

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL : UM ESTUDO DE CASO

Solange Büchele de S.Thiago

DISSERTAÇÃO APRESENTADA NO CURSO DE PÓS-  
GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
SANTA CATARINA, COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO  
TÍTULO DE MESTRE EM DIREITO

Orientador: Prof. Dr. Cesar Luiz Pasold

FLORIANÓPOLIS

1998

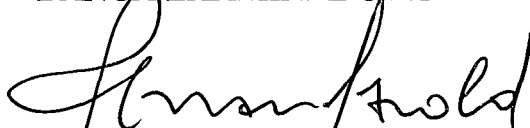
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

A dissertação AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - UM ESTUDO DE CASO  
elaborada por SOLANGE BÜCHELE DE S. THIAGO

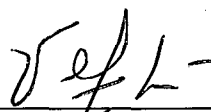
e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi julgada adequada para  
obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

Florianópolis, 31 de agosto 1998.

BANCA EXAMINADORA

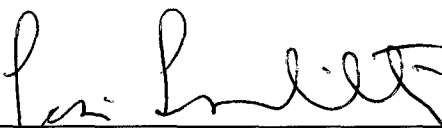


Professor Dr. Cesar Luiz Pasold - Presidente



Professor Dr. Volnei Ivo Carlin - Membro

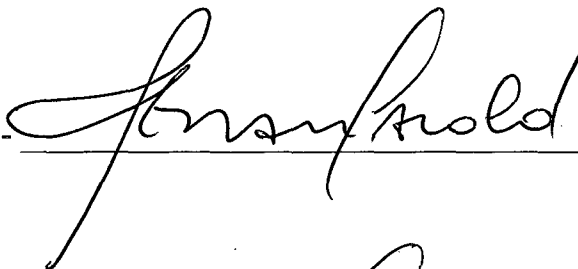
Professora MSc. Francelise Pantoja Diehl - Membro



Professor Dr. José Isaac Pilati - Suplente

Professor Orientador:

Professor Dr. Cesar Luiz Pasold -



Coordenador do Curso:

Professor Dr. Ubaldo Cesar Balthazar -



O ser humano é, a um só tempo, resultado e artífice do meio ambiente que o circunda, o qual lhe dá o sustento material e lhe garante a oportunidade de desenvolver-se intelectual, moral e espiritualmente.

Declaração do Meio Ambiente,  
Estocolmo, 1972.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Professor Dr. Cesar Luiz Pasold, orientador da Dissertação, que à despeito da sua intensa atividade profissional, honrou-me com sua presença como orientador, transmitindo-me confiança e tranquilidade, tornando possível a conquista do ideal acalentado.

Aos professores MSc. Franceline Pantoja Diehl, Dr. Volnei Ivo Carlin e Dr. Isaac Pilati, membros da Banca, por aceitarem o convite formulado, engrandecendo com suas contribuições a presente Dissertação. Em especial ao Dr. Volnei Ivo Carlin, pela sua presteza e boa vontade em todos os momentos e, principalmente, porque soube despertar em seus alunos o gosto pelo estudo do Direito Administrativo.

Ao professor Dr. Paulo Freire Vieira, pelos ensinamentos valiosos no campo do estudo do desenvolvimento sustentável.

À professora e cunhada Cleody, pela sua amizade e sinceridade e pelo competente empenho na revisão do Português. Bem como, ao colega Diogo, pelo trabalho de formatação do texto.



À Coordenação e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial às funcionárias Rose, Giovana e Melissa, pelo carinho do atendimento.

Aos funcionários do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, do Fórum da Capital e da Justiça Federal da Capital, pela colaboração na tarefa de coleta de dados.

Aos meus alunos e ex-alunos pelo crescimento mútuo, bem como ao Curso de Direito da Unisul, nas figuras dos professores Fabian, Eloir e José Ramos.

A todos os meus familiares, pelo constante incentivo e carinho, principalmente aos meus pais, Arnaldo e Magali, a quem dedico todo o meu amor, aos meus tios Ernesto e Arcélia, que sempre me receberam de braços abertos durante toda a Graduação e Pós-Graduação e as minhas queridas avós, Lacy (in memoriam) e Julieta, anjos que Deus pôs na Terra para abençoar o meu lar.

Ao meu querido companheiro, Júlio César, por seu exemplo de honestidade, sensibilidade, força de vontade e magnitude que tanto admiro! Pelo apoio e afeto constantes, obrigado!

Ao pai celestial, para que continue a guiar o meu caminho nesta mágica caminhada que é a vida.

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ART - ARTIGO**

**ARTS - ARTIGOS**

**CDC - CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

**CRFB - CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

**CPGD - CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LACP - LEI DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**PND - PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO**

**PNMA - POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

**SISNAMA - SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**

**UFSC - UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Frequência de Autor por Setor	99
GRÁFICO 2 - Frequência de Ações por Assunto	107
GRÁFICO 3 - Frequência de Ações por Tipo de Poluidor	111
GRÁFICO 4 - Município de Florianópolis e outros	112
GRÁFICO 5 - Estado de Santa Catarina e outros	113

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Frequência de Autor por Setor	99
TABELA 2 - Frequência de Ações por Assunto	106
TABELA 3 - Frequência de Ações por Tipo de Poluidor	110
TABELA 4 - Município de Florianópolis e outros	112
TABELA 5 - Estado de Santa Catarina e outros	113

## RESUMO

A presente pesquisa compõe-se de três momentos distintos. No primeiro, discute-se a problemática ambiental sob o prisma do desenvolvimento sustentável, partindo-se da consideração de que o meio ambiente equilibrado é um direito fundamental, essencial à sadia qualidade de vida, cuja proteção compete tanto ao Estado como à coletividade. A seguir, é traçado um panorama evolutivo da gestão do meio ambiente no Brasil, a partir da sua dimensão jurídico-política, refletindo-se, posteriormente, sobre a implementação da legislação ambiental.

Num segundo momento, analisa-se a ação civil pública como um instrumento jurídico coletivo de acesso à Justiça para a defesa do meio ambiente, ressaltando-se alguns aspectos considerados relevantes no exercício desse direito.

Seguindo a orientação do Professor Umberto Eco no sentido de restringir o campo, com a finalidade de melhor se trabalhar, procurou-se, num terceiro momento, delimitar o universo da pesquisa, com o objetivo de tornar possível a análise, sob o ponto de vista prático, de alguns aspectos do exercício da ação civil pública ambiental. Assim, procedeu-se à verificação de todas as ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis, no período compreendido entre 1985, ano de publicação da Lei nº 7.345/85, até dezembro de 1995, ano em que a referida lei completou dez anos de existência.

Às considerações finais, deixou-se uma síntese do exposto e algumas observações sobre o desenvolvimento sustentável, e a importância da ação civil pública como instrumento coletivo de defesa do meio ambiente.

## **ABSTRACT**

This present research was arranged in three specific times. At first, it had a discussion about environmental problems in the supportable development, considering that the stable environment is a basic right, essentially the best quality of life, that protection disputes with our country as much as our community. Then, we delineate a growing view of Brazil's environment, from now on its juridical-political dimension, that reflecting later, above the implementation of ambiental legislation.

At the second time, we analysed the public civil action as a juridic/collective instrument in entrance to the law for the environmental defense, standing up many aspects concerned important exercises about this jurisprudence.

Following the teacher Umberto Eco's orientation to restrict the field, with the best finality to work, we searched a third time, in which we delimited the universe of research, with the objective in to be possible to analyse, in a practice point of view, many aspects of the public civil action exercise proposed by the city of Florianópolis, in the period among 1985, the year of the publication of the law, number 7.345/85, until December 1995, the year that this law completed 10 years of the existence.

At the end, we did a synthesis about the research and many observations about the sustentable development, and the important public civil action as an active instrument in defense ou the environmnt.

## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS .....	v
LISTA DE GRÁFICOS .....	vi
LISTA DE TABELAS .....	vi
RESUMO .....	vii
ABSTRACT .....	viii
INTRODUÇÃO .....	12
CAPÍTULO I	
1. DISCUTINDO A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL A PARTIR DO ENFOQUE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .....	17
1.1. Reflexões sobre a qualidade do meio ambiente .....	17
1.2. Definição legal de meio ambiente .....	21
1.3. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado .....	24
1.4. Natureza jurídica do meio ambiente .....	26
1.5. A quebra do monopólio do Estado com relação ao exercício da função ambiental .....	29

1.6. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável .....	33
1.7. A gestão do meio ambiente no Brasil – um breve panorama da evolução das políticas públicas e legislação ambiental .....	43
1.8. A implementação da legislação ambiental .....	58

## CAPITULO II

2. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO COLETIVO DE ACESSO À JUSTIÇA PARA A PROTEÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE .....	61
2.1. A questão do acesso à justiça .....	61
2.2. A ação civil pública como instrumento de acesso à justiça .....	65
2.2.1. Conceito e natureza jurídica da ação civil pública .....	67
2.2.2. Aspectos destacados da Lei da Ação Civil Pública na proteção do meio ambiente .....	69
a. Os interesses tutelados pela via da ação civil pública .....	69
b. Caracterização do interesse ambiental .....	73
c. Legitimidade ativa .....	75
d. Legitimidade passiva na ação civil pública ambiental .....	79
e. O objeto da ação civil pública .....	80
f. A possibilidade de transigir .....	81
g. Da coisa julgada em matéria de interesses transindividuais .....	84
h. O fundo para bens lesados instituído pela Lei nº 7.347/85 .....	88
i. A avaliação e reparação do dano ambiental .....	90

2.3. Responsabilidade civil por dano ambiental e a ação civil pública .....	92
---	----

### CAPÍTULO III

3. AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS PROPOSTAS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS NO PERÍODO DE 1985 A 1995 .....	97
3.1 Considerações empíricas .....	97
3.2 Quem são os autores das ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis? .....	98
3.3 Quais são os problemas ambientais mais freqüentes no Município de Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas? .....	103
3.4 Quem são os agentes poluidores do meio ambiente em Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas? .....	108
3.5 Análise crítica das ações civis públicas .....	114
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	116
FONTES CONSULTADAS .....	121
ANEXO I - Modelo das fichas utilizadas para análise dos processos .....	A2



## INTRODUÇÃO

A degradação do meio ambiente, principalmente aquela decorrente de um processo de industrialização e urbanização acelerados, concorre para a violação dos direitos fundamentais referentes à vida, à alimentação, à saúde, ao sossego, à moradia. Logo, a qualidade do meio ambiente promove ou não boas condições de bem-estar para o ser humano, permitindo, abrigando e regendo a vida em todas as suas formas.

Este alerta foi dado pela primeira vez na História em 1972 na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, onde se discutiu a necessidade de compatibilização entre as estratégias de crescimento econômico e a proteção do meio ambiente.

No Brasil, a preocupação em superar o quadro de desconsideração com o meio ambiente chegou com uma década de atraso em relação à Conferência de Estocolmo, na qual defendemos a idéia de um crescimento a qualquer custo.

Através da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, o bem ambiental ganha contornos de um patrimônio público, alterando a ótica da tutela jurídica das questões ambientais, que até este momento eram postas no plano dos interesses

individuais, passando a ser consideradas a partir de uma visão coletiva.

Foi, contudo, somente a partir da edição da Lei da Ação Civil Pública que a Sociedade deixa de ser mera espectadora, e passa a ser portadora do direito de ação para a proteção do patrimônio ambiental, público e social e de qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Por considerá-la o mais importante instrumento coletivo de acesso à Justiça e, também, um dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente, escolhemos como tema central do trabalho, o estudo da ação civil pública ambiental.

Tendo em vista que o meio ambiente reage às agressões de forma sistêmica, gerando problemas globais a partir do acúmulo dos comportamentos destrutivos pontuais, e atentando para o fato de que as ações de recuperação ou proteção ambiental passam, predominantemente, pelo espaço local, procurou-se, nesse estudo, valorizar a abordagem descentralizada da problemática ambiental, verificando-se, na prática, alguns aspectos do exercício da ação civil pública ambiental

Assim, procedeu-se à verificação de todas as ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis, no período compreendido entre 1985, ano de publicação da Lei nº 7.345/85, até dezembro de 1995, ano em que a referida lei completou dez anos de existência.

A dissertação está dividida em três capítulos, tendo como pano de fundo a

temática do meio ambiente. O primeiro capítulo proporciona uma visão geral da problemática ambiental, evolução das políticas públicas e legislação ambiental no Brasil, sob o enfoque do desenvolvimento sustentável, concentrando-se, finalmente, na questão da implementação desta legislação e no papel da ação civil pública na reparação do dano ambiental.

No segundo capítulo abordamos o estudo da ação civil pública como um instrumento jurídico coletivo de acesso à Justiça para a defesa do meio ambiente, destacando-se alguns pontos como: os interesses tutelados, a legitimidade ativa e passiva, o objeto da ação, a possibilidade de transigir com relação aos interesses difusos, o fundo para bens lesados e, finalmente, questões relacionadas à reparação e avaliação do dano ambiental.

O terceiro e último capítulo é dedicado à análise crítica e discussão das informações coletadas em todas as ações civis públicas ambientais pesquisadas, através do seu fichamento (vide Anexo I), procurando respostas para as seguintes indagações: a) Quem são os autores das ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis? b) Quais são os problemas ambientais mais frequentes no Município de Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas? c) Quem são os agentes responsáveis pela degradação do meio ambiente em Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas? Formula-se, no final do capítulo, algumas conclusões auferidas desta análise.

O método de abordagem utilizado foi o indutivo, desenvolvido através da

pesquisa bibliográfica e documental, com aporte histórico e auxílio da técnica estatística descritiva a partir da utilização das seguintes categorias: frequência de autor por setor, frequência de ações por assunto, frequência de ações por tipo de poluidor.

São categorias básicas utilizadas para o estudo e compreensão do tema: Problemática Ambiental, Meio Ambiente, Poluição, Dano Ambiental, Desenvolvimento Sustentável, Estado, Sociedade, Ética, Função, Função Ambiental, Bem, Bem de Uso Comum do Povo, Regulamentação, Implementação, Acesso à Justiça, Ação Civil Pública, Interesses, Interesse Público, Interesse Difuso, Interesse Coletivo, Interesse Individual Homogêneo, Legitimidade, Objeto da Ação, Transação, Coisa Julgada e Responsabilidade Civil.

Os conceitos operacionais destas categorias encontram-se no próprio texto ou, em algumas vezes, em notas de rodapé, não necessariamente na ordem disposta acima. Para as categorias Estado e Sociedade, cujos conceitos operacionais não estão especificados no corpo da Dissertação, entende-se, respectivamente, o primeiro como uma criação da Sociedade, visualizado a partir de uma ótica instrumental, isto é, como um instrumento em favor do Bem Comum<sup>1</sup> e a segunda como “a esfera de relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais que se desenvolvem a

---

<sup>1</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Função social do estado contemporâneo*. 2. ed. Florianópolis: Estudantil, 1988. p. 35.

margem das relações de poder que caracterizam as instituições estatais”<sup>2</sup>.

Registra-se, enfim, que a aprovação do presente trabalho acadêmico não significará o endosso do Professor Orientador, da Banca Examinadora e do CPGD/UFSC à ideologia que o fundamenta ou que nele é exposta.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. [Tradução de Carmen C. Varriale...et al]. 5ª ed. Brasília: UNB, 1993. p. 1210.

## **CAPÍTULO I**

### **1. DISCUTINDO A PROBLEMÁTICA AMBIENTAL**

#### **SOB O ENFOQUE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

##### **1.1. Reflexões sobre a qualidade do meio ambiente**

A crescente intervenção do ser humano em seu meio ambiente remonta à história da humanidade que, num primeiro momento, contentou-se em viver em seu meio natural, sem prejudicá-lo. Em seguida, começou a moldar o meio, criando animais e plantando. Até este período, as atividades humanas, apesar de transformadoras do meio ambiente, não ofereciam risco de romper o equilíbrio ambiental. A etapa seguinte, da industrialização e urbanização, marca o ponto de inflexão neste processo, ao ampliar em intensidade e extensão os impactos ambientais causados pelas ações antrópicas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> COMUNE, Antônio Evaldo. "Meio ambiente, economia e economistas: uma breve discussão". MAY, Peter Herman; MOTTA, Ronaldo Serôa da (orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Campus, 1994. p. 45.

Com relação à ampliação dos impactos ambientais, MIRRA diz que:

“Houve aqui, na verdade, uma modificação quantitativa e qualitativa. De um lado, passou-se a utilizar grande quantidade de recursos naturais, sem qualquer preocupação com o esgotamento dos recursos renováveis ou com a capacidade limitada de regeneração dos recursos renováveis. De outro, começou-se a despejar no meio ambiente substâncias sintéticas resistentes à degradação natural, de difícil absorção pelo meio receptor...”<sup>4</sup>

Os impactos ambientais provocados pela poluição são os mais nocivos ao meio ambiente, atingindo a água, o ar, o solo, a flora, a fauna. A Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, inciso III considera poluição:

“a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que, direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota (flora e fauna); c) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; d) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos”<sup>5</sup>.

De forma sintética, podemos resumir este conceito em uma fórmula geral, considerando poluição qualquer modificação das características do meio ambiente de modo a torná-lo impróprio às formas de vida que ele normalmente abriga.

No entanto, não é toda poluição que se torna condenável, conforme bem assevera SILVA:

---

<sup>4</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. "Fundamentos do direito ambiental no Brasil". *Revista dos tribunais*, São Paulo, p. 9, agos., 1994.

<sup>5</sup> Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 — Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

“poluição sempre existiu e sempre existirá, mas para ser considerada como tal, a modificação ambiental deve influir de maneira nociva ou inconveniente, direta ou indiretamente, na vida, na saúde, na segurança e bem-estar da população, nas atividades sociais e econômicas da comunidade, na biota ou nas condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente”<sup>6</sup>.

Desta forma, as alterações no meio ambiente, quando normais ou suportáveis não merecem repressão, só exigindo combate quando ameaçam o equilíbrio ecológico, tornando-se, assim, prejudiciais à comunidade.

O artigo 3º, inciso IV, da referida lei, considera poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. Merece destaque a afirmação de SILVA, no sentido de que “agentes poluidores são todas as pessoas, entidades ou instituições que, consciente ou inconscientemente, direta ou indiretamente, provoquem o lançamento ou a liberação, no meio ambiente, de poluentes”<sup>7</sup>.

Diante das graves conseqüências advindas dos impactos ambientais, fica claro que a qualidade do meio ambiente está intimamente ligada à própria qualidade de vida, promovendo ou não boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança, enfim, boas condições de bem-estar para o ser humano. Nesse sentido, o que está em jogo quando se discute a tutela da qualidade do meio ambiente é o direito fundamental à vida, decorrendo daí, a crescente preocupação com o equilíbrio

---

<sup>6</sup> SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 12.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso, op. cit., p. 13.



do meio ambiente, pois este é fator decisivo para o pleno desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Por isso é que a reparação, a repressão e a prevenção ao dano ambiental, devem constituir preocupação das mais prementes, para o Poder Público e para a coletividade.

Entre os grandes desafios da humanidade para o próximo milênio, está o de planejar e implementar estratégias de desenvolvimento sustentáveis, que compatibilizem crescimento econômico e qualidade de vida, buscando minimizar, ao máximo, os processos de degradação da qualidade ambiental que, por sua vez, estão, cada vez mais, intimamente relacionados com a realidade sócio-econômica, política, urbanística, sanitária, tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento<sup>8</sup>. Particularmente nos países em desenvolvimento, o quadro de degradação ambiental nas cidades decorre, principalmente, da explosão demográfica, da falta de planejamento urbano e de saneamento básico, que acabam ocasionando o aumento da poluição do ar, da água, do solo, por lixo, por agrotóxicos, por destruição e redução das áreas verdes, da visão estética da paisagem e dos valores culturais. Esta realidade é agravada pelas péssimas condições sociais da população (pobreza, fome, analfabetismo, enfermidades, marginalização)<sup>9</sup>.

A discussão da problemática ambiental abre espaço, assim, às concepções que repensam a relação entre meio ambiente e ser humano como partes de um todo

<sup>8</sup> BARTELMUS, Peter. *Environment and development*. Winchester: Allen & Unwin Inc., 1986. p. 18.

<sup>9</sup> CUSTÓDIO, Helita Barreira. "A declaração do Rio/92: conteúdo e impacto sobre os direitos nacionais". In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. p. 84.

composto de forças que interagem em constante movimento e transformação”<sup>10</sup>, deixando para trás um conceito de meio ambiente como algo inerte, separado do homem e de suas relações sociais, políticas e econômicas.

Trata-se, pois, de propor uma crítica aos modelos e estilos de vida atuais, baseados na ética utilitarista e antropocêntrica, na qual “o ser humano estima que tudo se ordena a ele. Considerando-se senhor e patrão da natureza, que está aí para satisfazer suas necessidades e realizar seus desejos”<sup>11</sup>, em busca de uma nova ordem ética<sup>12</sup>, ecocêntrica, fundada no respeito por tudo o que existe, visando estabelecer o equilíbrio das relações entre o ser humano e o meio ambiente.

