever de “defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações”. Neste sentido, cabe fazer aqui o resgate dos ensinamentos de Machado (2013), que enxerga no artigo feições claras de imposição, consolidando entendimento de que o tema não é matéria que possa ser relegada pelo Poder Público.

No §1º, inciso VII, do referido artigo, o texto constitucional estabeleceu de forma categórica que é obrigação do Estado “proteger a fauna e a flora”, proibindo práticas que coloquem em risco sua função ecológica. A inércia da administração municipal frente à mortandade continuada de tartarugas marinhas – espécies ameaçadas de extinção –, constitui violação direta a esse preceito constitucional, representando não uma escolha política legítima, mas um descumprimento de um dever jurídico vinculante.

Por fim, a conduta dos gestores públicos municipais pode ainda ser enquadrada como ato de improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública, nos termos do art. 11, II, da Lei nº 8.429/92. A omissão dolosa na proteção ambiental, especialmente quando demonstrada a ciência dos fatos e a capacidade de agir, pode representar grave violação aos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência.

Conforme já apontado pelas jurisprudências do STJ, o gestor público que, diante de evidências concretas de dano ambiental, deixa de adotar as providências que lhe cabem, incorre em ato ímpreto por omissão dolosa relevante, sendo plenamente possível sua responsabilização cível, política e, em certas hipóteses, até mesmo penal. Neste sentido, cabe aqui resgatar ainda a tese do “dever de atuação positiva” por parte do agente público levantado no STJ por Benjamin no julgamento do REsp n. 1.260.923/RS.

### **3.4. Análise sobre meios processuais para a tutela ambiental**

O ordenamento jurídico brasileiro dispõe de um rico e sofisticado sistema de meios processuais disponíveis para a tutela de direitos tipicamente difusos, como nos casos de matéria ambiental. Entre pensadores clássicos do Direito Ambiental, são variadas as interpretações sobre quais são os instrumentos adequados para cada tipo de reivindicação dentro deste campo.

Milaré (2009), por exemplo, lista como instrumentos processuais típicos para a tutela do meio ambiente a ação civil pública, a ação popular constitucional, a ação direta de constitucionalidade de lei ou ato normativo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção e a ação penal pública.

Já José Afonso da Silva (2010) lista como meios processuais para a proteção ambiental a ação penal, o procedimento civil ordinário, a ação civil pública, a ação popular, o mandado de segurança coletivo, a tutela cautelar, a execução específica e o mandamento cominatório.

Machado (2013), por sua vez, tem aplicação curiosamente mais sucinta, se resumindo a analisar, em seu capítulo sobre meios processuais para a defesa ambiental, apenas os institutos da ação popular e da ação civil pública, esta última podendo ser auxiliada pelo inquérito civil preparatório, pelas recomendações do Ministério Público e pelo compromisso de ajustamento de conduta.

Como podemos observar na breve exposição acima, resta pacífica entre toda a doutrina majoritária a primazia da ação civil pública e da ação popular, ambas previstas em legislações específicas, como instrumentos consagrados pela jurisprudência como meios eficazes de controle judicial de demandas ambientais. Cabe aqui, portanto, que façamos maior desenvolvimento sobre as possibilidades e regras de emprego de cada um desses instrumentos processuais.

O típico e mais importante meio processual de defesa ambiental é a ação civil pública, recepcionada pela Constituição Federal de 1988 quando, no artigo 129, inciso III, prevê como uma das funções institucionais do Ministério Público a promoção da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (SILVA, 2010, p. 322).

Anterior ao texto constitucional em vigor, a Lei 7.347/85, que dispõe sobre a ação civil pública, também destaca essa preeminência para a tutela ambiental logo em seu artigo 1º, I, ao destacar que regem-se, pelas disposições da norma, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente (BRASIL, 1985). Quanto aos legitimados para a propositura de ações, a norma prevê a inclusão não só do Ministério Público, como também das pessoas jurídicas estatais, autárquicas e paraestatais, assim como das associações destinadas à proteção do meio ambiente, desde que constituídas na lei civil há pelo menos um ano.

O objeto mediato da ação, na seara ambiental, envolveria a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovido na Constituição de 1988 de direito difuso para direito fundamental humano. Já o objetivo imediato, segundo o artigo 3º da lei, será a condenação em dinheiro, a obrigação de fazer ou a obrigação de não fazer.

A doutrina também destaca o impacto da ação civil pública para a consagração social do Ministério Público, que é alçado ao papel de autor frequente em prol dos interesses difusos e coletivos. Com a instituição da ação civil pública, o MP deixa o exclusivismo das funções de autor no campo criminal e de fiscal da lei no terreno cível, para nesta nova esfera passar a exercer mister de forte magnitude social (MACHADO, 2013, 434).