## 1.2. Definição legal de meio ambiente

A definição legal de meio ambiente dada pela Lei nº 6.938/81, em seu artigo 3º, inciso I, é ampla, considerando o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

---

<sup>10</sup>VIEIRA, Liszt Benjamin. “Fragmentos de um discurso ecológico: reflexões críticas de ecologia política”. *Revista de direito da defensoria pública*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 19-41, 1991.

<sup>11</sup>BOFF, Leonardo. *Ecologia, mundialização e espiritualidade: a emergência de um novo paradigma*. São Paulo: Ática, 1993. p. 35.

<sup>12</sup>Pela ética “expressamos o comportamento justo e a maneira correta de o ser humano se relacionar, consoante a dinâmica própria e intrínseca à natureza de cada coisa”. BOFF, Leonardo, op. cit., p. 34.

Há que se fazer dois comentários a respeito desta definição. Primeiramente, nos termos da lei, o meio ambiente não é um bem corpóreo. A Lei nº 6.938/81 não se refere ao meio ambiente como o conjunto de bens formado pela água, pelo ar, pelo solo, pela fauna, pela flora. Fala, no entanto, em um conjunto de relações e interações que condiciona a vida em todas as suas formas, considerado, assim, o meio ambiente como bem incorpóreo. Sem a intenção de diminuir a importância da preservação dos elementos corpóreos, deve-se estar atento para o fato de que eles são considerados não em sua individualidade específica, mas como elos fundamentais de uma imensa cadeia que rege a vida de uma forma geral. A definição legal de meio ambiente demonstra uma preocupação com o equilíbrio das relações e interações que as espécies estabelecem entre si e com o seu meio ambiente<sup>13</sup>.

Em segundo lugar, é importante ressaltar a amplitude da definição legal de meio ambiente. Tem-se entendido que o meio ambiente, tal como conceituado na Lei nº 6.938/81, abrange tanto o meio ambiente natural quanto o cultural e o artificial, referindo-se ao meio ambiente de forma abrangente, no seu sentido amplo<sup>14</sup>.

O meio ambiente natural é o constituído pelos elementos físicos tais como o solo, o ar, a água, a flora, a fauna, cujo equilíbrio é essencial à sadia qualidade de vida, interessando ao Direito no que se refere à prevenção e repressão das atividades humanas que perturbem o equilíbrio ecológico e ameacem a vida em todas as suas

---

<sup>13</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op. cit.*, p. 13.

<sup>14</sup>Conforme MILARÉ, Édis. *Ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 25; SILVA, José Afonso da, *op. cit.*, p. 2.

formas, convertendo-se, assim, o dano ao meio ambiente em dano ao próprio homem.

O meio ambiente cultural é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. Digno de conservação em função do seu gozo estético, da sua importância para a investigação científica, ou ainda pela sua relevância histórica, necessário se faz a repressão dos danos ao conjunto de bens culturais e, principalmente, sua preservação e proteção com vistas a sua fruição pelas gerações presentes e futuras.

O meio ambiente artificial envolve o espaço urbano construído, no qual o ser humano se desenvolve socialmente e, sendo assim, é ponto de referência do Direito Urbanístico. Destaca-se, também, o meio ambiente do trabalho, por ser o local onde o trabalhador passa boa parte de sua vida e sua qualidade de vida está em íntima dependência com a qualidade daquele meio ambiente. O meio ambiente do trabalho encontra menção explícita no artigo 200, inciso VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988<sup>15</sup>.

Para SILVA,

“o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (...) Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente há de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup>O artigo 200, inciso VIII da Carta Magna de 1988 estabelece que uma das atribuições do sistema único de saúde consiste em “colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho”.

<sup>16</sup>SILVA, José Afonso, op. cit., p. 2.

Complementando a afirmação do referido autor, é importante frisar que a preocupação com o equilíbrio ambiental não deve partir só do Poder Público, mas também da coletividade. Ambos têm o dever de zelar pela qualidade do meio ambiente em prol das gerações presentes e futuras.

### **1.3. O direito fundamental ao meio ambiente equilibrado**

O Texto Constitucional Brasileiro de 1988 reservou um capítulo específico para tratar do meio ambiente, prescrevendo em seu artigo 225 que “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”.

Trata-se, indiscutivelmente, de um direito fundamental do ser humano, “pois ninguém contesta hoje em dia que o atual quadro de destruição ambiental no mundo compromete a possibilidade de uma existência digna para a humanidade e põe em risco a própria vida humana<sup>17</sup>”. Transcende, assim, “a questão dos recursos naturais e sua exploração, pela qual tendem a inclinar-se muitos governos, para alcançar o tema crucial das condições de vida, do bem-estar da população”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Varery, op. cit., p. 12.

<sup>18</sup>TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente, paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993. p.24.

Apresenta-se como um direito de terceira geração<sup>19</sup>, e como tal, o direito ao meio ambiente equilibrado interessa a toda a humanidade. Por isso, esse direito para ser garantido, exige a união de esforços dos indivíduos, dos diversos setores da Sociedade, do Estado e das Nações. E é justamente por depender desta conjugação de esforços para sua garantia que o direito ao meio ambiente tem como consequência criar deveres para todos<sup>20</sup>. Por esta razão é que a Constituição Brasileira de 1988, ao lado de consagrar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente<sup>21</sup>.

De outro lado, o artigo 170, VI, do Texto Constitucional de 1988, de maneira inovadora, determina que a ordem econômica, entre outros princípios, deve observar a defesa do meio ambiente. Cuida-se de princípio constitucional impositivo que dá suporte conformador ao artigo 225, permitindo que este caracterize o meio ambiente como patrimônio de toda a coletividade e confira as missões tendentes de protegê-lo ao Poder Público e à coletividade. Nestes termos, através da conjugação dos dois dispositivos constitucionais, que o *munus* ambiental, antes restrito ao próprio Estado, foi concedido a todo cidadão<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup>Os direitos fundamentais passaram, na ordem institucional, a manifestar-se em três gerações sucessivas: os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade (direitos sociais e políticos); os direitos de segunda geração ou direitos de igualdade (direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividade) e os direitos de terceira geração ou direitos de fraternidade (direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito à comunicação, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade. Em relação aos direitos de terceira geração, BONAVIDES diz que "É possível que haja outros em fase de gestação, podendo o círculo alargar-se à medida que o processo universalista se for desenvolvendo". BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 516-523.

<sup>20</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 12-13.

<sup>21</sup>Artigo 225 da CRFB de 1988.

<sup>22</sup>BENJAMIN, Antonio Herman V, op. cit., p. 57-58.

#### **1.4. Natureza jurídica do meio ambiente**

O meio ambiente pode ser identificado ora como categoria única e global, ora como partes ou fragmentos desta. Tal é decorrência da forma macro ou micro com que se analise a questão. Como macrobem, acolhe uma infinidade de outros bens, os microbens como a água, o solo, o ar, a fauna.

Como macrobem o meio ambiente é sempre um bem público de uso comum. Já na sua acepção fragmentada, como microbem (água, solo, ar, fauna, flora), pode ser considerado tanto um bem público como um bem privado.

A Carta Magna de 1988 qualificou o meio ambiente como bem de uso comum do povo, enfatizando, desta forma, que embora possa ser utilizado individualmente, é finalisticamente voltado para a coletividade em geral e não para o indivíduo.

Antes da Constituição Brasileira de 1988, a Lei nº 6.938/81 já havia atribuído ao meio ambiente a qualidade de patrimônio público, não no sentido de pertencer ao Estado, mas salientando que todos têm o direito de usufruí-lo, como condição essencial para a melhoria da qualidade de vida<sup>23</sup>.

Indaga-se, inicialmente, sobre o que seja um bem e, de outro lado, sobre o que se pretende dizer com o vocábulo público. Segundo BEVILAQUA, “o bem é uma utilidade, porém com extensão maior do que a utilidade econômica”, já que no

---

<sup>23</sup> artigo 2º, inciso I da Lei nº 6.938/81.

“direito, há bens econômicos e bens que o não são”<sup>24</sup>. Para PEREIRA, inscrevem-se na categoria de bens jurídicos “tudo que pode ser objeto da relação jurídica, sem distinção de materialidade ou da patrimonialidade”<sup>25</sup>, posto que há inúmeros bens jurídicos sem expressão patrimonial como o direito ao nome, por exemplo.

O atributo público acoplado a bem, ora quer dizer que o bem pertence ao Estado-pessoa, ora quer significar que o bem tem como destinatário o público, advindo daí sua natureza pública. Naquele sentido há uma relação de dominialidade entre o bem e seu titular, o Estado. Nesta última acepção, diversamente, a relação de dominialidade é mais difusa, já não está concentrada nas mãos de um ou de uns poucos sujeitos, mas ao contrário, encontra-se pulverizada por toda a comunidade. Em um, o aspecto público tem conteúdo dominial; noutro, só finalístico.

De acordo com doutrina abalizada, “bens públicos são as coisas materiais ou imateriais vinculadas às pessoas jurídicas públicas que objetivam fins públicos e estão sujeitas a um regime jurídico especial, derogatório ou exorbitante do direito comum”<sup>26</sup>.

Caso levássemos tal conceito ao extremo, teríamos que o meio ambiente ou pertenceria a uma pessoa jurídica de direito público interno e seria considerado bem

---

<sup>24</sup>BEVILAQUA, Clóvis. *Teoria geral do direito civil*. Rio de Janeiro: Rio, 1980. p. 165-166. grifo no original.

<sup>25</sup>PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1976, v. I, p. 345-346.

<sup>26</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Forense, 1975. p. 260.



público, ou não pertenceria a nenhuma pessoa jurídica de direito público e não seria tido como bem público.

Ocorre que o meio ambiente, enxergado como macrobem é imaterial, não se confundindo com esta ou aquela coisa material<sup>27</sup>, e neste sentido é sempre um bem público, não porque pertença ao Estado, mas porque se apresenta no ordenamento constitucional e infraconstitucional, como um direito de todos, não sendo passível de apropriação com exclusividade .

Já na sua acepção fragmentada, como microbem, pode ser considerado tanto bem público (exemplo: um parque estadual) como bem privado (exemplo: uma mata particular). Um prédio tombado ou uma floresta preservada, vistos pelo ângulo ambiental são bens públicos de uso comum, mesmo que para outros fins, como por exemplo, a exploração ou alienação, sejam regidos pelo regime próprio dos bens privados. Esta dupla filiação a dois regimes patrimoniais simultaneamente, vai dar ensejo a um regime de responsabilidade civil igualmente duplo: uma única atividade degradadora pode provocar, a um só tempo, dois deveres de indenizar, valendo o primeiro para o macrobem (em que a indenização será destinada a um Fundo para bens lesados, previsto no artigo 13º, da Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública) e o segundo para o microbem (em que a indenização será destinada a reparar os danos sofridos pelos titulares individuais da *res* afetada).

---

<sup>27</sup> Aqui torna-se evidente a importância da distinção efetuada entre meio ambiente- bem incorpóreo- e os elementos corpóreos que o compõem.

Em resumo, em sua macrorealidade abstrata, o meio ambiente é sempre bem público de uso comum, diversamente em sua micropercepção, o meio-ambiente é submetido, em uma análise simplificada, a dois regimes básicos de titulariedade dominial: os bens de propriedade pública (no sentido de pertencerem ao Estado, como por exemplo os elencados no artigo 20 da Carta Magna de 1988) e os bens privados. Estes últimos submetidos a um regime especial: o do interesse público<sup>28</sup>, mesmo quando pertencentes a particulares.

### **1.5 A quebra do monopólio do Estado com relação ao exercício da função ambiental**

Antes de analisarmos a questão da contestação do monopólio estatal com relação ao exercício da função ambiental, mister se faz a compreensão do conceito de função ambiental e, para tanto, partirmos inicialmente da noção geral de função.

O vocábulo função não tem um único sentido semântico. Mesmo no Direito é comum encontrá-lo com mais de um significado. Em linguagem vulgar, a expressão é empregada com o sentido de utilidade, uso, serventia. Com esta mesma conotação, o termo também tem sido empregado pelo Direito. Este é o prisma adotado até pela

---

<sup>28</sup> Entende-se por interesse público aquele pertinente aos valores gerais de toda a Sociedade e não do Estado enquanto estrutura política-administrativa. MILARÉ, Édis. "Defesa do meio ambiente". In: MILARÉ, Édis. *Ação civil pública (Lei 7.345/85- reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 236-237.

Constituição Brasileira de 1988, quando fala em “função social da propriedade”<sup>29</sup>.

A função em sentido jurídico relaciona-se, de modo bem próximo, com a idéia de exercício do poder. O poder seria o meio através do qual um determinado sujeito cumpre uma função que lhe compete em decorrência de um ofício. O poder teria, portanto, um caráter instrumental, sendo unicamente um meio destinado à realização de um fim específico, que decorre de um dever que lhe é imposto. A função seria, assim, a força motora entre estes dois dados complementares: o dever e o poder, sendo que o dever é o que determina e legitima o poder, justificando-se este apenas na medida da necessidade daquele<sup>30</sup>.

BANDEIRA DE MELLO ensina que

“a palavra função, em Direito tem sido usada em mais de um sentido, mas há nela uma acepção, um sentido nuclear... *Existe função, em Direito, quando alguém dispõe de um poder à contra de dever, para satisfazer o interesse de outrem, isto é, um interesse alheio*”<sup>31</sup>.

E conclui dizendo que “Tem-se função em direito quando o exercício de um poder corresponde ao desempenho de um dever: o de implementar no interesse de outrem uma finalidade preestabelecida pela regra de direito”<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> artigo 5º, inciso XXIII; artigo 182, § 2º; artigo 186, *caput*, da CRFB de 1988.

<sup>30</sup> A inversão da equação poder-dever, como sendo, em verdade, dever-poder pressupõe, não mera inversão de efeito, mas “uma percepção democrática do exercício do poder, não mais como um fim em si mesmo, mas estritamente tolhido pelas fronteiras do dever. Em outras palavras, o fim é o dever, sendo o poder mero instrumento para a realização do que é devido. O dever é o porto; o poder, o transporte”. BENJAMIN, Antônio Herman V, *op. cit.*, p. 28.

<sup>31</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Desvio de poder”. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, n. 89, p. 26, jan./mar. 1989. grifos no original.

<sup>32</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo”. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, n. 90, p. 60, abr./jun. 1989.

O Estado é titular de um grande *munus*, qual seja, a proteção e promoção do interesse público. Neste sentido exerce múltiplas tarefas, que vão desde a elaboração e aplicação das leis até à prestação de serviços básicos como saúde, educação, transporte. Através da função estatal (meio) chega-se ao resguardo do interesse público (fim).

Entre as funções estatais podemos identificar a função ambiental. A função ambiental, espécie do gênero função, é um fenômeno jurídico recente, pois como bem lembra BENJAMIN:

“a funcionalização da proteção ao meio ambiente é recente, pois anteriormente à década de 70 praticamente não se falava em meio-ambiente como um valor em si mesmo. Tutelava-se, quando muito, a saúde, o patrimônio histórico e artístico, assim como certos direitos de vizinhança, só reflexamente ambientais”<sup>33</sup>.

O Estado, face à evolução da consciência ecológica e à pressão social, foi levado a repartir as responsabilidades ambientais, derrubando o monopólio do exercício da função ambiental, sendo que em nosso ordenamento jurídico, decorre do próprio texto constitucional<sup>34</sup>.

O rompimento do monopólio funcional do Estado no tratamento da questão ambiental é reflexo de um recente processo de democratização da operação estatal, que teve início na década de 80. Até então, o Estado era o único titular do *munus*, isto é, do encargo de defesa e conservação do meio ambiente, à época visto como mero poder-

---

<sup>33</sup>BENJAMIN, Antônio Herman V, op. cit., p. 51.

<sup>34</sup>artigo 225 da CRFB de 1988.

dever e não como verdadeiro dever-poder. O cidadão não passava de mero espectador ou, em outros casos, de predador<sup>35</sup>.

O primeiro passo para a mudança ocorreu com o advento da Lei nº 6.938/81 que, como já dissemos, passou a considerar o meio ambiente como patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo. Entre outros princípios, a lei dispunha no seu artigo 2º, inciso X: “Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

O segundo avanço veio com a Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, etc, legitimando ativamente, não só o Estado, através do Ministério Público, União, Distrito Federal, Estados, Municípios, Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedades de Economia Mista, como também, as associações para defender e preservar o meio ambiente, reprimindo os danos ambientais, conforme estabelece o artigo 5º e seus incisos. Esta lei será objeto de posterior análise no decorrer do trabalho.

Por fim, a Constituição Brasileira de 1988 veio consolidar este avanço democrático, enfatizando a não-exclusividade da função ambiental nas mãos do Estado. Importante grifar, no entanto, que a quebra do monopólio estatal não retirou suas responsabilidades, continuou ele, em matéria ambiental, a dever e poder tanto

---

<sup>35</sup>BENJAMIN, Antônio Herman V, op. cit., p. 51.



quanto, ou até mais do que antes<sup>36</sup>.

Ao qualificar o meio ambiente como bem de uso comum do povo, a Carta Magna de 1988 ressaltou que seu domínio está pulverizado no seio de toda a Sociedade, ultrapassando a órbita do Estado e alcançando o cidadão, agindo este coletiva (exemplo: associações ambientais) ou isoladamente. Transforma-se, assim, o cidadão em verdadeiro titular do dever-poder de atuar positivamente na preservação do meio ambiente.

Em suma, a função ambiental não é mais exclusivamente pública. É ela estatal e não estatal, devendo e podendo ser exercida pelo Estado, mas também sendo outorgada ao cidadão, individual ou coletivamente, que age como titular de um dever-poder, no exercício de um *munus* que vai além do não poluir, incluindo o dever de defender<sup>37</sup>, o dever de reparar<sup>38</sup> e o dever de preservar<sup>39</sup> o meio ambiente em favor do interesse de todos.

## 1.6. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável

A dimensão da degradação ambiental começou a ser compreendida somente a

---

<sup>36</sup>Ibid., p. 53.

<sup>37</sup>artigo 225 da CRFB de 1988.

<sup>38</sup>artigo 225, § 2º e 3º da CRFB de 1988.

<sup>39</sup>artigo 225 da CRFB de 1988.

partir da última metade deste século, com a evolução das pesquisas científicas sobre as inter-relações entre seres vivos e meio ambiente. Na década de 70, as investigações sobre o funcionamento da biosfera, o aquecimento global, as chuvas ácidas, a questão do esgotamento dos recursos não renováveis, o risco de acidentes nucleares, entre outros, demonstraram que a ação antrópica pode romper o equilíbrio ecológico, levando à desorganização de todo o sistema que dá suporte à vida na Terra<sup>40</sup>. A preocupação com o meio ambiente deixa, então, de representar uma opção facultativa, transformando-se em questão decisiva para toda a humanidade.

A problemática ambiental<sup>41</sup> passou a integrar a pauta de discussões globais a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, onde foram discutidos os aspectos da deterioração do meio ambiente produzidos pelo processo de industrialização acelerada, pela explosão demográfica e pela expansão do crescimento urbano<sup>42</sup>.

Enquanto os países desenvolvidos defendiam que o crescimento econômico era a causa dos problemas ambientais, os países em desenvolvimento, entre eles o Brasil, apostavam que só através do crescimento econômico alcançariam a correção

---

<sup>40</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 9

<sup>41</sup>A problemática ambiental exprime a percepção de que o volume de impactos negativos gerados pela ação antrópica sobre os ecossistemas tem se intensificado a ponto de ameaçar as pré-condições de sobrevivência das espécies num horizonte de longo prazo. VIEIRA, Paulo Freire. "A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990)". In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 1992. p. 106.

<sup>42</sup>DIEHL, Francelise Pantoja. *Políticas públicas e legislação ambiental brasileira (1972-1992) - um histórico*. Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Direito: Instituições Jurídico-Políticas). Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

dos desequilíbrios ambientais e sociais. Segundo DIEHL,

“Na conferência de 1972, o governo brasileiro foi o principal organizador do bloco dos países em desenvolvimento que tinham uma posição de resistência ao reconhecimento da importância da problemática ambiental, e que se negavam a reconhecer o problema da explosão demográfica. Compartilhava da postura defensiva dos demais países do Terceiro Mundo, argumentando que o problema ambiental fora inventado pelo Primeiro Mundo para conter a expansão do parque industrial dos países em desenvolvimento”<sup>43</sup>.

Reconhecendo a complexidade da problemática sócio-ambiental, a Declaração de Estocolmo apontou para a necessidade da compatibilização das estratégias de desenvolvimento (este, entendido não só no aspecto quantitativo de crescimento econômico, mas também qualitativo, com atenção voltada aos problemas sociais) com a proteção do meio ambiente. Esta nova concepção de desenvolvimento, designada à época como abordagem do ecodesenvolvimento, foi posteriormente rebatizada, por ocasião do Relatório Brundtland (mais tarde denominado “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987) de desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável seria aquele “capaz de atender as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas próprias necessidades”<sup>44</sup>.

Ao invés de postular o não crescimento, o desenvolvimento sustentável propõe a redefinição das formas e usos do crescimento econômico, pois “é errado supor que a

---

<sup>43</sup>DIEHL, Francelise Pantoja, op. cit., p. 23.

<sup>44</sup> CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988, p. 09.



taxa de exploração da natureza esteja relacionada apenas à taxa de crescimento econômico e não com as formas, conteúdos e usos do crescimento”<sup>45</sup>. A verdadeira escolha não seria, portanto, entre crescimento econômico e meio ambiente, mas entre formas de crescimento sensíveis ao meio ambiente e formas insensíveis ao mesmo<sup>46</sup>.

A teoria do desenvolvimento sustentável baseia-se nos critérios de: a) equidade social, salientando a necessidade de um redirecionamento do processo de crescimento econômico, visando o alcance de objetivos sociais prioritários como: a redução da miséria e das desigualdades sociais, a satisfação das necessidades materiais e imateriais (educação, saúde, participação política, etc.); b) autonomia, entendida como a busca de um maior grau de participação da população nos processos de decisão, em prol da construção de uma Sociedade autoconfiante, voltada para a realização de suas necessidades e aspirações; c) eficiência econômica, sedimentada na internalização efetiva dos custos sociais e ambientais do processo de desenvolvimento; d) prudência ecológica, pressupondo o abandono de uma perspectiva economicista-predatória, valorizando o equilíbrio dinâmico entre as ações antrópicas e o meio ambiente<sup>47</sup>, com o objetivo de tornar a Sociedade mais participativa, igualitária, solidária e integrada à natureza.

Alicerçada sobretudo em mudanças nas estruturas de produção e consumo da

---

<sup>45</sup>SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986. p. 52-53.

<sup>46</sup>SACHS, Ignacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel, 1993. p. 17

<sup>47</sup>VIEIRA, Paulo Freire, *op. cit.*, p. 110-113.

civilização industrial, a proposta do desenvolvimento sustentável rompe com os referenciais que atendam apenas à lógica produtivista da racionalidade econômica que conduz à internalização do lucro e externalização dos custos sociais e ambientais. Para SACHS,

“uma parte destes custos se traduz nas desigualdades sincrônicas, enquanto a outra hipoteca o potencial de recursos e a qualidade do meio ambiente de que disporão as gerações futuras, condenando-as, no mínimo, a pagar custos crescentes pela exploração de recursos e pela proteção do ambiente”<sup>48</sup>.

Para os adeptos da racionalidade economicista, os recursos não são vistos senão sob o ângulo de sua disponibilidade no mercado e de seu preço; quanto à qualidade do meio ambiente, ela é considerada apenas na medida em que sua degradação prejudica as condições de produção, seja em termos dos recursos utilizados, seja deslocando a atenção, direta ou indiretamente, para a produtividade da força do trabalho. Escapa, assim, ao campo de visão, o reconhecimento de que as interdependências criadas entre processos naturais e sócio-culturais, afetam retroativamente as condições de reprodução da vida social, a busca de satisfação de necessidades básicas para as populações, a própria qualidade de vida para todos os segmentos sociais envolvidos<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup>SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento...*, p. 109-110. Para aprofundar o estudo sobre a questão dos custos sociais e ambientais do modelo de desenvolvimento atual pesquisar em MAY, Peter Herman; MOTTA, Ronaldo Serôa (orgs.), op. cit., 195 p.

<sup>49</sup>VIEIRA, Paulo Freire. “A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990)”. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs), op. cit., p. 107.

Conduzindo ao delineamento de um outro desenvolvimento autônomo e autoconfiante, o desenvolvimento sustentável busca identificar as reais necessidades da população envolvida, respeitando a diversidade que existe na Sociedade. Nesse sentido, observa PASOLD que,

“quando se trata de compor a noção de Bem Comum de uma dada Sociedade é o seu patrimônio social, com suas especificidades, que determinará a sua estrutura e o seu conteúdo (bem assim a sua estimulação e objetivo).(…) E, em termos de Brasil, o conceito de Bem Comum é configurado pelas peculiaridades sociais, políticas, econômicas, culturais e físicas de nosso povo e de nosso país, de modo que não há razão para importar-se modelos para a concepção e concretização da noção de Bem Comum”<sup>50</sup>.

A condição essencial ao ajustamento das estratégias de desenvolvimento sustentável consiste no envolvimento dos cidadãos nesta tarefa, juntamente com o planejador. Quem, além das pessoas interessadas, estaria melhor situado para identificar suas necessidades (já que é ela que vivencia e conhece a fundo seus problemas), e contribuir na busca de soluções em conjunto com o planejador? DOWBOR, ao analisar os fatores de maior eficiência na resolução dos problemas ambientais no nível local de governo, aponta entre outros, os seguintes: as pessoas se conhecem, conhecem os seus problemas e podem enfrentá-los de forma organizada. Além do que, os recursos financeiros gastos no nível local são muito mais controláveis do que os que se gastam nas esferas mais distantes da população<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup>PASOLD, Cesar Luiz Pasold, op. cit., p. 39-41.

<sup>51</sup>DOWBOR, Ladislau. “Descentralização e meio ambiente”. In: BURSZTYN, Marcel (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 107.

O desenvolvimento sustentável requer assim, um sistema descentralizado em nível administrativo e político<sup>52</sup>, que de acordo com BLASI, permita reduzir “as diferenças entre as soluções discutidas e preparadas nos gabinetes dos burocratas, com aquelas originárias de quem sente e sofre o problema”<sup>53</sup>, e que possibilite ao cidadão a participação ativa na defesa do meio ambiente<sup>54</sup>, na busca de qualidade de vida. A descentralização atuaria, assim, como instrumento de realização da justiça social<sup>55</sup>, em contraposição a um regime centralizador que não reconhece autonomia às coletividades locais<sup>56</sup>.

Conforme DOWBOR,

“as ações de recuperação ou proteção ambiental passam predominantemente pelo espaço local: trata-se da arborização de ruas, do tratamento de esgotos, do controle de empresas e dos loteamentos clandestinos, (...) e outras medidas que exigem um ordenamento detalhado e diferenciado de como organizamos o nosso cotidiano. Enquanto não se der muito mais força ao espaço local, ao chamado espaço da vida, dificilmente se obterá uma mudança profunda em termos globais. Isto porque o meio ambiente reage às agressões de forma sistêmica, criando os grandes dramas mundiais do ozônio, aquecimento global, chuva ácida, destruição dos mares, erosão dos solos, fundamentalmente pelo acúmulo dos comportamentos destrutivos pontuais”<sup>57</sup>.

<sup>52</sup>A descentralização política ocorre quando o Estado, “em lugar de entregar uma parte de sua ação a seus agentes, restitui-a à sociedade, em lugar de tratar dos negócios do povo, convida-o a tratar por si mesmo deles”. A descentralização administrativa constitui-se em técnica para melhorar a condução da máquina estatal, através da divisão. BLASI, Paulo Henrique. “A descentralização como instrumento da justiça social”. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 5, p. 09-24, 1982.

<sup>53</sup>BLASI, Paulo Henrique, op. cit., p. 47.

<sup>54</sup>MIRRA aponta três meios básicos através dos quais a população atua na proteção do meio ambiente: a) participando nos processo de criação do Direito Ambiental; b) participando na formulação e na execução de políticas ambientais; e c) atuando por intermédio do Poder Judiciário. MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 16-17.

<sup>55</sup>Para PASOLD, a justiça social ocorre quando “o todo contribui para com cada um, não com uma dádiva paternalista, mas como um dever decorrente de sua condição inalienável de parte do todo, provedor e beneficiário potencial e efetivo”. PASOLD, Cesar Luiz, op. cit., p. 73.

<sup>56</sup>BLASI, Paulo Henrique, op. cit., p.10.

<sup>57</sup>DOWBOR, Ladislau, op. cit., p. 110.

Continua DOWBOR:

“A importância do espaço local prende-se justamente ao fato de que, neste nível, os interesses difusos podem ser transformados em interesses pontuais: dizer que um curso de água deveria ser limpo é uma coisa. Mas organizar os proprietários ribeirinhos cujas propriedades se vêm desvalorizadas, e que sofrem portanto na carne os efeitos de uma destruição ambiental é outra”<sup>58</sup>.

A gestão do meio ambiente implica numa mudança qualitativa das estruturas sociais, econômicas, políticas e culturais<sup>59</sup> da Sociedade, com a finalidade de promover a justiça social e a democracia participativa.

Para DOWBOR, as implicações práticas são de dois tipos:

“a) é preciso descentralizar as atividades públicas, para recuperar a racionalidade administrativa do Estado; b) é preciso desenvolver as funções de mobilização e apoio técnico dos ministérios e secretarias às comunidades e autoridades locais, somando-se, assim, a maior competência técnica do nível central com a maior capacidade e flexibilidade administrativa do nível local de administração”<sup>60</sup>.

Com relação à cultura de participação, FERREIRA tece o seguinte comentário:

“Quando se pensa nas possibilidades de um novo estilo de desenvolvimento, isso implicaria reconhecer que o Estado desempenha papel indispensável como indutor e gerenciador de uma

<sup>58</sup> Ibid., p. 110

<sup>59</sup> A sensibilização da população para os problemas ambientais dependerá de uma mudança de valores em relação às atitudes de dominação da natureza. Essa conscientização poderá ser alcançada através da educação que fornece os subsídios necessários as iniciativas de planejamento, gestão e tomada de decisão. SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento...*, p. 17.

<sup>60</sup> DOWBOR, Ladislau, op. cit., p. 107.

parte dessas transformações. No entanto, a gestão pontual e corretiva não é satisfatória porque a questão ambiental é indissociável da pauta de prioridades dos programas de desenvolvimento. Dessa forma esse tipo de gestão teria de ser compartilhada entre o Estado e a Sociedade Civil. Assim, a busca de estilos de desenvolvimento não-tradicional só poderia ser alcançada sob regimes de democracia participativa, que garantissem a criatividade e a gestão autônoma da sociedade”<sup>61</sup>.

De forma geral, MIRRA enfatiza que são estes valores e diretrizes acima apontados “que têm influenciado a elaboração da legislação ambiental nos diversos países e, inclusive no Brasil e são esses valores que devem, necessariamente, ser levados em consideração na análise e utilização do instrumental legislativo em vigor”<sup>62</sup>. Continuando, o autor reconhece que a solução apresentada pelo desenvolvimento sustentável tem sido objeto de algumas críticas afirmando que a teoria ficou reduzida a uma simples estratégia de conciliação entre o crescimento econômico dos países e a preservação do meio ambiente. No entanto, independente da crítica, afirma que essa é a orientação dominante no mundo, nos últimos 25 anos, em relação à problemática ambiental, representando um grande avanço ao incorporar a dimensão do meio ambiente à noção de desenvolvimento e propor uma correção nos rumos do crescimento econômico atual<sup>63</sup>.

Exatamente vinte anos após a Declaração de Estocolmo, realiza-se, no Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Reafirmando os princípios elencados na Declaração de Estocolmo e

---

<sup>61</sup> FERREIRA, Leila da Costa; FERREIRA, Lúcia da Costa. “Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a Sociedade”. In: HOGAN, Daniel Joseph e VIEIRA, Paulo Freire (orgs), op. cit., p. 29.

<sup>62</sup> Ibid., p. 10.

<sup>63</sup> Ibid., p. 10.

procurando ampliá-los, a Declaração do Rio proclamou o direito fundamental dos seres humanos ao desenvolvimento sustentável e o direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza<sup>64</sup>. Salientou que “Para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve constituir parte integral do processo do desenvolvimento e não pode ser considerada isolada desse processo”<sup>65</sup>. Determinando que aos Estados compete “promulgar uma legislação ambiental eficaz”<sup>66</sup>; “promover políticas demográficas apropriadas”<sup>67</sup>; “facilitar e estimular a consciência e a participação pública”<sup>68</sup>, “desenvolver leis de responsabilização e indenização às vítimas da poluição e de outros danos ambientais”<sup>69</sup>, sendo que “a abordagem preventiva deve ser amplamente aplicada pelos Estados”<sup>70</sup>.

Em resumo, pode-se dizer que pensar políticas públicas ambientais significa pensar o meio ambiente integrado a estratégias de desenvolvimento, vinculando o discurso ambiental às demais políticas governamentais e permitindo a efetiva participação da população na formulação e implementação destas políticas<sup>71</sup>.

---

<sup>64</sup> Princípio 1

<sup>65</sup> Princípio 4

<sup>66</sup> Princípio 11

<sup>67</sup> Princípio 8

<sup>68</sup> Princípio 10

<sup>69</sup> Princípio 13

<sup>70</sup> Princípio 15

<sup>71</sup> DIEHL, Francelise Pantoja, op. cit., p. 121.

### **1.7. A Gestão do meio ambiente no Brasil - um breve panorama da evolução das políticas públicas e legislação ambiental**

A Constituição Brasileira de 1988 veio coroar o processo evolutivo das políticas públicas ambientais brasileiras, em curso nas últimas décadas. De acordo com MONOSOWSKI, essa evolução reflete “as diferentes concepções e estratégias do Estado quanto ao tratamento da questão ambiental no contexto do desenvolvimento brasileiro”<sup>72</sup>.

A autora distingue quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras, quais sejam: “a administração dos recursos naturais, o controle da poluição industrial, o planejamento territorial e a gestão integrada de recursos, expressa na Política Nacional do Meio Ambiente”<sup>73</sup>.

As primeiras ações governamentais na gestão do meio ambiente ocorreram com a formulação de políticas públicas de administração dos recursos naturais, que correspondem ao princípio da industrialização brasileira, iniciada no pós-guerra e consolidada na década de 50, com o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek<sup>74</sup>. A legislação ambiental da época caracterizava-se por preocupar-se com a racionalização do uso e a exploração dos recursos naturais e regulamentação das

---

<sup>72</sup>MONOSOWSKI, Elisabeth. “Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil”. *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 9, n° 16, p. 15, jun. 1989.

<sup>73</sup>MONOSOWSKI, Elisabeth, op. cit., p. 16.

<sup>74</sup>Ibid., p. 16.



atividades extrativas e com a definição das áreas de preservação permanente<sup>75</sup>. Os principais instrumentos legais eram: o Código de Águas; o Código da Mineração; o Código Florestal; o Código de Pesca; o Estatuto da Terra; e a legislação de proteção ao patrimônio histórico e artístico nacional.

Esta política originou a criação, em nível federal, das agências setoriais para o desenvolvimento da pesca, das atividades florestais, da água e energia elétrica, exploração de recursos minerais, etc. No entanto, o tratamento da questão ambiental, por parte das instituições governamentais, acontecia através de ações isoladas, não coordenadas e às vezes até conflitantes.

De acordo com MONOSOWSKI, o objetivo principal da política de administração dos recursos naturais era “o de regulamentar a apropriação de cada recurso natural no âmbito nacional, tendo em vista as necessidades da industrialização nascente”<sup>76</sup>.

Em suma, o modelo econômico adotado a partir da década de 50 propunha o crescimento a curto prazo, sem a preocupação de contabilizar os custos sociais e ambientais de tal projeto.

Durante os anos do chamado milagre brasileiro (1969-1973), o país experimentou altas taxas de crescimento econômico, que obedeciam a uma tendência definida como produtivista, estimulando a internacionalização da economia brasileira,

---

<sup>75</sup> Ibid., p. 16.

<sup>76</sup> Ibid., p. 16.

através da expansão das exportações e da atração de capital estrangeiro<sup>77</sup>.

A meta política do governo militar era transformar o Brasil numa grande potência industrializada, através da abertura do país às indústrias que aqui desejassem produzir e poluir (afinal, o Brasil tinha um grande espaço para ser poluído!)<sup>78</sup>. A adoção desta postura predatória ficou bem clara quando o Brasil participou da Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972, conforme exposto anteriormente.

A expansão industrial promovida por este modelo econômico expansionista acarretou um processo de urbanização acelerada e desordenada, levando à superexploração dos recursos naturais, à poluição do ar e da água, esgotamento do solo, erosão, desmatamento. A falta de políticas públicas, de planejamento urbano e de infra-estrutura de serviços ocasionou uma grande degradação do meio ambiente urbano, acentuando os problemas sócio-ambientais. A população brasileira como um todo, e mais fortemente os segmentos majoritários e desprotegidos da população<sup>79</sup>, são afetados pelos impactos negativos decorrentes de um contexto urbano-industrial, marcado pela concentração populacional/industrial e a falta de planejamento urbano.

A atuação das associações ambientalistas nesse período estava baseada na denúncia e na conscientização pública sobre a degradação ambiental. A atuação

---

<sup>77</sup>DIEHL, Francelise Pantoja, op. cit., p. 13-22.

<sup>78</sup>Ibid., 19.

<sup>79</sup>VIANNA, Júlio Aurélio. "Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes". *Série Estudos*, Rio de Janeiro, p. 4, agos. 1994.

daquelas, aliada a forte pressão de organismos internacionais<sup>80</sup>, forçará a atuação do Estado que, por sua vez, limitar-se-á a criação de políticas públicas ambientais de controle da poluição industrial.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento para o período de 1975/79 foi o primeiro plano de desenvolvimento brasileiro a abordar a questão ambiental, restringindo-se, no entanto, apenas aos aspectos da poluição industrial<sup>81</sup>. Em seu capítulo sobre o desenvolvimento urbano, o II PND dá prioridade ao controle da poluição industrial, através de normas antipoluição e de uma política de localização industrial nas regiões densamente urbanizadas, prevendo a aplicação de medidas de prevenção da poluição, da adoção de uma política de localização industrial (panejamento territorial) e da criação de sistemas de licenciamento para a instalação e o funcionamento das atividades industriais<sup>82</sup>.

Os impactos ambientais causados no espaço rural, como desmatamento, erosão, poluição dos rios por fertilizantes e agrotóxicos, não são objeto dessa política. O controle da poluição vai se limitar aos problemas em regiões metropolitanas, excluindo as regiões menos povoadas e se preocupará com a poluição que se manifesta a curto prazo, colocando em segundo plano os efeitos ambientais cumulativos, que se

---

<sup>80</sup>De acordo com Viola, a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente - SEMA, em 1973, tinha como único objetivo “cumprir exigências de alguns organismos internacionais, que exigiam a existência formal deste tipo de órgão junto com relatórios de impacto ambiental, para a aprovação de empréstimos destinados a grandes obras públicas”. VIOLA, Eduardo. “O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica”. In: PÁDUA, José Augusto (org.). *Ecologia e política no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987. p. 84.

<sup>81</sup>DIEHL, Francelise Pantoja, op. cit., p. 118.

<sup>82</sup>MONOSOWSKI, Elisabeth, op. cit., p. 19.

manifestam a longo prazo<sup>83</sup>.

Em síntese, a atuação do Estado brasileiro durante a década de 70 no tratamento da questão ambiental, limitou-se na tentativa de atenuação dos efeitos negativos do modelo de desenvolvimento adotado, principalmente os decorrentes da poluição.

A partir da década de 80, inicia-se nova fase no tratamento da questão do meio ambiente, gerando uma normatividade mais ampla e sistematizada, a começar pela Lei nº 6.938/81 que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre o Sistema Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

Até então, a legislação ambiental dava um tratamento setorial à questão, preocupando-se apenas com alguns aspectos do meio ambiente referentes à poluição da água, do solo, do ar. Faltavam, no ordenamento jurídico, normas que fundamentassem uma visão global da questão ambiental, isto é, “que visualizassem a proteção do patrimônio ambiental globalmente considerado em todas as suas manifestações, em face da atuação conjunta dos fatores desagregantes de todos os objetos (água, solo, ar, etc) de tutela”<sup>84</sup>. Nesse sentido, MILARÉ observa que o conjunto de leis ambientais existentes até então, cuidava do meio ambiente “de

---

<sup>83</sup>Ibid., p. 19.

<sup>84</sup>SILVA, José Afonso, op. cit., p. 20.

maneira diluída e mesmo casual e na exata medida de atender sua exploração pelo homem”<sup>85</sup>.

Este período é marcado, também, pelo início da transição democrática brasileira<sup>86</sup> e do movimento ecológico<sup>87</sup>. De acordo com VIOLA, o processo de transição democrática, “até então restrito à liberalização, adquire uma dimensão de democratização política”<sup>88</sup>, que favorece o aumento da consciência ambiental que, por sua vez, influenciará na formulação de políticas públicas e na legislação ambiental brasileira<sup>89</sup>.

Conforme afirmado acima, uma nova perspectiva vem permear a questão ambiental a partir da edição da Lei nº 6.938/81. A questão ambiental passou a ser orientada por uma “política de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar as condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e a proteção da dignidade da vida humana”<sup>90</sup>.

A Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA- prega, desta forma, a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Está pois, em plena

---

<sup>85</sup> Ibid., p. 20.

<sup>86</sup> Se, de um lado, a transição corresponde a um projeto militar de distensão política lenta e gradual assegurando uma transição pacífica a formas de governo democrático, de outro, ela é a expressão de modificações profundas que estavam ocorrendo na própria Sociedade brasileira. ROSENFELD, Denis. *A ética na política: venturas e desventuras brasileiras*. São Paulo: Brasiliense, 1992. p. 14.

<sup>87</sup> VIOLA, Eduardo, op. cit., p. 95.

<sup>88</sup> Ibid., p. 95.

<sup>89</sup> DIEHL, Franceline Pantoja, op. cit., p.53.

<sup>90</sup> artigo 2º da Lei nº 6.938/81.

consonância com a proposta de desenvolvimento sustentável ao incluir a proteção ambiental, não como aspecto isolado das políticas públicas, mas como parte integrante do processo de desenvolvimento do país. Conforme salienta MIRRA “não se trata de abandonar o crescimento econômico, mas sim de negar-lhe a estatura de um objetivo que suplante outros de igual relevo nas políticas de desenvolvimento, como a melhoria das condições sociais, culturais e ambientais das populações”<sup>91</sup>.

Ao elaborar a PNMA, o legislador considerou que num país continental, como é o caso do Brasil, o controle efetivo da execução das políticas públicas ambientais deveria ser menos centralizador<sup>92</sup>, devendo ser realizado através de um Sistema Nacional do Meio Ambiente — SISNAMA<sup>93</sup>. Somente um sistema que integrasse os três níveis do Estado seria capaz de resolver os problemas locais concretos. Assim, a União, os Estados e os Municípios uniriam-se na fiscalização e execução da lei, com o objetivo de alcançar a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental. Pela primeira vez reconheceu-se a importância da participação dos Estados e dos Municípios na proteção do meio ambiente.

Ao atribuir ao meio ambiente a qualidade de um patrimônio público, a lei alterou a ótica da tutela jurídica das questões ambientais que até este momento eram postas no plano dos interesses individuais, passando a ser consideradas a partir da

---

<sup>91</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery, *op. cit.*, p. 24.

<sup>92</sup>KRELL, Andreas J. “A posição dos municípios no sistema nacional de meio Ambiente (SISNAMA)”. *Revista dos tribunais*, São Paulo, v. 709, p. 8, nov. 1994.

<sup>93</sup>O SISNAMA inclui o conjunto das instituições governamentais que se ocupam da proteção e da gestão da qualidade ambiental, em nível federal, estadual e municipal, e também os órgãos da Administração Pública Federal, cujas atividades afetem diretamente o meio ambiente, conforme o artigo 6º da Lei nº 6.938/81.

visão solidarista que caracterizam os interesses coletivos *lato sensu*. De acordo com DINAMARCO “Não se trata mais de repelir somente os danos causados aos indivíduos, enquanto tais, mas o dano que, com a agressão ao meio ambiente, é causado a toda a comunidade”<sup>94</sup>.

Segundo NERY, esta lei acompanhou “a tendência universal que se verifica em matéria de direitos difusos, no sentido de abandonar-se os sistemas clássicos de responsabilidade subjetiva, que não mais atendem às necessidades atuais da Sociedade relativamente ao tema dos danos causados ao meio ambiente”<sup>95</sup>, trazendo ainda, uma importantíssima disposição de direito processual, que foi a legitimação do Ministério Público para as causas alusivas a danos ecológicos<sup>96</sup>.

Contudo, a inovação trazida com essa regra legitimadora foi insuficiente para garantir a efetiva proteção do meio ambiente, já que no contexto desta legislação, a *legitimatio* do Parquet, “não ia além das demandas visando a condenações pecuniárias. E faltava além de tudo, uma entidade beneficiária das indenizações que o Ministério Público ficava desde logo qualificado a postular em juízo. Uma consequência prática em relação a isso, era a impossibilidade de mobilizar e administrar em prol da reconstituição do meio ambiente, o dinheiro arrecadado à custa dos predadores

---

<sup>94</sup>DINAMARCO, Cândido Rangel. “O Poder Judiciário e o meio ambiente”. *Revista de jurisprudência do Tribunal do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 112, p. 19, maio/jun. 1988.

<sup>95</sup>NERY, Nelson; NERY e Rosa Maria De Andrade. “Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental”. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.), *op. cit.*, p. 280.

<sup>96</sup>Diz o artigo 14, parágrafo 1º, da Lei nº 6938/81 que: “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente”.

condenados”<sup>97</sup>. Outro aspecto negativo levantado é com relação à restrição da titularidade tão somente ao Ministério Público, apesar dele se constituir num corpo competente e participante das lides forenses<sup>98</sup>.

A formulação de uma PNMA foi um passo importante na defesa do meio ambiente no Brasil. No entanto, conforme enfatiza SILVA,

“essa concepção tem de partir do princípio de que a política ambiental não é bastante em si mesma, porque há de ser parte integrante das políticas governamentais, visto que terá que compatibilizar-se com objetivos de desenvolvimento econômico-social, urbano e tecnológico”<sup>99</sup>.

Nesse sentido, KRELL salienta que o avanço na legislação ambiental não foi acompanhado de uma correspondente estrutura administrativa que possibilitasse sua efetiva aplicação, contribuindo muito pouco para a solução dos problemas ecológicos concretos<sup>100</sup>.

Em 1984, o Brasil vivia o momento político da campanha pelas Diretas-Já. Grandes manifestações de rua criavam um espaço público capaz de dar voz ao povo, até então reprimido. O país congregava-se na luta por democracia, o que revelava a instauração de uma nova forma de cidadania, uma cidadania participativa, consciente. É o que constata ROSENFELD “a nação deu um basta ao regime militar, exigiu

---

<sup>97</sup>DINAMARCO, Cândido Rangel, op. cit., p. 20.

<sup>98</sup>AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: Ibama, 1994, p. 84.

<sup>99</sup>SILVA, José Afonso, op. cit., p. 144.

<sup>100</sup>KRELL, Andreas J., op. cit., p. 13.



eleições diretas, clamou por um estado de direito e colocou, numa palavra, democracia, como objetivo a ser alcançado por nossa participação política”<sup>101</sup>.

O padrão de atuação das associações ambientalistas que até então se baseava

“no movimento da pura denúncia, foi sendo substituído pela formulação de estratégias que levaram em consideração, fundamentalmente, a eficácia pontual da luta (...). Toda esta mudança no tecido social do movimento ecológico acarretou uma mudança qualitativa na opinião pública: a maioria da população medianamente informada passou a considerar com seriedade a crise ecológica e a atuação do ecologista”<sup>102</sup>.

Com relação à participação comunitária na tutela do meio ambiente, MILARÉ ressalta que,

“somente na década de 80, com a retomada das liberdades democráticas, é que começou a abrir-se espaço para as comunidades expressarem suas reivindicações no campo da gestão do meio ambiente. Difundi-se na sociedade e no governo a consciência de que as questões ambientais devem ser tratadas em conjunto com as populações afetadas”<sup>103</sup>.

Esta conjuntura política, social e cultural favoreceu a edição da Lei nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e a qualquer outro interesse difuso e coletivo. Trata-se de uma lei moderna que acompanhou a evolução do Direito no mundo contemporâneo, ao garantir a participação da Sociedade na defesa destes interesses, ao lado do Ministério Público, União, Distrito Federal, Estados,

---

<sup>101</sup>ROSENFELD, Denis, op. cit., p. 14.

<sup>102</sup>VIOLA, Eduardo, op. cit., p. 99.

<sup>103</sup>MILARÉ, Édis. "A participação comunitária na tutela do ambiente". *Revista forense*, Rio de Janeiro, v. 317, p. 83, 1992.

Municípios, Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedades de Economia Mista. Nesse sentido, é “uma lei que responde as demandas pela constituição de um processo civil social, ao mesmo tempo em que socializa a prestação jurisdicional e democratiza o acesso à Justiça”<sup>104</sup>.

A ação civil pública é o “instrumento capaz de oportunizar ou instrumentalizar a inter-relação entre a Sociedade Civil e o Estado”<sup>105</sup>, na qual aquela atua, não mais como mera espectadora, mas como portadora do direito de ação para a proteção do patrimônio ambiental, público e social e de qualquer outro interesse difuso ou coletivo<sup>106</sup>. Através desse peculiar instrumento jurídico, “a tutela jurisdicional dos interesses transindividuais e, em particular, a do meio ambiente, deixou de ser questão meramente acadêmica para converter-se em realidade jurídico-positiva de inegável alcance e conteúdo social”<sup>107</sup>. Por considerá-la o mais importante instrumento coletivo de acesso à Justiça e também um dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente, propôs-se aprofundar o tema, tarefa esta que será realizada nos próximos capítulos.

A Carta Magna de 1988 consolidou as sucessivas evoluções no campo das políticas públicas e legislação ambiental brasileira, consagrando o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, reconhecendo a sua essencialidade à sadia qualidade de vida de todos e imputando ao Poder Público e à

---

<sup>104</sup>AGUIAR, Roberto Armando Ramos de, op. cit., p. 84.

<sup>105</sup>BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação civil pública*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996, p.41.

<sup>106</sup>A Lei nº 8.078/90, inseriu o inciso IV no artigo 1º da Lei nº 4.347/85, ampliando o rol de interesses difusos e coletivos a qualquer outro interesse, além dos expressamente nominados.

<sup>107</sup>MILARÉ, Édís, op. cit., p. 85.

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo<sup>108</sup>.

MIRRA, baseado na lição de COMPARATO, afirma que a consagração constitucional do direito de todos ao meio ambiente é de grande importância como fator de transformação social, já que,

“a construção de um verdadeiro Estado Democrático de Direito - aspiração incontestável do Constituinte de 1988 e de toda a sociedade - não se pode dar sem o respeito aos atributos essenciais da pessoa humana, expressos nos direitos fundamentais. Nesses termos, não se pode falar em verdadeira democracia no Brasil, sem que se garanta a preservação desse direito de todos ao meio ambiente”<sup>109</sup>.

Nesse sentido, também se manifesta AGUIAR ao afirmar que

“as questões de democracia e do meio ambiente também estão implicadas, pois nos regimes autoritários, onde a cidadania é impedida (...), o meio ambiente é agredido, sem qualquer reação, em proveito de uma minoria de áulicos. Lutar por democracia política e econômica é um dos aspectos da pugna por um meio ambiente sadio”<sup>110</sup>.

A questão ambiental permeou todo o texto constitucional, aparecendo sob a forma de um conjunto de princípios, disposições de natureza processual, administrativa, penal e civil, essenciais à manutenção do meio ambiente saudável. Nesse sentido, pode-se afirmar que a Constituição Brasileira de 1988 é eminentemente ambientalista, assumindo o tratamento da matéria em termos amplos e modernos<sup>111</sup>, contribuindo, também, para a institucionalização das principais teses relativas ao meio ambiente, consagradas em documentos internacionais e adotadas a partir da

<sup>108</sup> artigo 225 da CRFB de 1988.

<sup>109</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 12.

<sup>110</sup> AGUIAR, Roberto Armando Ramos de, op. cit., p. 84.

<sup>111</sup> SILVA, José Afonso, op. cit., p. 26.

Conferência de Estocolmo de 1972<sup>112</sup>. Dentre os princípios consagrados na Constituição Brasileira de 1988, MIRRA destaca: a) Princípio da participação popular na proteção do meio ambiente ( art.225, caput, da CRFB); b) A defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica (art. 171, VI, da CRFB); c) Princípio da prevenção de danos e degradações ambientais (art.225, caput, § 1º, IV, da CRFB); d) Princípio da avaliação prévia dos impactos ambientais das atividades de qualquer natureza (art. 225, § 1º, IV, da CRFB); e) Princípio do respeito à identidade cultural e interesses das comunidades tradicionais e grupos formadores da Sociedade brasileira (art. 216 da CRFB)<sup>113</sup>.

Além destes princípios, MACHADO destaca ainda: a) Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal (artigo 225, parágrafo 1º, da CRFB ); b) Princípio da educação ambiental (artigo 225, § 1º, VI, da CRFB); c) Princípio do desenvolvimento sustentado: solidariedade sincrônica e diacrônica (artigo 225, caput da CRFB), d) Princípio da informação e notificação ambiental (artigo 6º, § 3º da Lei nº 6.938/81); e) Princípio da responsabilidade da pessoa física ou jurídica ( art. 225, § 3º da CRFB); f) Princípio do Poluidor-Pagador (Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro)<sup>114</sup>.

Em 1990, ao assumir a Presidência da República, Fernando Collor encontra

---

<sup>112</sup>FELDMANN, Fábio; CAMINO, Maria Ester Barreto. "O Direito ambiental da teoria à prática". *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, p. 94, 1992.

<sup>113</sup>MIRRA, Álvaro Luiz Valery, op. cit., p. 16-21.

<sup>114</sup>MACHADO, Paulo Affonso Leme. "Princípios gerais de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira". In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.), op. cit., p. 396-408.

um quadro de “crescimento da devastação ecológica, difusão da consciência ambiental na sociedade civil, um sofisticado aparato legal de proteção ambiental, combinado a uma baixíssima implementação efetiva, e uma pressão constante da comunidade internacional quanto à política ambiental brasileira”<sup>115</sup>.

Seu governo é marcado por mudanças na política ambiental brasileira. Defendendo diante da comunidade internacional uma posição de transparência frente aos problemas ambientais, o Governo Collor assume as teses do desenvolvimento sustentado propostas no Relatório Brundtland, de 1987, culminando com a realização da Conferência do Rio (CNUMAD) em 1992<sup>116</sup>. No entanto, persistia uma grande diferença entre o discurso governamental e a prática, pois apesar da contribuição das políticas públicas para estabelecer um sistema de proteção ambiental, o Poder Público era incapaz de fazer cumprir, por parte dos indivíduos e empresas, uma proporção importante da legislação ambiental<sup>117</sup>.

Recentemente, sob à Presidência de Fernando Henrique Cardoso, o país ganhou uma nova ferramenta de defesa do meio ambiente. Trata-se da Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998, que trata das sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ao mesmo tempo em que a Sociedade brasileira agradece a providência governamental em publicar a chamada Lei dos

---

<sup>115</sup> DIEHL, Francelise Pantoja, op. cit., p.104.

<sup>116</sup> *Ibid.*, p.104.

<sup>117</sup> VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 1992, p. 94.

Crimes Ambientais fica perplexa diante da Medida Provisória nº 1.710, de 17 de agosto de 1998, que, ao acrescentar o artigo 79 à Lei nº 9.605, permitiu um termo de compromisso entre os órgãos ambientais responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental e as pessoas físicas ou jurídicas responsáveis pela construção, instalação ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, capazes de causar degradação ambiental. Esse termo de compromisso terá força de título executivo extrajudicial podendo durar de 90 dias a 5 anos, prorrogável por igual período<sup>118</sup>.

Importante salientar que enquanto durar a vigência do correspondente termo de compromisso ficarão suspensas, em relação aos fatos que deram causa à celebração do instrumento, a aplicação e a execução das sanções contra a pessoa física ou jurídica que o houver firmado<sup>119</sup>.

O breve panorama da evolução das políticas públicas e da legislação ambiental traçado até aqui, mostrou que a abertura do Direito às questões ambientais não ocorreu de forma isolada, acompanhando profundas alterações no âmbito do Estado e da Sociedade. De acordo com BENJAMIN:

“Se é certo que houve uma enorme metamorfose no Estado nos últimos vinte anos, não é menos certo que tal ocorreu como consequência de uma evolução radical do pensamento de sociedade

---

<sup>118</sup> Artigo 1º da MP nº 1.710/98.

<sup>119</sup> Artigo 1º da MP nº 1.710/98.

acerca do meio ambiente e do próprio processo de desenvolvimento. (...) O Estado, face à dimensão do problema ecológico e à pressão social, foi levado a repartir responsabilidades e (...) a derrubar o seu monopólio do exercício da função ambiental, repensando, ao mesmo tempo, todo o esforço desenvolvimentista”<sup>120</sup>

### **1.8. A implementação da legislação ambiental**

O ser humano, para satisfação de suas múltiplas necessidades, que são ilimitadas, disputa os bens ambientais, que por definição são limitados. E é este fenômeno tão simples quanto importante que está na raiz de grande parte dos conflitos que envolvem o meio ambiente e que se estabelecem no seio da comunidade.

Para conter os conflitos, o Estado faz uso da regulamentação dos fenômenos humanos. A regulamentação legal busca sempre alcançar certos objetivos sociais e, quando deixa de cumpri-lo, por carência ou deficiência de implementação, perde sua razão de ser.

Sinteticamente falando, a regulamentação consiste na criação de um aparato legal, enquanto que a implementação se apresenta como a aplicação, caso a caso, deste mesmo aparato<sup>121</sup>.

A legislação ambiental, assim como qualquer outra modalidade de legislação, nada significa sem que existam mecanismos eficientes de implementação. Assim, “se de um lado o esforço normativo há que ser adequado, de outro os mecanismos de

---

<sup>120</sup>Ibid., p. 49-50.

<sup>121</sup>BENJAMIN, Antonio Herman V. “A implementação da legislação ambiental: o papel do ministério público”. In: BENJAMIN, Antonio Herman V.(coord), op. cit., p. 362.

implementação e os órgãos que os utilizam devem atuar com eficiência<sup>122</sup>.

O quadro de agressão ao meio ambiente no Brasil demonstra, desta forma, que o problema não reside mais na existência ou não de regulamentação, pois esta existe e é vasta, mas não se tem mostrado capaz de estancar a devastação ecológica. A questão concentra-se, agora, na inexistência de uma implementação adequada.

Pelo prisma ambiental, a implementação deve ser compreendida como abrangendo todos os meios legais através dos quais os degradadores do meio ambiente possam ser compelidos a respeitar a lei. Compelidos e não meramente reprimidos, pois a preocupação maior deve ser com o cumprimento da lei, não esperando a ocorrência do dano ambiental, mas ao revés, a ele se antecipar<sup>123</sup>.

Segundo BENJAMIN existem dois critérios básicos para sistematizar os diversos tipos de implementação: “a qualidade do agente que provoca a implementação e a natureza do objetivo visado com a implementação”<sup>124</sup>.

Com relação à qualidade do agente, a implementação pode ser pública ou privada. A implementação pública é exercida, fundamentalmente, por dois dos poderes estatais: o Poder Executivo e o Poder Judiciário, destacando-se o papel do Ministério Público como detentor do *munus* para tutelar o meio ambiente, durante o inquérito civil e uma vez proposta a ação civil pública (objeto do presente trabalho) ou a ação

---

<sup>122</sup>BENJAMIN, Antonio Herman V., op. cit., p. 363.

<sup>123</sup>Ibid., p. 366.

<sup>124</sup>Ibid., p. 369.



penal.

A implementação privada, diversamente, é produto da atuação de organismos privados, manifestando-se ora através de formas de auto-regulamentação, ora mediante ação coletiva (por exemplo: quando tais organismos propõem uma ação civil pública) ou individual, das vítimas potenciais das condutas.

Com base na perspectiva com que se enxerga o dano ambiental, são identificadas: a implementação preventiva, a implementação reparatória e a implementação repressiva. O ordenamento jurídico brasileiro incorporou, assim, meios repressivos de proteção ambiental como as sanções penais e administrativas, instrumentos que visam à reparação da lesão como a ação civil pública, bem como mecanismos que propugnam pela prevenção ao dano ambiental como o estudo de impacto ambiental.

Dentre todos os instrumentos de proteção ambiental destacamos a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347/85, por considerá-la um importante instituto processual finalisticamente direcionado à reparação dos danos ao meio ambiente, conforme será exposto nos próximos capítulos.

## **CAPÍTULO II**

### **2. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO COLETIVO DE ACESSO À JUSTIÇA PARA A PROTEÇÃO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

#### **2.1. A questão do acesso à justiça**

Uma das características da Sociedade contemporânea são os fenômenos de massa, como a produção em massa, o consumo em massa, bem como conflitos ou conflituosidades de massa. A complexidade de tais fenômenos dá origem a situações nas quais determinadas atividades podem trazer prejuízo aos interesses metaindividuais (supraindividuais ou pluriindividuais), aqui entendidos como aqueles que se projetam na ordem coletiva como os interesses coletivos, difusos e os individuais homogêneos, fazendo surgir problemas até então desconhecidos das lides meramente individuais<sup>125</sup>.

Assim ocorre, por exemplo, com os resíduos poluentes despejados em um rio

---

<sup>125</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. "As categorias de interesses na constituição de 1988". *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 307, p. 16. jul./agos./set. 1989.

que, além de prejudicarem os moradores ribeirinhos, atingem todos aqueles que pretendiam dispor daquela mesma água; diante da poluição do ar provocada pela emissão de gases tóxicos que atingem um número indeterminado de pessoas. Nestes casos, o indivíduo pessoalmente lesado, legitimado a agir, exclusivamente para a reparação do dano a ele advindo, não está em posição de assegurar nem a si mesmo nem à coletividade uma adequada tutela contra tais violações de massa. Segundo CAPELLETTI, a pessoa lesada encontra-se “numa situação imprópria para obter a tutela jurisdicional contra o prejuízo advindo individualmente, e pode simplesmente ignorar seus direitos; ou, ainda, suas pretensões individuais podem ser muito limitadas para induzi-la a agir em juízo...”<sup>126</sup>.