Ainda que revestida de maior peso institucional na tutela de direitos difusos e coletivos, a ação civil pública não é, como já vimos, o único meio para a defesa do meio ambiente. Neste contexto, cabe destacarmos também o papel da ação popular, alçada a meio típico de controle cidadão logo no artigo 5º, LXXIII, da Constituição, segundo o qual – naquilo que é pertinente a este estudo – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência (BRASIL, 1988).

Como o próprio texto constitucional já explicita, esta ação pode ser protocolada por qualquer cidadão, desde que no gozo dos direitos políticos. Ela é regulamentada pela Lei 4.717/65, que, embora anterior à Constituição Federal de 1988, foi mantida (e ampliada) na nova ordem constitucional. Curiosamente, antes

da Lei da Ação Civil Pública, a ação popular era basicamente a única forma de defesa, perante o Judiciário, do interesse público e da moral administrativa, uma vez que já encontrava previsão desde a Constituição de 1934 (MILARÉ, 2009, p. 1125)

Antes mais centrada na finalidade patrimonial, a ação popular ganha nova roupagem com a Carta Magna de 1988, passando também a instrumento de tutela de valores não econômicos, de ordem moral e cívica. Além da própria legitimidade aberta para a proposição por qualquer cidadão eleitor, outro ponto essencial para a característica desse instrumento de controle cidadão é a própria isenção, salvo comprovada má-fé, de custas judiciais e de ônus de sucumbência.

Neste sentido, a Lei 4.717/65 prevê, em seu artigo 6º, amplas possibilidades de sujeitos passivos e dos assistentes da ação, que pode ser movida contra autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado um ato impugnado ou que, por omissos, tiveram dado oportunidade à lesão questionada (BRASIL, 1965).

### **3.5. Aplicação dos instrumentos no caso concreto em análise**

Observando as particularidades tanto da ação civil pública quanto da ação popular, podemos concluir que ambos os instrumentos processuais seriam adequados para o enfrentamento do caso das tartarugas marinhas em Fortaleza, objeto central deste trabalho. Neste sentido, podemos apontar até mesmo certo caráter complementar entre os dois meios neste caso, embora ambos tenham objetos e legitimidades distintas.

Enquanto a ação civil pública visa proteger o direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente equilibrado, a ação popular teria viés mais prático, buscando a anulação de ato lesivo ao meio ambiente e a condenação dos responsáveis por eles ao pagamento de perdas e danos ou, alternativa e cumulativamente, à reposição da situação de degradação ambiental.

A ação civil pública, por sua natureza abrangente, capacidade executiva e de peso institucional, é uma via processual robusta, sobretudo se manejada pelo Ministério Público. Já a ação popular apresenta-se como uma alternativa mais

assentada na democracia direta, permitindo que o próprio cidadão atue como agente fiscalizador e indutor de políticas públicas ambientais.

No caso em análise, a ação popular se mostra o instrumento mais adequado para questionar a omissão administrativa na proteção das tartarugas marinhas na orla de Fortaleza, até por sua acessibilidade. O ajuizamento da demanda não visaria apenas reparar um eventual dano já consolidado, mas induzir o Poder Judiciário a determinar ao Poder Público a adoção de medidas preventivas e estruturantes, com base nos princípios da precaução e da prevenção ambiental. A conduta omissiva reiterada dos gestores, mesmo diante de evidências técnicas e iniciativas legislativas ignoradas, pode ser entendida como ato lesivo ao meio ambiente e à moralidade administrativa, o que preenche os requisitos para o cabimento da ação popular.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 representou verdadeiro momento divisor de águas para o Direito Ambiental brasileiro. Entre as muitas inovações trazidas pela Carta Magna da redemocratização, assume papel de destaque nesta seara o estabelecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado como matéria constitucional, direito fundamental de todos e dever do Estado e da coletividade.

Partindo desta base normativa e de uma análise doutrinária e jurisprudencial sobre o tema, este trabalho buscou avaliar como a proteção ambiental não é, no contexto atual, uma mera opção administrativa, mas sim um compromisso jurídico relevante. Uma obrigação que, quando descumprida, pode ensejar na responsabilização dos agentes públicos do Estado.

No primeiro capítulo deste trabalho, analisamos a evolução do conceito de Estado como poluidor indireto, com respaldo na doutrina majoritária e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Neste sentido, ficou constatado que, diante da complexidade e das especificidades do dano ambiental, o Poder Público pode ser responsabilizado mesmo quando não atua diretamente na degradação de um bioma, desde que sua conduta – ou ausência dela – tenha contribuído de forma relevante para o resultado danoso.