Diante da massificação dos conflitos, o Direito, como instrumento ordenador da sociedade, ganha novas tarefas de dimensão até então ignoradas. De acordo com BENJAMIN

“é como se de uma hora para outra o jurista descobrisse que, pelo menos no que tange à proteção da vida - divisada no seu prisma qualitativo (como qualidade de vida) - os princípios e teorias jurídicos tradicionais, assim como os instrumentos legais, mais atrapalhavam do que propriamente auxiliavam nesta imensa tarefa”<sup>127</sup>.

O sentido mais amplo da saturação dessa concepção tradicional do Direito refere-se à inadequação dos princípios que têm por base o indivíduo para lidar com as manifestações coletivas próprias da morfologia atual de nossa sociedade.

---

<sup>126</sup> CAPELLETTI, Mauro. “Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil”. *Revista de Processo*, São Paulo, n° 5, p. 130, jan./mar. 1977.

<sup>127</sup> BENJAMIN, Antônio Herman, op. cit., p. 48.

As mudanças que se seguiram no campo jurídico abriram espaço para o reconhecimento da legitimidade de representação dos interesses metaindividuais. Desta forma, a tutela jurisdicional passou a ser invocada não somente contra os tradicionais conflitos de caráter individual, mas também contra as violações de massa, envolvendo grupos, classes e coletividades<sup>128</sup>. A sociedade deixa, então, de ser vista apenas como uma totalidade cuja unidade básica é o indivíduo, mas também constituída a partir de arranjos coletivos.

O conjunto de transformações no campo do Direito pode ser condensado no conceito de “acesso à Justiça”. A expressão acesso à Justiça

“dá ensejo a três enfoques básicos. Em sentido restrito, refere-se apenas a acesso à tutela jurisdicional, ou seja, à composição de litígios pela via judicial. Insere-se e opera, por princípio, no universo do processo. Já em sentido mais amplo, embora ainda insuficiente, quer significar acesso à tutela de direitos ou interesses violados, através de mecanismos jurídicos variados, judiciais ou não. Num e noutro caso, os instrumentos de acesso à Justiça podem ter natureza preventiva, repressiva ou reparatória. Finalmente, numa acepção integral, é acesso ao Direito, vale dizer a uma ordem jurídica justa (inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (=social e individualmente reconhecida) e implementável (=efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas...”<sup>129</sup>

<sup>128</sup> CAPELLETTI, Mauro, *op. cit.*, p. 130.

<sup>129</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor”. In: MILARÉ, Édís (coord.) *Ação civil pública (Lei 7.347/85 - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 74-75.

O acesso à Justiça é um processo que desdobrou-se em três ondas:

“Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso - a primeira onda desse movimento novo- foi a assistência judiciária; *a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses difusos, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor*; e o terceiro - e mais recente - é o que nos propomos a chamar simplesmente enfoque de acesso à justiça porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo...”<sup>130</sup>

A segunda onda de solução para o problema do acesso à Justiça representava a superação da visão individualista que predominava nas declarações de direitos dos séculos XVIII e XIX, de forma a abranger direitos de caráter social como o direito à educação, o direito à saúde, o direito à previdência social, *o direito à proteção da qualidade ambiental*.

O sentido dessa segunda onda seria assim, o de assegurar representação a direitos e interesses, até então marginalizados da esfera jurídica ou, em outras palavras, permitir o acesso coletivo à Justiça “no intuito de assegurar respostas supraindividuais a desafios massificados”<sup>131</sup>. Esta preocupação teve como consequência estabelecer, no âmbito das constituições vigentes do Estado Contemporâneo, instrumentos que oportunizassem a efetivação destes direitos.

Nessa linha de reconhecimento dos interesses e direitos supraindividuais, o

<sup>130</sup> CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. p. 31. grifo nosso.

<sup>131</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V. “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor”. In: MILARÉ, Edis (coord.) *Ação civil pública (Lei 7.347/85 ...*, p. 72.

Texto Constitucional Brasileiro de 1988 deu significativo avanço, representando um dos documentos processuais mais evoluídos no contexto internacional do Direito Público, especialmente porque de acordo com BASTOS:

“tornou possível que questões socialmente complexas, que ultrapassam as meras dimensões dos conflitos interindividuais, não apenas sobrevivessem e evoluíssem como fatores de pressão externa ao Poder Judiciário, (...) mas especialmente viessem a ser absorvidos à discussão judicial através de instrumentos processuais próprios. Na verdade, esta é a grande contribuição para a história do Direito Constitucional da nova Constituição brasileira”<sup>132</sup>.

Nesse contexto, a Constituição Brasileira de 1988 consolidou e criou instrumentos processuais adequados à proteção dos interesses da coletividade, viabilizando, desta forma, o acesso à Justiça São as chamadas ações coletivas como a ação popular, a ação civil pública e o mandado de segurança coletivo<sup>133</sup>. Todas essas ações implicam em modificação acentuada da estrutura do processo civil individualista. Dentre estas ações, proceder-se-á ao estudo da ação civil pública por considerá-la, conforme mencionado anteriormente, o mais importante instrumento coletivo de acesso à Justiça e também um dos mais avançados na defesa e proteção do meio ambiente.

## **2.2. A ação civil pública como instrumento de acesso à justiça**

Quando foi publicada em de 24 de julho de 1985, a Lei nº 7.347 se referiu à

<sup>132</sup> BASTOS, Aurélio Wander Chaves. *Introdução à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1992. p. 189.

<sup>133</sup> No mandado de segurança o que é coletiva é a legitimação para agir e não o direito que ele visa proteger. Presta-se ele à proteção de direitos individuais, difusos e coletivos, que podem ser defendidos coletivamente em Juízo.

disciplina da ação civil pública como instrumento jurídico de defesa de alguns interesses transindividuais (do meio ambiente, dos consumidores, e do patrimônio histórico, artístico, estético, turístico e paisagístico). Com a reordenação jurídica do País, ganha a ação civil pública *status* constitucional como meio de “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, conforme dispôs o artigo 129, III da Carta Magna de 1988.

O advento da Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor - CDC- deu contornos mais precisos ao objeto da ação civil pública, ampliando o rol dos interesses a serem por ela defendidos, alcançando qualquer outro interesse difuso e coletivo não abrangido na órbita daqueles expressamente previstos na lei. Todos os avanços do Código do Consumidor estão, por força do seu artigo 117, incorporados à Lei nº 7.347/85<sup>134</sup>.

A Lei da Ação Civil Pública, como é conhecida, alargou a via de acesso à Justiça, face à institucionalização dos interesses transindividuais e a correlata legitimação processual outorgada a entes habilitados a patrociná-la em Juízo. A Lei abriu novos horizontes para que inalienáveis valores sócio-culturais passassem a ser tutelados perante a Justiça, entre eles: *a preservação da qualidade ambiental*, considerado como direito fundamental, dito de terceira geração.

---

<sup>134</sup> “Artigo 117. Acrescente-se à Lei 7.347/85, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes: Artigo 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor”.

De acordo com MILARÉ, a Lei da Ação Civil Pública provocou

“verdadeira revolução na ordem jurídica nacional, já que o processo judicial deixou de ser visto como instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de mecanismo de tutela de interesses de diferente perfil cujas dimensões extravasavam os contornos das relações interpessoais”<sup>135</sup>.

Conforme BENJAMIN, a ação civil pública “é a principal modalidade brasileira de mecanismo supraindividual de acesso à Justiça”<sup>136</sup>.

A Lei da Ação Civil Pública marcou uma nova era na história jurídica do país como eficaz instrumento na defesa dos interesses vitais da sociedade. “Por seu intermédio foi que, pela primeira vez no Brasil, temas de enorme interesse social puderam ser levados à apreciação do Poder Judiciário”<sup>137</sup>.

### 2.2.1. Conceito e natureza jurídica da ação civil pública

A primeira referência expressa à ação civil pública consta na Lei Complementar 40/81 que, ao estabelecer normas gerais para o Ministério Público, elencou entre suas funções institucionais, a promoção desta. No contexto da referida lei prevalecia o entendimento de que a locução “ação civil pública” seria uma

<sup>135</sup> MILARÉ, Édís. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 20.

<sup>136</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., “A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor”. In: MILARÉ, Édís (coord.) *Ação civil pública (Lei 7.347/85...*, p. 116.

<sup>137</sup> MILARÉ, Édís, op. cit., p. 20.



referência à questão de ser o titular ativo uma parte pública, qual seja o Ministério Público.

A Lei nº 7.347/85 incorporou definitivamente a terminologia “ação civil pública”, como instrumento de defesa dos interesses transindividuais. Ao conferir legitimidade a entes privados para a propositura da ação civil pública, deslocou a atenção do problema da legitimação e voltou-se para a natureza do interesse material que se pretende protegido pelo Poder Judiciário. Assim,

“ela não é pública, porque o MP seja a ‘parte pública’ que pode promovê-la a par de outros co-legitimados, mas sim porque apresenta largo espectro social de atuação, permitindo o acesso à justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo ‘limbo jurídico’”<sup>138</sup>.

De acordo com BRANDÃO, pode-se dizer que o direito de ação, na ação civil pública, corresponde a “um direito que tem a sociedade de, através de alguns legitimados definidos pela lei, buscar em juízo a prestação jurisdicional para a tutela de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos”<sup>139</sup>.

Não se pode definir este direito de ação como

“um direito subjetivo de exigir do Estado a prestação jurisdicional. Direito subjetivo é, sim, a ação de Direito Processual Civil. Para este, efetivamente, o direito de ação é direito subjetivo, posto que pensada e finalisticamente dirigida para a resolução de conflitos de direitos intersubjetivos. A Ação Civil Pública, como instrumento a serviço da Sociedade Civil, teleologicamente destinada a tutelar interesses

<sup>138</sup> MILARÉ, Édís. “A ação civil pública em defesa do meio ambiente”. In: MILARÉ, Édís (coord.). Ação... , p. 235.

<sup>139</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso, op. cit., p. 106.

difusos, coletivos e individuais homogêneos, tem no direito de ação um direito que não pode ser subjetivo”<sup>140</sup>.

Logo, sua natureza jurídica não é de direito subjetivo, mas de direito atribuído a órgãos públicos e privados para a tutela de interesses não-individuais *stricto sensu*<sup>141</sup>.

### 2.2.2. Aspectos destacados da Lei da Ação Civil Pública na proteção do meio ambiente

#### a. Os interesses tutelados pela via da ação civil pública

Quando da sua edição, por força de veto presidencial ao inciso IV do artigo 1º da Lei nº 7.347/85, retirou-se da esfera de proteção da Ação Civil Pública “qualquer outro interesse difuso ou coletivo” que não os referentes ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, arrolados respectivamente nos incisos I, II e III do referido artigo. A Constituição Brasileira de 1988 e as leis ordinárias subsequentes<sup>142</sup> ampliaram o

<sup>140</sup> Ibid., p. 105.

<sup>141</sup> MILARÉ, Édis. A ação civil pública em defesa do meio ambiente. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação ... , p. 241.

<sup>142</sup> Lei 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência; Lei 7.913/89, que dispõe sobre a ação civil pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários; Lei 8.069/90, que dispõe sobre o Estatuto da criança e do Adolescente; Lei 8.078/90 que instituiu o Código de Defesa do Consumidor; Lei 8.625/93, que instituiu a nova Lei Orgânica Nacional do Ministério Público e finalmente a Lei 8.884/94, que dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

campo de tutela da ação civil pública para abarcar a defesa de qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo.

#### a.1. Os interesses coletivos

Os interesses coletivos resultam de um vínculo jurídico responsável pela união dos indivíduos em determinada classe, associação. Para PRADE,

“Os interesses coletivos são os pertinentes aos fins institucionais de uma determinada associação, corporação ou grupo intermediário, decorrendo de um prévio vínculo jurídico que une os associados, sujeitando-se a regime jurídico portador de características peculiares”<sup>143</sup>.

Do ponto de vista legal, o artigo 80, parágrafo único, II, da Lei nº 8.078/90, definiu interesse coletivo como sendo: “... os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

Os interesses coletivos caracterizam-se assim, por se estenderem a uma determinada classe, enquanto que os interesses difusos, estudados a seguir, diferenciam-se por pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos.

#### a.2. Os interesses difusos

Com relação aos interesses difusos, pode-se afirmar que sua emergência corresponde à tentativa de dar visibilidade e legitimidade jurídica a um sujeito coletivo

---

<sup>143</sup> PRADE, Péricles. *Conceito de Interesses Difusos*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987. p. 43.

indivisível, pois os sujeitos desses interesses são sempre virtuais - uma caixa vazia a ser ocupada por qualquer membro da sociedade.

Verifica-se, desta forma, que o interesse difuso concerne a um universo maior do que o interesse coletivo, visto que, enquanto aquele pode mesmo concernir até a toda a humanidade, este apresenta menor amplitude, já pelo fato de estar adstrito a uma relação base, a um vínculo jurídico, o que leva a se aglutinar junto a grupos sociais definidos.

Assim, os interesses difusos abrangem toda uma sociedade, ou pelo menos, uma parcela significativa e indiscriminada. Está-se diante de um interesse que é de todos e, ao mesmo tempo de ninguém, nem mesmo de algum grupo definido.

Para PRADE,

“interesses difusos são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situações, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num grado abrangente de conflituosidade”<sup>144</sup>.

Em síntese, dois são os traços básicos dos interesses difusos: “primeiro, a existência de uma pluralidade de titulares, em número indeterminado (...); segundo, a indivisibilidade do objeto do interesse, cuja satisfação necessariamente aproveita em

---

<sup>144</sup> PRADE, Péricles, op. cit., p. 57-58.

conjunto a todos, e cuja postergação a todos em conjunto prejudica”<sup>145</sup>. Assim, seu objeto é sempre um bem coletivo insuscetível de divisão.

A Lei nº 8.078/90 define interesses difusos em seu artigo 81, parágrafo único, I, como sendo: “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

São interesses que importam a própria vida. CAPELLETTI aponta como típicos interesses difusos “o *direito ao meio ambiente natural e ao respeito às belezas monumentais*, o direito à saúde e à segurança social, o *direito de não ser esmagado por um caótico desenvolvimento urbano*”<sup>146</sup>.

A defesa dos interesses difusos não se adapta às tradicionais estruturas individualísticas de tutela, exigindo um outro sistema de titulação pulverizada, e por isso mesmo supraindividual.

### a.3. Os interesses individuais homogêneos

O conceito de interesse individual homogêneo foi inserido no sistema jurídico pelo Código do Consumidor, no seu artigo 81, parágrafo único, III, entendidos com sendo “os decorrentes de origem comum”.

---

<sup>145</sup> MOREIRA, José Carlos Barbosa. “A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos”. In: GRINOVER, Ada Pellegrine (coord). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo: Max Limonad, 1984. p. 99.

<sup>146</sup> CAPELLETTI, Mauro. “Formações sociais...”, p. 131. grifo nosso.

Segundo BENJAMIN,

“interesses e direitos tipicamente individuais - isto é, aqueles que atinam ao indivíduo, não contemplando situações jurídicas em que o sujeito se encontra inserido, encartado em determinado contexto social - perdem sua condição atômica, na medida em que surjam como consequência de um mesmo fato ou ato. São por esta via exclusivamente pragmática, transformados em estruturas moleculares, não como fruto de uma indivisibilidade inerente ou natural (interesses e direitos públicos e difusos) ou da organização ou existência de uma relação jurídica-base (interesses coletivos stricto sensu), mas por razões de facilitação de acesso à justiça, pela priorização da eficiência e da economia processuais, enfim, por criação legal. São, por esse ângulo, acidentalmente supraindividuais. Falamos, então, em interesses e direitos individuais homogêneos...”<sup>147</sup>

As principais características que envolvem o conceito de interesses individuais homogêneos são:

“a) cuida de um tratamento coletivo para interesses ou direitos que podem ser perfeitamente defendidos por instrumentos do processo civil tradicional; b) abrange uma série de indivíduos identificados ou identificáveis; c) não há relação base entre os interessados, estando eles ligados pela circunstância de os seus interesses decorrerem de uma causa comum; d) sua proteção também decorre de uma profunda modificação na litigiosidade que se manifesta na sociedade atual”<sup>148</sup>

Os interesses individuais homogêneos podem ser defendidos coletivamente, por força de disposição legal, e a sua função teleológica é idêntica à daqueles outros interesses difusos e coletivos, qual seja, maior efetividade no acesso à Justiça.

#### b. Caracterização do interesse ambiental

Nenhum outro interesse tem difusidade maior do que o meio ambiente. Como

<sup>147</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da ...*, p. 96.

<sup>148</sup> BRANDÃO, Paulo, *op. cit.*, p.97.

já dissemos anteriormente, é bem de uso comum de todo o povo, sua proteção a todos aproveita e sua postergação a todos em conjunto prejudica.

De acordo com ANTUNES

“o interesse difuso supõe um *plus* de proteção ou uma proteção diversificada de um bem jurídico; pública, por um lado, e dos cidadãos por outro. Quando se diz que o Estado tutela o meio ambiente, nesta fórmula reconhece-se um interesse público, a faculdade de atuação do Estado, mas ao mesmo tempo um interesse jurídico, não meramente de fato, de todo o cidadão à proteção adequada do bem ambiental, segundo os ditames do ordenamento jurídico”<sup>149</sup>.

Importante ressaltar que, na perspectiva de sua consideração como um bem protegível como interesse difuso, tem-se que “a teoria do interesse ambiental não pode ser construída com os olhos voltados para o sujeito-indivíduo, mas para o sujeito coletividade”<sup>150</sup>.

Contudo, alertados por BENJAMIN, não devemos esquecer que

“o meio ambiente tem, ao lado da perspectiva difusa, repercussões coletivas *stricto sensu*, individuais homogêneas e mesmo exclusivamente individuais e públicas. Assim, p. ex., uma atividade poluidora pode causar danos ao meio ambiente em geral (contaminação do ar, extinção de espécies, chuva ácida), ao meio ambiente do trabalho (afetando os trabalhadores da empresa emissora, todos os filiados ao sindicato local) e a indivíduos particularizados (diminuição da produção leiteira ou degradação do patrimônio imobiliário dos vizinhos da fonte poluidora). Para uma mesma ação (ou ‘fato ambiental’) várias modalidades de danos, cada uma delas a ensejar diverso dever de reparação”<sup>151</sup>.

<sup>149</sup> ANTUNES, Luis Felipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legislação procedimental*. Coimbra: Almedina, 1989, p. 23.

<sup>150</sup> BENJAMIN, Antônio Herman, op. cit., p. 59.

<sup>151</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., *A insurreição da ...*, p. 97-98.

Em síntese, nem tudo que é ambiental é exclusiva e preponderantemente difuso, o que caracteriza um direito ou interesse como difuso, coletivo ou individual homogêneo, é “o tipo de pretensão deduzida em juízo. Um mesmo fato pode dar origem à pretensão difusa, coletiva ou individual homogênea”<sup>152</sup>.

### c. Legitimidade ativa

No transcorrer do presente estudo, aponta-se mais de uma vez para a questão da notória inadequação de conceitos clássicos do Processo Civil para a efetiva tutela dos denominados interesses metaindividuais, inadequação esta que alcança também os esquemas de legitimação consagrados no Código Processual vigente. Tais interesses de massa exigem tratamento próprio, diferenciado, decorrente de sua própria natureza coletiva; daí decorre que a legitimação para as ações coletivas obedeça a princípios e, especialmente a valores diferentes, os quais reclamam hermenêutica ampliada e fiel aos seus próprios paradigmas.

A concepção tradicional do Processo Civil é a de que somente podem demandar aqueles que sejam titulares da relação de direito material deduzida em Juízo. Quando há esta identificação entre a titulariedade do direito material pleiteado e o exercício do direito de ação, está-se diante da chamada legitimação ordinária. Existe, contudo, a possibilidade excepcional, por força expressa de norma de direito processual (artigo 6º do Código de Processo Civil), de alguém em nome próprio,

---

<sup>152</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria Andrade. *Código de processo civil e legislação processual civil extravagante em vigor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 1016.



pleitear direito de outrem. Nestes casos, diz-se que a legitimação é extraordinária ou que há o fenômeno da substituição processual<sup>153</sup>.

Em sede de ação civil pública, no entanto, “a questão da legitimidade tem outra natureza, não podendo ser confundida com a legitimidade estudada na esfera do direito intersubjetivo”<sup>154</sup>.

A Lei da Ação civil Pública regulou o direito de ação para defesa dos interesses da coletividade, conferindo legitimidade *ad causam* ao Ministério Público, à União, aos Estados e Municípios, às autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e às associações. Quanto às associações, a Lei nº 7.345.85 condiciona sua legitimação às circunstâncias de terem sido constituídas há mais de um ano e de incluírem nos seus estatutos o objetivo específico de defesa dos interesses transindividuais. O Código do Consumidor, porém, tornou dispensável o requisito de pré-constituição há mais de um ano<sup>155</sup>, quando se configurar manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, segundo menciona o artigo 82, § 1º, da Lei nº 8.078/90<sup>156</sup>.

---

<sup>153</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso, *op. cit.*, p. 112.

<sup>154</sup> *Ibid.*, p. 113.

<sup>155</sup> “A dispensa da pré-constituição é válida para todas as ações ajuizadas com base no CDC e na LACP, exceto para o mandado de segurança coletivo, pois o art. 5º, LXX, CRFB de 1988, exige expressamente o requisito da pré-constituição das associações e sindicatos para que possam fazer uso da ação constitucional, não podendo lei infraconstitucional dispor de forma diversa”. NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa de Andrade. Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., *op. cit.*, p. 297.

<sup>156</sup> “Art. 82, § 1º. O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e ss., quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido”.

Com referência à tutela do meio ambiente, a liberalização dos mecanismos de legitimação *ad causam* foi uma das grandes inovações introduzidas pela Lei da Ação Civil Pública, pois além do Ministério Público (que já possuía legitimidade desde o advento da Lei nº 6.938/81), estendeu a titulariedade ativa dos interesses ambientais (mas não só deles) também a outras entidades públicas e privadas, com especial ênfase às associações que tenham como finalidade institucional a defesa do meio ambiente.

A princípio firmou-se entendimento doutrinário de que a legitimação das pessoas jurídicas, relacionadas na Lei da Ação Civil Pública, era extraordinária. No entanto, tal posicionamento está sendo revisto e conforme salienta BRANDÃO “começa hoje a firmar-se, especialmente na doutrina, o entendimento de que a legitimação daqueles órgãos aos quais a lei confere o poder-dever de defesa de interesses de natureza coletiva, *lato sensu*, é de natureza ordinária...”<sup>157</sup>. Para este autor, “a legitimidade é ordinária simplesmente porque decorre da lei e não da titulariedade do interesse deduzido em juízo”<sup>158</sup>.

Adota-se, pois, para o presente trabalho, a conclusão segundo a qual, no âmbito da Ação Civil Pública

“não opera o conceito ou a noção de legitimidade extraordinária, uma vez que as pessoas jurídicas ou as instituições, são legitimadas por força de disposição legal; e, nesse caso, a legitimação é sempre *ordinária*. Qualquer outra pessoa que não esteja legitimada por força de lei não poderá exercer o direito de ação decorrente da Ação Civil Pública, pois em nenhuma hipótese poderá haver a substituição

---

<sup>157</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso, *op. cit.*, p. 115.

<sup>158</sup> *Ibid.*, 117.

processual, ou seja, a legitimação extraordinária”<sup>159</sup>.

Essa legitimação é concorrente e disjuntiva, já que “cada um dos co-legitimados pode, sozinho, promover a ação coletiva, sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais co-legitimados”<sup>160</sup>. Como decorrência da legitimação concorrente, pode haver litisconsórcio ativo, reunindo dois ou mais co-legitimados, para o ajuizamento da ação<sup>161</sup>.

Em caso de abandono ou desistência infundada da ação, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titulariedade ativa<sup>162</sup>. Da mesma forma, encerrada a fase do conhecimento e decorridos 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que o autor tenha pedido a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados<sup>163</sup>.

Finalmente, resta fazer uma ressalva com relação ao papel do Ministério Público na condução da ação civil pública. Dentre os co-legitimados, possui este posição de relevo, sendo o único autorizado a promover o inquérito civil, com poderes de notificação e requisição, estando sempre presente, quer como sujeito ativo da ação, quer como fiscal da lei, ou ainda, como assistente litisconsorcial, com ampla autonomia em relação à parte principal.

---

<sup>159</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso, *op. cit.*, p. 118-119.

<sup>160</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. Responsabilidade Civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., *op. cit.*, p. 296.

<sup>161</sup> Artigo 5º, § 2º da LACP.

<sup>162</sup> Artigo 5º, § 3º da LACP.

<sup>163</sup> Artigo 15 da LACP.

#### d. Legitimidade passiva na ação civil pública ambiental

A parte passiva da ação civil pública ambiental será qualquer pessoa física ou jurídica responsável pelo dano ou ameaça de dano, inclusive o Estado, porque tanto este como aquelas podem infringir normas de direito material protetoras do meio ambiente.

Aliás, não são raras as vezes em que o Poder Público figura no polo passivo da ação civil pública dirigida à reparação do meio ambiente, pois quando não parte dele o ato lesivo, geralmente para ele concorre diretamente, quando por exemplo, licencia ou permite a atividade nociva, ou então deixa de coibi-la quando obrigado a tanto<sup>164</sup>.

De acordo com MILARÉ

“O Poder Público poderá *sempre* figurar no pólo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, por intermédio de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão no dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Ao Estado restará, no entanto, a possibilidade de voltar-se regressivamente, neste último caso, contra o direto causador do dano e, naquele outro, contra o agente que, por culpa, deu causa à danosidade ambiental”<sup>165</sup>.

Vale contudo, o alerta de MAZZILLI, segundo o qual

“devem-se evitar exageros neste posicionamento. É preciso ter cautela de distinguir os casos concretos, para não carrear sempre para o Estado a responsabilidade de todos os danos, olvidando seus verdadeiros causadores diretos. Caso contrário, estaríamos a fazer em

<sup>164</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, op. cit., p. 208.

<sup>165</sup> MILARÉ, Édis. “A ação civil pública em defesa do meio ambiente”. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação ..., p. 247-248.

última análise com que o povo não só suportasse a lesão como paradoxalmente a indenizasse”<sup>166</sup>.

#### e. O objeto da ação civil pública

Ao tratar do objeto da ação, os doutrinadores estabelecem a diferença entre o objeto imediato e o objeto mediato da ação.

“O primeiro reside na natureza da prestação jurisdicional pleiteada e que vai determinar a espécie de tutela a ser prestada, ou seja, condenação, declaração, constituição, execução ou mandamento. O segundo objeto diz respeito ao direito ou interesse que se pretende tutelar através da ação proposta”<sup>167</sup>.

O objeto mediato da ação civil pública consiste na tutela do *direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado*, do direito do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico e demais interesses difusos e coletivos.

O objeto imediato da ação civil pública ambiental não ficou limitado à expressão econômica da indenização, mas estendido à condenação na obrigação de fazer ou de não fazer, conforme determina o artigo 3º da Lei nº 7.347/85. Conforme MEIRELLES,

“Esta imposição judicial de fazer ou não fazer é mais racional que a condenação pecuniária, porque na maioria dos casos o interesse público é o de obstar a agressão ao meio ambiente ou obter a reparação direta e *in specie* do dano do que receber qualquer quantia em dinheiro para a sua recomposição, mesmo porque quase sempre a consumação da lesão ambiental é irreparável, como ocorre no desmatamento de uma floresta natural, na destruição de um bem

<sup>166</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, op. cit., p. 346.

<sup>167</sup> BRANDÃO, Paulo de Tarso, op. cit., p. 127.

histórico, artístico ou paisagístico, assim como no envenenamento de um manancial com a mortandade da fauna aquática”<sup>168</sup>.

Por força do artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à Lei da Ação Civil Pública, são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar a adequada defesa dos interesses e direitos por ele tutelados (portanto, também aos relativos ao meio ambiente). Não apenas ações de natureza condenatória, mas, também, ações de conhecimento de qualquer espécie, de execução, cautelares e mandamentais<sup>169</sup>. Neste sentido, TOPAN assevera que

“a ação civil pública foi guindada ao patamar constitucional sem limitações, ou seja, a Constituição Federal acatou a ação civil pública com abrangência total de objeto imediato, podendo o Ministério Público buscar toda e qualquer tutela jurisdicional para a defesa do meio ambiente”<sup>170</sup>.

#### f. A possibilidade de transigir

Nas ações coletivas, como é o caso da ação civil pública, o interesse reside menos em *vencer* a causa do que em obter, de algum modo, a melhor tutela para os interesses em litígio<sup>171</sup>. Nesse sentido, a experiência vinha demonstrando que a disposição do responsável pelo dano em se adequar às exigências da lei ou de

<sup>168</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989. p. 129-130.

<sup>169</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Responsabilidade Civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 295.

<sup>170</sup> TOPAN, Luiz Renato. “O ministério público e a ação civil pública ambiental no controle dos atos administrativos”. *Revista Justitia*, São Paulo, v.165, p. 49, 1994.

<sup>171</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei n.º 7.347/85 e legislação complementar*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1994. p. 137.

satisfazer integralmente o dano, através de um ajustamento de condutas, acabava por atender ao caráter finalístico da ação.

Assim, mesmo antes da introdução do § 6º ao artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública pelo Código do Consumidor<sup>172</sup>, já se vinha admitindo a celebração de acordos com a parte contrária, seguido de homologação judicial.

Com referência à disponibilidade do interesse em litígio, seria de se reconhecer, em princípio, a impossibilidade jurídica de transacionar na esfera dos interesses difusos, coletivos, bem como na defesa coletiva dos interesses individuais homogêneos, por serem de natureza indisponível. É certo afirmar que tanto o Código Civil (art. 1.035), como o Código de Processo Civil (art. 447) afastam a possibilidade da transação com relação aos direitos indisponíveis, só sendo admitida em se tratando de direitos patrimoniais de caráter privado.

Entretanto, conforme MAZZILLI

“não se pode olvidar que na ação civil pública, às vezes, era mesmo de aceitar a transação: a jurisprudência, mesmo antes da introdução do § 6º do art. 5º da Lei n. 7.347/85, e desde que acordos os interessados, modo mais liberal, já se vinha inclinando favoravelmente à homologação da transação, por meio da qual se tornava possível conseguir praticamente tudo o que era objeto do pedido, na forma de autocomposição da lide”<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> Art. 113 do CDC.

<sup>173</sup> MILARÉ, Édis. “A ação civil pública em defesa do meio ambiente”. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação ..., p. 242.

No concernente à possibilidade da transação também se manifesta MANCUSO, nos seguintes termos:

“Portanto, para os que, como nós, reconhecem que nas ações à finalidade ‘coletiva’ o autor não age como substituto processual, e sim como titular de direito próprio (=direito de cada um à probidade administrativa e à boa gestão do bem comum), a transação na ação civil pública não é de ser afastada ao argumento de que o interesse tutelado depassa a figura do autor: será ela possível quando, ao ver do autor (e com a anuência do MP quando este não seja autor), a proposta de acordo se afigure mais consentânea com a tutela do interesse difuso, do que o seria a continuidade do processo”<sup>174</sup>.

Dispõe o parágrafo 6º do artigo 5º: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Esses compromissos de conduta nada mais são que acordos extrajudiciais, e para plena eficácia do título executivo ali constituído, devem revestir a característica de liquidez, ou seja obrigação certa quanto à existência, e determinada quanto ao seu objeto (CC, Art. 1533). Assim, se podem ser feitos esses compromissos extrajudiciais com maior razão, podem ser realizados em juízo.

Levando-se em consideração a relevância do interesse tutelado pela via da ação civil pública, explica MANCUSO que:

“Embora a transação implique naturalmente em concessões recíprocas (CC art. 1025), é de se presumir que a concessão que haja de ser feita pelo autor em face do(s) réu(s) haverá de ser compatível com o salutar propósito de que o interesse difuso venha afinal resguardado (como seria se a ação prosseguisse e restasse reconhecida sua procedência); em segundo lugar, a transação na ação civil pública não possibilita uma larga margem de alternativas, já pela natureza mesma do

---

<sup>174</sup>MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: ...*, p. 139.



interesse objetivado; v.g., poderá o autor concordar com um prazo mais elástico para que o réu adote as providências cabíveis; poderá aceder em que a obrigação seja cumprida de outro modo, que não indicado na petição inicial, desde que a alternativa alvitrada pelo réu se afigure idônea; de resto insta lembrar que mesmo nos casos em que o direito questionado é indisponível (ex.: alimentos), podem as partes transacionar acerca de sua expressão pecuniária”<sup>175</sup>.

Sinteticamente falando, dada à natureza indisponível dos interesses tutelados pela ação civil pública, a liberdade de estipulação fica restrita ao modo, tempo, lugar e condições de cumprimento das obrigações pelo autor do dano, devendo o ajustamento de condutas traduzir a integral satisfação da ofensa, sendo que os critérios de cumprimento das obrigações devem mostra-se adequados à efetiva reparação do dano.

Ainda, com relação ao compromisso de ajustamento de condutas, a que alude o §6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, mister se faz a homologação da concordância ministerial por parte do Conselho Superior do Ministério Público. Do mesmo modo, também se faz necessário ouvir o Conselho do Ministério Público antes de lançar manifestação favorável à transação que tenha sido emitida por órgão ministerial, no curso da ação civil pública<sup>176</sup>.

#### g. Da coisa julgada em matéria de interesses transindividuais

Para LIEBMAN a coisa julgada é uma qualidade que se agrega aos efeitos da sentença<sup>177</sup>. Realmente, a sentença produz certos efeitos: declaratórios, constitutivos e

<sup>175</sup> Ibid., p. 140.

<sup>176</sup> MILARÉ, Édis. “A ação civil pública em defesa do meio ambiente”. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação .... , p. 256.

<sup>177</sup> LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. 3. ed. [Tradução de Alfredo Buzaid e Benvenuto Aires]. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p.40-42.

condenatórios, em regra. A esses efeitos, em determinadas circunstâncias, ajunta-se uma qualidade que é a imutabilidade. Aqueles constituem a eficácia natural da sentença, ou seja, a aptidão para produzir efeitos e sua efetiva produção, esta é a coisa julgada ou, com maior precisão, a autoridade de coisa julgada.

Na realidade, a existência do instituto da coisa julgada em um dado ordenamento jurídico é apenas uma questão de conveniência do legislador. Decorre de uma opção em face do eterno dilema: de um lado existe a necessidade de segurança extrínseca das relações jurídicas (a certeza), a exigir um limite no tempo para as controvérsias; de outro, o anseio de justiça, a permitir a indefinida impugnabilidade das decisões injustas<sup>178</sup>.

Um dos assuntos mais delicados no estudo da coisa julgada é o concernente aos seus limites subjetivos. O legislador brasileiro dispôs sobre a matéria na primeira parte do artigo 472 do Código de Processo Civil dizendo que: “a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando nem prejudicando terceiros”.

No entanto, os efeitos da coisa julgada para as ações individuais não se adequava para as ações coletivas, que exigem a extensão dos efeitos da sentença e da autoridade da coisa julgada a terceiros. Diante deste quadro, não há como aplicar o princípio clássico dos limites subjetivos da coisa julgada, ensejando soluções que se ajustem aos interesses transindividuais.

---

<sup>178</sup> NEVES, Celso. *Coisa julgada civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. p. 432.

Tal problemática surgiu a partir da Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), voltando à tona com a Lei da Civil Pública, e principalmente, através do Código de Defesa do Consumidor.

Assim, a primeira lei que tratou de ações que poderiam ter seus efeitos estendidos *ultra partes*, foi a Lei da Ação Popular que ampliou a extensão subjetiva dos efeitos da sentença, de forma que atingissem também a terceiros que não foram parte na ação, dispondo em seu artigo 18 que a extensão dos efeitos dar-se-ia da seguinte forma: em caso de procedência, eficácia *erga omnes*; em caso de improcedência, por ser infundada a ação, também eficácia *erga omnes*; em caso de improcedência por insuficiência de provas, poderia ser reproposta por qualquer legitimado, inclusive aquele autor vencido na ação já julgada.

Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública regulou a matéria da extensão dos efeitos subjetivos da coisa julgada da mesma forma como foi tratada na Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65), estabelecendo em seu artigo 16 as mesmas regras já citadas pela referida lei.

Por sua vez, o Código do Consumidor, nos seus artigos 103 e 104, ampliou ainda mais a extensão dos efeitos da coisa julgada em matéria de interesses transindividuais, levando em consideração as particularidades de cada uma das formas de interesses estabelecidas no artigo 81 e seus parágrafos quais sejam os interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos:

“Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este Código, a sentença fará coisa julgada:

I- *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do artigo 81;

II- *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do artigo 81;

III- *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do artigo 81.

§ 1º. Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe

§2º. Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiverem intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

§3º. Os efeitos da coisa julgada de que cuida o artigo 16, combinado como artigo 13 da Lei n. 7.347/85, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste Código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos artigos 96 a 99.

§ 4º. Aplica-se o disposto no parágrafo anterior à sentença penal condenatória.

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou *ultra partes* a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva”.

Assim, sob a sistemática do Código do Consumidor são possíveis as seguintes situações com relação aos efeitos da sentença:

“a) *se o pedido é julgado procedente, em matéria de interesses difusos ou de interesses individuais homogêneos*: haverá eficácia *erga omnes* (em relação a toda a comunidade). ... em se tratando de lesões a

interesses individuais homogêneos, em caso de procedência, as vítimas e seus sucessores também se beneficiarão com a coisa julgada *erga omnes*, desde que o autor da ação individual tenha requerido sua suspensão no prazo de 30 dias a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva. Se preferir não requerer a suspensão, poderá prosseguir na sua ação individual ( que não será afetada pelo julgamento da ação coletiva);

b) *se o pedido é julgado procedente, em matéria de interesses coletivos*: haverá eficácia *ultra partes*, apenas sobre os membros do grupo, categoria ou classe ligada pela relação jurídica básica;

c) *se o pedido é julgado improcedente por motivo outro que não a insuficiência de provas*: haverá eficácia *erga omnes* em todos os casos (interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos)... se a sentença foi proferida em ação que versava a defesa de interesses difusos e coletivos, a improcedência não impedirá as ações individuais fundadas em dados particularizados dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe; mas, nos casos de danos a interesses individuais homogêneos, só se permitem ações individuais àqueles que não tiverem intervindo como litisconsortes na ação coletiva;

d) *se o pedido é julgado improcedente por insuficiência de provas*: não se faz coisa julgada material em se tratando de defesa de interesses difusos e coletivos; a ação pode ser renovada com idêntico fundamento. No caso de danos a interesses individuais homogêneos, a improcedência só não prejudicará os lesados que não intervieram como litisconsortes na ação civil pública ou coletiva; contudo, se intervieram como litisconsortes, não poderão propor ações individuais em caso de improcedência”<sup>179</sup>.

#### h. O fundo para bens lesados instituído pela Lei nº 7.347/85

As agressões ao meio ambiente na sua percepção de patrimônio público, atingem um número indeterminado de vítimas. Impossível, portanto, distribuir eventual indenização, via ação civil pública, entre todos os prejudicados. Nem, tampouco, “seria razoável e lógico destiná-lo ao Estado (ao Erário), que sempre será indiretamente responsável pelo dano, quando não seu causador direto”<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro, op. cit., p. 331.

<sup>180</sup> MILARÉ, Édis. “A ação civil pública em defesa do meio ambiente”. In: MILARÉ, Édis (coord.). Ação ... , p. 262.

Por outro lado, não teria sentido “utilizar-se a indenização para outra finalidade que não a de reparar o mal ocasionado, de repor as coisas, sempre que possível, no seu estado anterior. Atento a isso, determinou o legislador que quando a decisão impuser condenação em pecúnia - caso de aplicação de multa diária [astreintes] ou condenação final em dinheiro - esses recursos devem reverter a um Fundo”<sup>181</sup> que permita a reconstituição dos bens lesados, visto que o interesse, *in casu*, tem natureza indivisível. Para MUKAI, “A criação de fundos visando à captação de recursos financeiros é uma das medidas governamentais mais importantes na defesa do meio ambiente”<sup>182</sup>.

O primeiro fundo criado no Brasil, denominado “Fundo dos Bens Lesados”, foi instituído pela Lei da Ação Civil Pública, no seu artigo 13:

“Havendo condenação em dinheiro, a indenização reverterá a um fundo gerido por um conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”.

Tal fundo, no âmbito federal, é gerenciado pelo “Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos”, órgão colegiado, integrante da estrutura do Ministério da Justiça, criado através da Lei nº 9.008/95.

O objetivo do fundo é gerir recursos para a recomposição dos bens lesados. A doutrina refere-se a este fundo como *fluid recovery* justamente em razão de “ser usado

---

<sup>181</sup> Ibid., p. 262.

<sup>182</sup> MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 101.

com certa flexibilidade, para uma reconstituição que não precisa e às vezes nem mesmo pode ser exatamente a do mesmo bem lesado”, pois há bens que são irrecuperáveis, principalmente em matéria de meio ambiente.