Depois, fizemos nova revisão bibliográfica e jurisprudencial para apurar as possibilidades de responsabilização da administração pública por danos ambientais, desta vez à luz da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) – instrumento jurídico relevante para combater atos lesivos de gestores públicos aos princípios da Administração Pública.

Entre julgados consolidados nas Cortes Superiores e intensos debates no meio do Direito Ambiental, conseguimos apontar que a omissão dolosa pode configurar ato de improbidade, especialmente quando há afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade e eficiência.

Por fim, o referencial teórico desenvolvido nos capítulos anteriores foi então aplicado ao caso concreto que baseia o trabalho, onde analisamos a atual situação de tartarugas marinhas na orla de Fortaleza. Neste contexto, avaliamos que, mesmo com um acúmulo de cobranças da academia e da sociedade civil, ainda impera uma ausência de resposta estatal para o dever de preservação dessas espécies.

Diante de toda a base teórica e prática aqui reunida, podemos concluir que é plenamente possível buscar a responsabilização de gestores públicos que incorrem em omissão, tanto sob a perspectiva da tutela coletiva ambiental quanto da improbidade administrativa. Entre meios processuais aptos para este fim, se destacam a Ação Civil Pública e a Ação Popular, que podem ser utilizadas, respectivamente, por legitimados específicos ou por qualquer cidadão, visando assegurar a proteção do meio ambiente.

Como encaminhamento prático apresentado ao final da pesquisa, este trabalho propõe ainda a apresentação de uma minuta de Ação Popular, em anexo, elaborada no intuito de provocar o Poder Judiciário cearense diante da ausência de resposta da Prefeitura de Fortaleza diante do cenário crítico em que se encontram hoje as áreas de desovas de tartarugas marinhas no Município.

Tal proposta busca demonstrar a viabilidade jurídica concreta da responsabilização dos gestores e a importância da atuação cidadã no controle da administração pública. Mais do que um exercício teórico, trata-se de uma contribuição para o fortalecimento do Estado de Direito Ambiental e da efetividade da Constituição de 1988.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**BENJAMIN**, Antônio Herman. "O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental", in "Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão", São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Pp. 226-236.

\_\_\_\_\_, Antonio Herman de Vasconcelos e. *A responsabilidade civil pelo dano ambiental no direito brasileiro e as lições do direito comparado*. 1998. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/items/de607c49-d426-4939-9b68-3faccbcdeb92/full>. Acesso em: 5 jun. 2025.

**BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Conselho da Justiça Federal. Centro de Estudos Judiciários. *I Jornada Jurídica de Prevenção e Gerenciamento de Crises Ambientais: enunciados aprovados*. Brasília: CJF/CEJ, 2024. Enunciado n. 53. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2025/janeiro/IJornadaJurPrevGerencCrisesAmbientais11.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Estado do Ceará. Lei nº 17.729, de 25 de outubro de 2021. Dispõe sobre a Política Estadual de Proteção Animal. Diário Oficial do Estado do Ceará, 25/10/2021.

\_\_\_\_\_. Lei de 16 de dezembro de 1830. Manda executar o Código Criminal. In: Collecção das Leis do Imperio do Brazil de 1830, Rio de Janeiro, RJ, pt. 1, p. 142-200, 1876. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lm/lm-16-12-1830.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lm/lm-16-12-1830.htm). Acesso em: 28 jul. 2025.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União: seção 1*, Brasília, DF, 5 jul. 1965.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da União, 2 set. 1981.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC e dá outras providências. Diário Oficial da União, 19 jul. 2000. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **R<sub>E</sub>sp n. 1.252.372/MG**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 5/4/2016, DJe de 30/10/2019. Disponível em: [https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=201100958158&dt\\_publicacao=30/10/2019](https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201100958158&dt_publicacao=30/10/2019). Acesso em: 08 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **R<sub>E</sub>sp n. 1.260.923/RS**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 15/12/2016, DJe de 19/4/2017. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=1565500&tipo=0&nreg=201101058561&SeqCgmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20170419&formato=PDF>. Acesso em: 08 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.678.232/SP**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 06 abr. 2021. Publicado em: DJe 16 ago. 2021. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2034368&num\\_registro=202000590624&data=20210816&formato=PDF](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=2034368&num_registro=202000590624&data=20210816&formato=PDF). Acesso em: 08 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp n. 1.728.895/DF**, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2021, DJe de 17/12/2021. 2021. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=122140489&tipo=51&nre=202001741814&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20211217&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 08 jun. 2025.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 1.945.714/SC**. Relator: Ministro Og Fernandes. Segunda Turma. Julgado em: 24 mai. 2022. Publicado em: DJe 20 jun. 2022. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=202102396435&dt\\_publicacao=20/06/2022](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202102396435&dt_publicacao=20/06/2022). Acesso em: 08 jun. 2025.