### i. Avaliação e reparação do dano ambiental

Os danos causados ao meio ambiente são de difícil constatação e avaliação. Nesse sentido pergunta MAZZILLI “Como mensurar a destruição de uma paisagem, a danificação de uma obra de arte, a extinção de uma espécie animal ou vegetal? Como atribuir valor econômico à degradação do habitat do ser humano e dos demais seres?!”<sup>183</sup>.

BENJAMIN esclarece ainda que:

“A atividade pode ser produzida hoje e os efeitos do dano só aparecerem após vários anos ou, o que é pior, já em outra geração. Em outros casos, o dano imediatamente visível é só a ponta do *iceberg*, sendo que é com base nele que se calcula o valor global e final da indenização. Nesse sentido, é bom lembrar que a grande maioria das ações civis públicas no Brasil está absolutamente parada exatamente na fase de cálculo do dano causado. (...) Finalmente, há todo um quadro de deficiência material e pessoal em especial quanto a perícias, que dificulta, quando não impede, o sucesso de ações civis públicas ambientais reparatorias”<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 343.

<sup>184</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *O Princípio do poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.), op. cit., p. 234.

Percebe-se que não são raros os casos em que a Economia ainda não consegue valorar adequadamente o bem ambiental e, a partir daí, o dano ambiental.

Ao economista interessam especialmente os danos que os diferentes tipos de poluição provocam aos seres humanos, à fauna e à flora, aos recursos naturais, às condições climáticas e aos materiais<sup>185</sup>. De acordo com COMUNE “Para todos estes tipos de danos é necessário, nos estudos econômicos do meio ambiente, obter-se uma avaliação das perdas financeiras assim como, quando possível, das perdas intangíveis”<sup>186</sup>. Continua o autor:

“Entretanto, o economista deverá ter sempre em mente que o problema ambiental não se reduz exclusivamente a um problema econômico, de mensuração de relações tangíveis, mas tem outras implicações sociais. (...) A questão é que estes problemas precisam ser estudados e tratados de forma adequada, isto é, de maneira global”<sup>187</sup>.

Com relação à reparação dos danos ao meio ambiente, em alguns casos é possível repará-lo integralmente, como por exemplo, na hipótese de desmatamento de área protegida em que o devastador fica responsabilizado pela reintrodução no local de espécies idênticas às devastadas, ou no caso de lançamento de dejetos industriais em um rio, em que o poluente é condenado a cessar a atividade nociva, voltando o rio as suas condições normais. Porém, em outras circunstâncias, nem sempre o dano ambiental é reparável, como é o caso da destruição de uma obra de arte, de um sítio arqueológico, da morte de espécies em extinção, do desaparecimento de uma

---

<sup>185</sup> COMUNE, Antonio Evaldo. “Meio ambiente, economia e economistas”. In MAY, Peter Herman; MOTTA, Ronaldo Serôa da (org), op. cit., p. 47.

<sup>186</sup> Ibid., p. 47.

<sup>187</sup> Ibid., p. 56-57.



paisagem.

Nestes casos, o princípio do poluidor-pagador<sup>188</sup> se processa não pela recomposição do bem lesado, mas pela sua substituição por uma soma monetária que abarque o custo total da degradação, devendo reverter em algum benefício ao meio ambiente; podendo ser canalizado para a reposição de outros bens, que não os efetivamente lesados.

De acordo com BENJAMIN, “O princípio do poluidor-pagador não pode ser enxergado como criando um “direito de poluir”, desde que o poluidor se predisponha a pagar pelos recursos que utilizou ou danificou”<sup>189</sup>. Em nenhuma hipótese o dano ambiental pode valer a pena para o poluidor em termos econômicos. Muito ao contrário, o princípio do poluidor-pagador “deve ser uma alavanca efetiva de prevenção do dano ambiental, fazendo com que a atividade de preservação e conservação do meio ambiente seja mais barata que a devastação”<sup>190</sup>.

### **2.3. Responsabilidade civil por dano ambiental e a ação civil pública**

Em sede de Direito Ambiental não se poderia cogitar, simplesmente, da responsabilidade civil nos moldes do Direito Privado, fundada na aferição da culpa, para a geração do direito de indenização ou recuperação do meio ambiente degradado.

---

<sup>188</sup> O princípio poluidor-pagador é aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição”. BENJAMIN, Antônio Herman. *O Princípio do poluidor -pagador e a reparação do dano ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.), op. cit., p. 228.

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 235. grifos no original.

<sup>190</sup> BENJAMIN, Antônio Herman. *O Princípio do poluidor -pagador e a reparação do dano ambiental*. In: BENJAMIN, Antônio Herman V. (coord.), op. cit., p. 236.

O aumento dos impactos ambientais provocados pela expansão das atividades econômicas e pela utilização desenfreada dos recursos naturais exigiram um tratamento da matéria pelo viés do Direito Público e não pelos limites da ótica privada<sup>191</sup>.

Conforme ATHIAS,

“Quer se analisasse a questão pelo ângulo da desigualdade efetiva existente entre o cidadão comum que tem assegurado seu direito ao ambiente saudável e as grandes corporações econômicas, quer pela quase absoluta impossibilidade de responsabilização dos agentes que provocassem a degradação ambiental, caso se optasse pela responsabilização subjetiva, ter-se-ia, necessariamente que optar pelas teorias objetivas na matéria”<sup>192</sup>.

Nesse sentido, é que a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, aplicou à tutela ambiental a responsabilidade objetiva, conforme se verifica no texto do seu artigo 14, § 1º, cumulado com o artigo 4º, VII.

Lê-se no § 1º do artigo 14 que o poluidor fica obrigado, “independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. Já o artigo 4º diz que “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: VII: à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

---

<sup>191</sup> ATHIAS, Jorge Alex Nunes. “Responsabilidade civil e meio ambiente - breve panorama do direito brasileiro”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 240.

<sup>192</sup> Ibid., p. 241.

Apresentando-se a Lei n<sup>o</sup> 7.347/85, precipuamente, como lei de natureza processual, objetivando disciplinar a ação civil pública em matéria de interesses difusos e coletivos, não definiu a questão do regime da responsabilidade civil para fundamentar a condenação dos agentes poluidores, adotando, assim, a responsabilidade objetiva consignada na Lei n<sup>o</sup> 6.938/81.

A expressão responsabilidade objetiva “significa a obrigação de indenizar que incumbe a quem causa um prejuízo alheio, independentemente da contribuição da sua conduta para a produção do dano”<sup>193</sup>.

As conseqüências da adoção, pela lei, da teoria do risco integral<sup>194</sup>, da qual decorre a responsabilidade objetiva são: a prescindibilidade da culpa para o dever de reparar; a irrelevância da licitude da atividade e a inaplicabilidade das causas excludentes de responsabilidade decorrentes do caso fortuito e da força maior<sup>195</sup>.

Assim, com relação à tutela ambiental, a responsabilidade é objetiva, sendo irrelevante a discussão da conduta do agente (culpa) para a atribuição do dever de

---

<sup>193</sup> PASQUALOTTO, Adalberto. “Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 447.

<sup>194</sup> A teoria do risco integral é aceita por doutrinadores de relevo como Sérgio Ferraz, Nelson Nery Junior, Édis Milaré e Mancuso em contraposição aos doutrinadores que adotam a teoria do risco criado, que admite as excludentes de responsabilidade, como Toshio Mukai e Hugo Nigro Mazzilli. De acordo com ATHIAS “O fato de, até o momento, a maioria da jurisprudência e da doutrina tomar o sentido de não admitir a modalidade do risco integral, mesmo com relação à Fazenda Pública, ainda assim não deve servir de motivo para atenuar a forma de responsabilização pelo dano ambiental. Note-se que, no caso da Fazenda, é o dano experimentado pelo particular que leva à objetivação da responsabilidade, pela extraordinária desproporção entre este e o ente público. Desta forma, assume o Estado os riscos que de sua atividade podem resultar para o particular”. ATHIAS, Jorge Alex Nunes. “Responsabilidade civil e meio ambiente - breve panorama do direito brasileiro”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 247.

<sup>195</sup> NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa de Andrade. “Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 280.

indenizar, bastando a ocorrência do evento danoso e o nexo de causalidade, isto é a relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano ambiental dela advindo.

O dever de indenizar independe do fato de ser a conduta do agente lícita, autorizada pelo poder competente e obedecendo aos padrões técnicos para o exercício de sua atividade, pois, se dessa atividade advier o dano ao meio ambiente existe o dever de indenizar<sup>196</sup>.

Conforme mencionado, o causador do dano tem o dever de indenizar. Na hipótese de mais de um causador, todos serão solidariamente responsáveis pela indenização, conforme a regra do artigo 1.518, do Código Civil<sup>197</sup> que determina a solidariedade na responsabilidade extracontratual, independentemente de concerto prévio, unidade de propósitos, já que

“uma das maiores dificuldades que se pode ter em ações relativas ao meio ambiente é exatamente determinar de quem partiu efetivamente a emissão que provocou o dano ambiental, máxime quando isso ocorre em grandes complexos industriais onde o número de empresas em atividade é elevado. Não seria razoável que, por não se poder estabelecer com precisão a qual deles cabe a responsabilização isolada, se permitisse que o meio ambiente restasse indene”<sup>198</sup>.

Pela teoria do risco integral, a indenização é devida independentemente de culpa, assumindo o titular da atividade todos os riscos dela oriundos. Dessa forma,

---

<sup>196</sup> Ibid., p. 282.

<sup>197</sup> “Art. 1.518. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se tiver mais de um autor a ofensa, todos responderão solidariamente pela reparação”.

<sup>198</sup> ATHIAS, Jorge Alex Nunes. “Responsabilidade civil e meio ambiente - breve panorama do direito brasileiro”. In: BENJAMIN, Antônio Herman V., op. cit., p. 244.

não se operam, como causas excludentes de responsabilidade o caso fortuito e a força maior, considerando-se caso fortuito o ato humano (ex.: guerra, greve) e força maior o fato da natureza (ex.: furacão). Toma-se emprestado o exemplo utilizado por NERY, para o qual ainda que uma

“indústria que tenha tomada todas as precauções para evitar acidentes danoso ao meio ambiente, se por exemplo, explode um reator controlador da emissão de agentes químicos poluidores ( caso fortuito), subsiste o dever de indenizar. Do mesmo modo, se por um fato da natureza ocorrer derramamento de substância tóxica existente no depósito de uma indústria (força maior), pelo simples fato de existir a atividade há o dever de indenizar”<sup>199</sup>.

Assim, da mesma forma que a apropriação do bônus decorrente da atividade potencialmente causadora de dano ambiental é feita por quem põe em risco a atividade, também o ônus que dela venha a decorrer deve ser por ela acatado, sob a modalidade do risco integral.

---

<sup>199</sup> NERY JÚNIOR, Nelson. “Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública”. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 38, p. 132, 1985.

## **CAPÍTULO III**

### **3. AS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS PROPOSTAS NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS NO PERÍODO DE 1985 A 1995**

#### **3.1. Considerações empíricas**

A proposta deste último capítulo resume-se em fazer uma análise crítica de todas as ações civis públicas ambientais ajuizadas no Município de Florianópolis, num período compreendido entre 1985 e dezembro de 1995, ano em que a Lei nº 7.347 completou dez anos de existência, com isto, avança-se do teórico ao prático, conferindo-se à presente dissertação uma dimensão ilustrativa, do ponto de vista estatístico, quanto à realidade factual-jurídica numa dada circunscrição espacial e temporal.

Através da análise das informações obtidas a partir do estudo das ações civis públicas, busca-se respostas para as seguintes indagações: a) Quem são os autores das ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis? b) Quais

são os problemas ambientais mais freqüentes no Município de Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas? c) Quem são os agentes responsáveis pela degradação do meio ambiente em Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas?

### **3.2 Quem são os autores das ações civis públicas ambientais propostas no Município de Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas?**

A análise dos dados coletados revelam o seguinte quadro: os litígios envolvendo a proteção do meio ambiente em Florianópolis têm como principal protagonista o Poder Público, seja na esfera do Ministério Público, por meio de órgãos de controle ambiental, ou através da atuação dos Procuradores do Executivo Municipal.

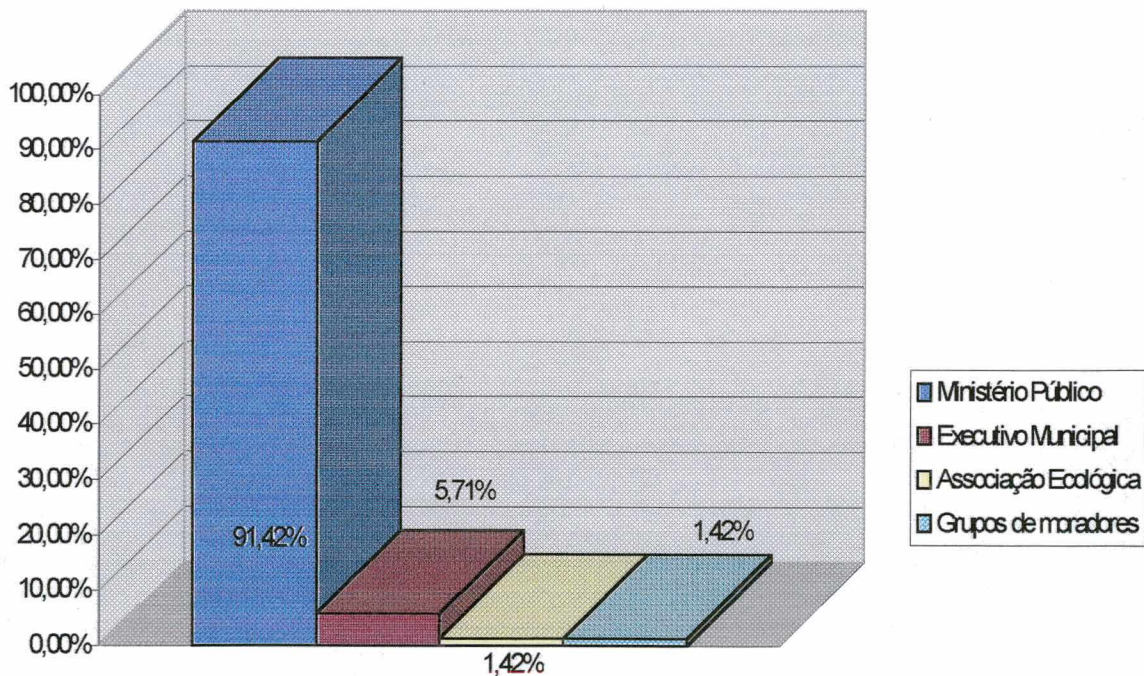
O Ministério Público é autor de 64 das 70 ações civis públicas ambientais movidas desde 1985. Ao somarmos a esse número as ações movidas pelo Executivo Municipal, concluímos que a intervenção direta do Poder Público é responsável por 97% das ações civis públicas visando a proteção do meio ambiente em Florianópolis. Sendo que os outros 3% correspondem, respectivamente, a participação de uma associação ecológica e de um grupo de moradores.

Para melhor visualizar estas informações, vide a Tabela 1 e o Gráfico 1, a seguir expostos:

**Tabela 1 - Frequência de Autor por Setor**

Autor	Nº de Ações	Porcentagem
Ministério Público	64	91,42%
Executivo Municipal	4	5,71 %
Associação Ecológica	1	1,42 %
Grupos de moradores	1	1,42 %
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100 %</b>

FONTE: Dados coletados a partir do estudo das ações civis públicas realizado pela autora da presente dissertação.

**Gráfico 1 - Frequência de Autor por Setor**



Estes dados revelam que os avanços na legislação não foram capazes de transformar a realidade de apatia, passividade e desorganização dos movimentos sociais especializados na proteção judicial do meio ambiente. Este quadro de letargia e indiferença esbarra no “espírito da lei” que consagrou o meio ambiente como um bem público de uso comum, cabendo não só ao Poder Público, mas também à coletividade, o dever de preservá-lo e defendê-lo. De acordo com MIRRA

“A partir do momento em que o meio ambiente passou a ser considerado “bem de uso comum do povo”, cresceu em importância o papel das associações ambientalistas, como legítimas representantes da coletividade, sendo seu dever atuar na defesa do patrimônio ambiental...”<sup>200</sup>

No entanto, justamente esta caracterização do bem ambiental nos leva a duas considerações fundamentais nesta análise: a primeira envolve o caráter da indivisibilidade dos benefícios da proteção do bem ambiental, impossibilitando sua apropriação com exclusividade; a segunda envolve o fato de que nenhum membro da coletividade pode ser excluído de seus benefícios, a não ser que todos o sejam igualmente. De acordo com BENJAMIN

“Como conseqüência de ‘ser de todos e não ser de ninguém’, o que se verifica na prática é que o cidadão tende a deixar que os ‘outros’ busquem a tutela dos bens comunais, sempre que ameaçados ou danificados. Transformando-se o bem comunal, no instante de seu uso ou de sua violação localizada, em verdadeira propriedade privada do beneficiário-vítima, é natural que os outros titulares, embora também afetados por aquela violação específica, não se sintam motivados a proteger o meio ambiente, que circunstancialmente, naquele instante, sofre um distúrbio que é maior em relação à vítima direta do que em relação ao conjunto global dos outros beneficiários”<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “A defesa do meio ambiente em Juízo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 645, p. 45, jul. 1989.

<sup>201</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., *Função ambiental*. ... , p. 61.

BENJAMIN se utiliza de um exemplo para configurar esta situação:

“utilizemos o exemplo do lago: enquanto a poluição estiver circunscrita a áreas limitadas, os beneficiários do bem não se sentirão atacados, até que, eles próprios necessitem utilizar diretamente as águas poluídas. A poluição, por este prisma - embora sendo uma ofensa ao bem de todos- é vista apenas como um problema particularizado daqueles que, ao tentarem fazer uso direto do recurso, vêm seu exercício prejudicado. Com isso, as violações se multiplicam e o bem, em certos casos, acaba por ser destruído ou inviabilizado pela inércia de todos”<sup>202</sup>.

Outro fator que contribui para esta desmobilização é o fato de que as associações civis se encontram em posição fragilizada, não contando com o apoio técnico e econômico necessários, em contraste com o poder de alguns setores responsáveis pelos danos ambientais, o que vem contribuir para a sua omissão frente aos conflitos judiciais ambientais.

Nesse sentido, CAPELLETTI afirma que

“enquanto alguns interesses, tais como os trabalhistas, são geralmente bem organizados, outros como os dos consumidores e dos preservacionistas, não são. (...) Na melhor das hipóteses, é necessário muito dinheiro e esforço para criar uma organização de porte suficiente, recursos econômicos e especialização para representar adequadamente um interesses difuso. Na Suécia, por exemplo, poucas organizações tomaram partido das oportunidades que lhes são oferecidas para intentar ações. Ademais, as empresas contra as quais as demandas devem ser dirigidas são organizações pujantes, que não apenas têm reservas financeiras substanciais em disponibilidade, mas também, como já vimos, apresentam outras características que as tornam adversários especialmente temíveis”<sup>203</sup>.

A disparidade de força entre as grandes organizações, como o Poder Público

<sup>202</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., *Função ambiental. ...*, p. 61-62.

<sup>203</sup> CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça ....*, cit., p. 59-60.

e a iniciativa privada e, de outro o titular de direito ambiental, é tamanha que, segundo BENJAMIN,

“a questão do acesso à justiça deixa de ser um tema afeito à condição social ou econômica da vítima e se eleva ao plano da organização dos afetados pela conduta anti-social; é a disparidade entre estar organizado ou não que definirá a medida da justiça que cada um poderá auferir usando o aparelho judicial...”<sup>204</sup>.

Além do mais, apesar da Lei da Ação Civil Pública determinar que a associação autora não pode ser condenada em honorários de advogado, custas e despesas processuais, salvo se estiver litigando de má-fé, o fato é que a ação judicial em defesa do meio ambiente pressupõe não apenas a participação de um profissional do campo jurídico (advogado), mas também, freqüentemente, a de profissionais equipados com o conhecimento técnico-científico na área ambiental. Segundo GOMES, pode-se afirmar, seguramente, que “a sociedade, titular do interesse ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é, normalmente, desaparelhada economicamente ...”<sup>205</sup>. A ausência de recursos materiais é, assim, um dos pontos nevrálgicos no exercício da tutela jurídico-ambiental por parte das associações ambientalistas.

Um outro fator que deve ser considerado nesta investigação refere-se à

---

<sup>204</sup> BENJAMIN, Antônio Herman V., *A Insurreição da aldeia global*. op. cit., p. 133.

<sup>205</sup> GOMES, Álvaro Azevedo; LOCH, Mauro; CAPPELLI, Sílvia. Três idéias a respeito do ônus da prova na ação civil pública-ambiental”. *Revista do ministério público*, Porto Alegre, n° 34, p. 104, 1995.



utilização de instâncias públicas, como o Ministério Público, como compensação para a fragilidade das associações, que não dispõem de estrutura financeira nem técnica para atuar na esfera da defesa jurídica do meio ambiente. Neste caso, o Estado assistencialista aparece sob a forma de um Ministério Público hiperativo, ao qual são encaminhados os pedidos de solução dos problemas à degradação do meio ambiente.