**CANOTILHO**, José Joaquim Gomes; **LEITE**, José Rubens Morato (Org.). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007.

**CARVALHO**, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental. 2ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

**DI PIETRO**, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 14ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo e dignidade da pessoa humana. Publicado em: A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003)- . – Belo Horizonte: Fórum, 2013. Disponível em: <https://editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-administrativo-e-dignidade-da-pessoa-humana-Maria-Sylvia-Zanella-Di-Pietro.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2025.

**FEITOSA**, Alice Frota. *Ecologia alimentar e impacto dos resíduos sólidos nas tartarugas marinhas no Estado do Ceará*. Dissertação (Mestrado em Ciências Marinhais Tropicais) – Instituto de Ciências do Mar (Labomar), Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, p. 11. 2021.

**FORTALEZA** (CE). Câmara Municipal. **Projeto de Lei Ordinária nº 599, de 2021**. Dispõe sobre a criação da Unidade de Conservação denominada Refúgio da Vida Silvestre (REVIS) das Tartarugas Marinhas das Praias do Futuro e da Sabiaguaba no município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/media/sapl/public/materialelegislativa/2021/69521/pl05992021.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2025.

**G1 CE**. Tartaruga é encontrada morta na Praia do Futuro, em Fortaleza. G1 CE, 24 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/10/24/tartaruga-e-encontrada-morta-na-praia-do-futuro-em-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 28 de jul. 2025.

**ICMBIO (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade).** Livro Vermelho da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção, v.4 - Répteis, Brasília: ICMBio, 2018; pp. 18-29.

**KING, L.W.** The Code of Hammurabi. [S. I.]: Encyclopaedia Britannica, 1910.

**MACHADO,** Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 21ª edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2013.

**MILARÉ, E.** Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco. 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

**MOREIRA**, Helio Marques Teixeira; **MENÊZES**, Ícaro Ben Hur Moreira Pinto; **SILVA**, Caio Anderson Domingos da; **SILVA**, Luisa Marcellah de Jesus Santos; **FEITOSA**, Caroline Vieira. (2019). ENCALHES DE TARTARUGAS MARINHAS NO NORDESTE BRASILEIRO: UM BALANÇO DO INSTITUTO VERDELUX PARA O ESTADO DO CEARÁ. Encontros Universitários Da UFC, 4(2), 1363. Recuperado de <https://periodicos.ufc.br/eu/article/view/59237>.

**MARTINS**, Andressa Keszia; **SILVA**, Raissa Almeida; **DE FIGUEIREDO CRUZ**, Luana Pedrosa. Improbidade Administrativa Ambiental: análise do julgamento por improbidade administrativa do ex-ministro do meio ambiente do Estado de São Paulo: Ricardo Aquino Salles. Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública, Florianópolis, Brasil, v. 7, n. 2, p. 56–76, 2022. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2526-0073/2021.v7i2.8212. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/8212>. Acesso em: 08 jun. 2025.

**MIRRA, A. L. V.** O problema do controle judicial das omissões estatais lesivas ao meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**: RDA, v. 4, n. 15, p. 61-80, jul./set. 1999. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/125545>. Acesso em: 08 jun. 2025.

**MONTEIRO, H. N. S.** *Omissão do poder público municipal e responsabilidade civil ambiental: Um estudo sobre as ocupações urbanas irregulares em Manaus e seus impactos ambientais.* Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas. Manaus, 2007.

**PAZZAGLINI FILHO**, Marino. Princípios constitucionais e improbidade administrativa ambiental. Revista de direito ambiental, a.s n. 18, 2000. São Paulo: RT.

\_\_\_\_\_, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada - 10. ed. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

**PINUSA, S.** Tartaruga ameaçada de extinção é resgatada após encalhar em praia da Grande Fortaleza. G1 Ceará, Fortaleza, 18 set. 2024. Caderno de esporte, p. 7.

**SILVA, L. C. C. S.** *Políticas públicas voltadas para a conservação da fauna marinha brasileira.* Tese (Doutorado em Ciências Biológicas) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Biológicas da Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2023.

**STEIGLEDER, A. M.** Discretionariedade administrativa e dever de proteção do meio ambiente. Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 48, jul./set., 2002, p. 271-302.

**VAN DER LINDEN DE VASCONCELLOS COELHO**, Ricardo. Da improbidade administrativa: formalização e generalização no direito ambiental. 2002. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: [https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4811/1/arquivo7115\\_1.pdf](https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/4811/1/arquivo7115_1.pdf). Acesso em: 08 jun. 2025.