### **3.3 Quais são os problemas ambientais mais frequentes no Município de Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas?**

O crescimento de Florianópolis começou com mais vigor a partir da Segunda Guerra Mundial, mais precisamente pelos meados da década de 50, adquirindo crescente ritmo nas décadas seguintes. Entre os fatores que influenciaram seu crescimento poderíamos apontar a própria condição de Capital administrativa de um Estado.

Este processo de urbanização acelerada trouxe várias mudanças para a vida das pessoas em múltiplos aspectos. No entanto, nem todas elas representaram um acréscimo na qualidade de vida do cidadão florianopolitano. Sob o prisma da sustentabilidade, este processo implicou, segundo LAGO na:

“a) Supressão de coberturas vegetais em planícies que dão acesso às praias e a encostas, próximas às áreas centrais e ao espaço de conurbação.

b) Redução de áreas de mangue, por aterros e edificações, no Município e na área metropolitana.

c) Perturbações de características hídricas e biológicas de mangues, em função de despejos de esgotos, materiais sólidos residuais e obras

inibidoras à circulação da água.

d) Ameaça de redução da qualidade da água da lagoa da Conceição como ambiente de recursos alimentares para a pesca.

e) Valorização imobiliária, - de terrenos e moradias - de espaços centrais e de lugares de turismo urbanizado, induzindo a busca alternativa de edificações clandestinas em espaços legalmente *non aedificandi*.

f) Aumento da extensão de áreas de riscos nas encostas densamente ocupadas e do potencial de vítimas humanas em relação às conseqüências da erosão pluvial.

g) Aumento da superfície impermeabilizada do espaço urbanizado e da supressão de áreas de amortecimento de cheias, tornando-o mais vulnerável a inundações provocadas por chuvas intensas.

h) Aumento rotineiro da freqüência de congestionamentos de trânsito, principalmente nos espaços centrais e imediatamente periféricos.

i) Aumento eventual de congestionamentos do trânsito em vias de acesso a lugares turísticos urbanizados, em períodos de veraneio.

j) Ampliação de construções clandestinas em espaços não legais, sujeitas a ações de remoção e demolição.

k) Aumento da “favelização” em espaços intra-urbanos e periféricos, na forma de invasões, e de agrupamento de trabalhadores informais e da indústria de construção civil em lugares turísticos urbanizados.

l) Ampliação de faixas de interfaces homem/ambientes, principalmente com áreas aquáticas - mangues, lagunares e marinhas - e com áreas de encostas, planícies estabilizadas, de dunas e restingas.

m) Aumento de conflitos de uso do solo, com ocupação de áreas *non aedificandi*, principalmente na Ilha.

n) Moderada influência sobre a reestruturação produtiva de áreas rurais da Grande Florianópolis e maior estímulo a migrações para a área metropolitana<sup>206</sup>.

Os problemas ambientais decorrentes de um processo de urbanização desordenada (construções ilegais e clandestinas, parcelamento irregular do solo, zoneamento irregular) são os que aparecem com maior freqüência nos processos judiciais em análise, representando 35.35% do total. Seguidos dos danos ao patrimônio cultural, histórico, artístico, arqueológico e natural, problemas

<sup>206</sup> LAGO, Paulo Fernando. *Florianópolis: a polêmica urbana*. Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1996. p. 305-306.

relacionados à devastação da vegetação, aterro de mangues e de rios, devastação de dunas e problemas relacionados com aterro sanitário e lixo. A poluição sonora responde, também, por 8,53 % das ações civis públicas. Além destes problemas, verificou-se que em 4.87% dos casos, as ações civis públicas foram utilizadas para anular atos jurídicos lesivos ao meio ambiente.

Veja-se, a seguir, a Tabela 2 e Gráfico 2, correspondente, que permitem a visualização das informações aqui expostas:

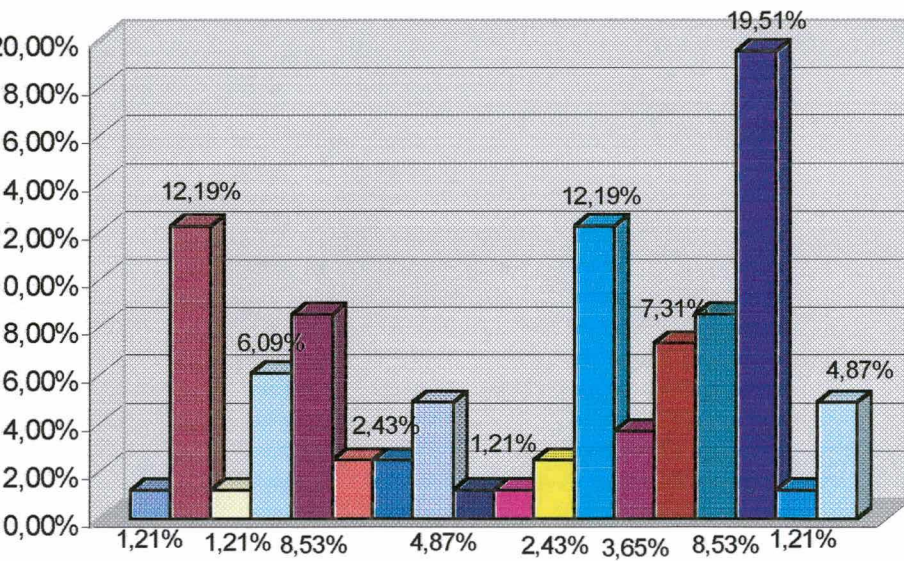
**Tabela 2 - Frequência de Ações por Assunto**

Autor	Nº de Ações	Porcentagem
Patrimônio arqueológico	1	1,21%
Patrimônio cultural, histórico e artístico	10	12,19%
Patrimônio ictiológico	1	1,21%
Patrimônio natural	5	6,09 %
Poluição sonora	7	8,53%
Aterro	2	2,43%
Aterro sanitário	2	2,43%
Aterro e destruição de mangues	4	4,87%
Lixo	1	1,21%
Obstrução de rios	1	1,21%
Corte de árvores	2	2,43%
Devastação da vegetação	10	12,19%
Destruição de dunas	3	3,65%
Zoneamento irregular	6	7,31%
Parcelamento irregular do solo	7	8,53%
Construções ilegais ou clandestinas	16	19,51%
Fauna	1	1,21%
Anular atos jurídicos lesivos ao meio ambiente	4	4,87%

FONTE: Dados coletados a partir do estudo das ações civis públicas realizado pela autora da presente dissertação.

Observação: o número de assuntos apresentados nesta tabela é superior ao número de ações civis públicas, pois em uma única ação foram apontados mais de um tipo de assunto, portanto a coluna de percentual ultrapassa 100%.



**Gráfico 2 – Freqüência de Ações por Assunto**

Patrimônio arqueológico - 1,21%	Patrimônio cultural, histórico e artístico - 12,19%
Patrimônio ictiológico - 1,21%	Patrimônio natural - 6,09%
Poluição sonora - 8,53%	Aterro - 2,43%
Aterro sanitário - 2,43%	Aterro e destruição de mangues - 4,87%
Lixo - 1,21%	Obstrução de rios - 1,21%
Corte de árvores - 2,43%	Devastação da vegetação - 12,19%
Destruição de dunas - 3,65%	Zoneamento irregular - 7,31%
Parcelamento irregular do solo - 8,53%	Construções ilegais ou clandestinas - 19,51%
Fauna - 1,21%	Anular atos jurídicos lesivos ao meio ambiente - 4,87%



### **3.4 Quem são os agentes poluidores do meio ambiente em Florianópolis à luz das ações civis públicas pesquisadas?**

Os agentes poluidores do meio ambiente em Florianópolis podem ser classificados em quatro espécies: 1) o Poder Público; 2) as empresas de construção civil e do ramo imobiliário; 3) os setores de serviços e diversões; 4) e a população.

O Poder Público freqüentemente ocupa o banco dos réus das ações civis públicas ambientais, como autor ou co-partícipe dos danos causados ao meio ambiente. Assim, quando não é o seu causador direto, aparece como o grande estimulador de hábitos poluidores.

Os dados coletados informam que o Poder Público figurou como réu em 44 casos, representando uma participação em 62.85% das 70 ações analisadas. Deste total, 39 ações identificam o Município de Florianópolis como réu e as outras 5 relacionam o Estado de Santa Catarina.

Contrariamente ao que se costuma pensar, os processos judiciais visando à proteção do meio ambiente nem sempre têm como maior vilão o mercado. Muitas vezes são os próprios cidadãos responsáveis pela maior parte dos danos ambientais. No caso do Município de Florianópolis, é bastante significativo o número de ações civis públicas que atribuem responsabilidade ao cidadão, aparecendo como único acionado em 20% do total, não esquecendo-se, porém, que em outras nove ações aparece como poluidor, atuando em conjunto com o Município de Florianópolis.

Em 17.14% das ações, as agressões ao meio ambiente são provocadas pelas atividades do setor da construção civil e ramo imobiliário, setor de diversões (principalmente no que se refere à poluição sonora) e setor de serviços, respectivamente. Destacando-se que da mesma forma como ocorreu com o cidadão, estes setores atuam conjuntamente com o Município de Florianópolis ou o Estado de Santa Catarina em outras 11 ações.

A participação destes agentes na degradação do meio ambiente está representada na Tabela 3 e Gráfico 3.

Enquanto que a Tabela 4 e Gráfico 4, bem como a Tabela 5 e o Gráfico 5 apresentam, respectivamente, o número de ações em que o Município de Florianópolis é acionado em conjunto com outros setores poluidores, da mesma forma ocorre com relação ao Estado de Santa Catarina.

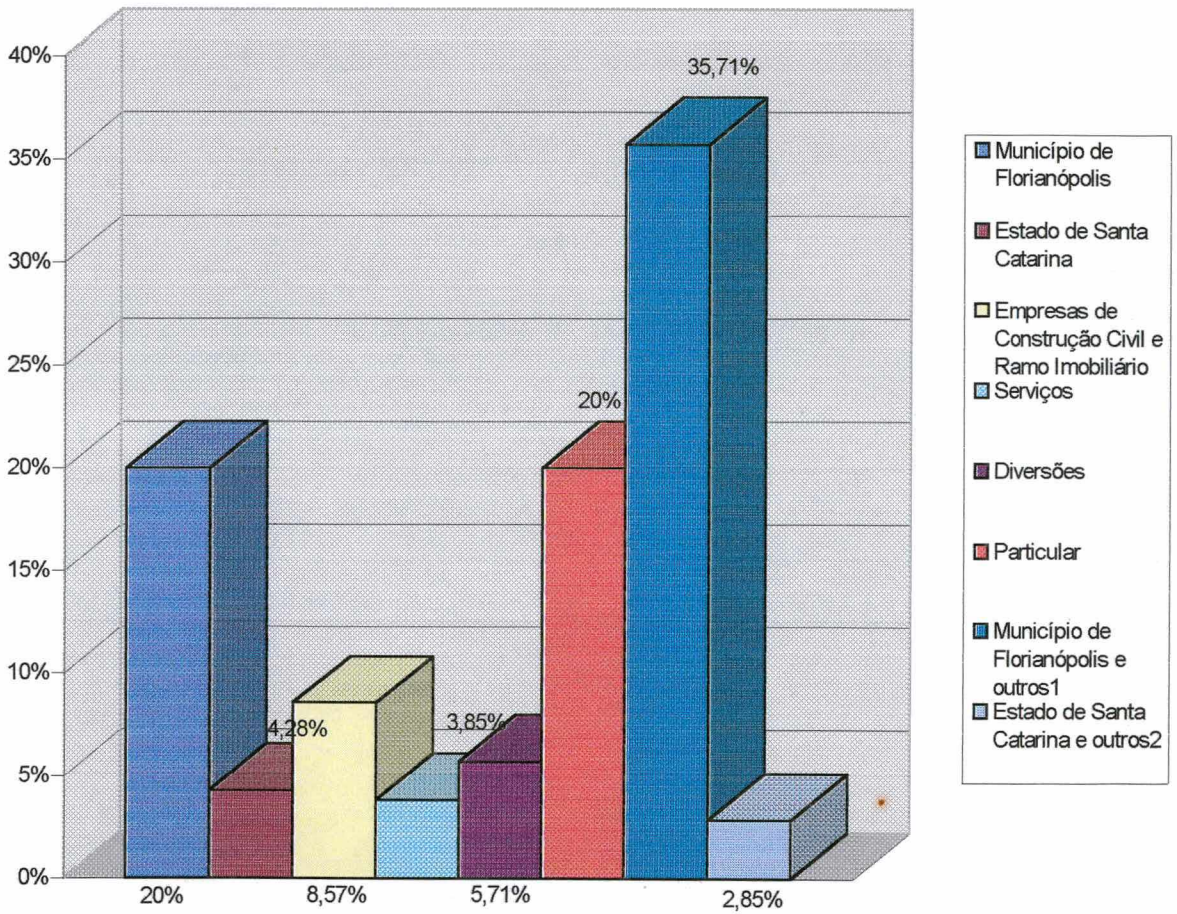
**Tabela 3 - Frequência de Ações por Tipo de Poluidor**

Autor	Nº de Ações	Porcentagem
Município de Florianópolis	14	20%
Estado de Santa Catarina	3	4,28 %
Empresas de Construção Civil e Ramo Imobiliário	6	8,57%
Serviços	2	3,85%
Diversões	4	5,71%
Pessoa física	14	20%
Município de Florianópolis e outros <sup>1</sup>	25	35,71%
Estado de Santa Catarina e outros <sup>2</sup>	2	2,85%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100%</b>

FONTE: Dados coletados a partir do estudo das ações civis públicas realizado pela autora da presente dissertação



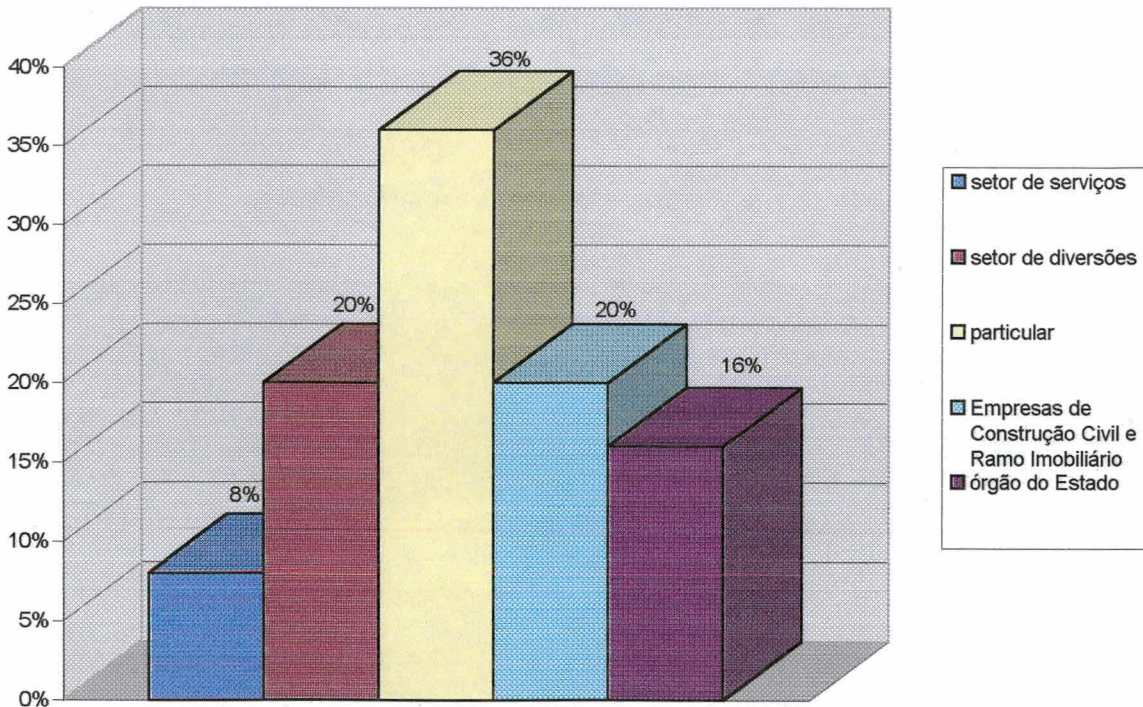
**Gráfico 3 - Frequência de Ações por Tipo de Poluidor**



**Tabela 4 - Município de Florianópolis e outros<sup>1</sup>**

Autor	Nº de Ações	Porcentagem
Setor de serviços	2	8%
Setor de diversões	5	20%
Pessoa física	9	36%
Empresas de Construção Civil e Ramo Imobiliário	5	20%
Órgão do Estado	4	16%
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>100%</b>

FONTE: Dados coletados a partir do estudo das ações civis públicas realizado pela autora da presente dissertação

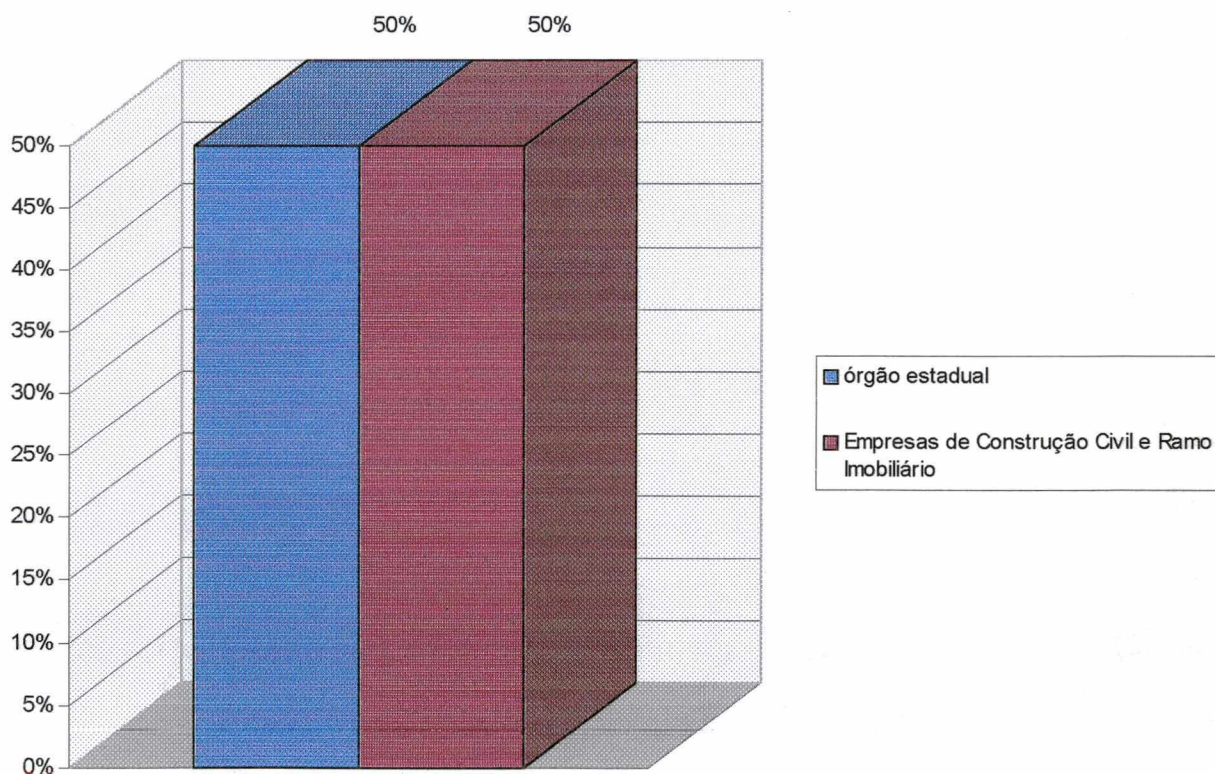
**Gráfico 4 - Município de Florianópolis e outros<sup>1</sup>**



**Tabela 5 - Estado de Santa Catarina e outros<sup>2</sup>**

Autor	Nº de Ações	Porcentagem
Órgão estadual	1	50%
Empresas de Construção Civil e Ramo Imobiliário	1	50%
Total	2	100%

FONTE: Dados coletados a partir do estudo das ações civis públicas realizado pela autora da presente dissertação

**Gráfico 5 - Estado de Santa Catarina e outros<sup>2</sup>**

### **3.5. Análise crítica das ações civis públicas**

O exame dos dados referentes à proteção judicial do meio ambiente em Florianópolis permitem as seguintes percepções:

1. As ações civis públicas ambientais têm como principal protagonista o Poder Público, seja na esfera do Ministério Público, por meio de órgãos de controle ambiental, ou através da atuação dos Procuradores do Executivo Municipal.

2. O avanço significativo na legislação, traduzido na concessão de legitimidade ativa às associações ambientalistas, não foi incorporado à prática de atuação destas entidades que permanecem apáticas frente à esfera judicial.

3. Os problemas ambientais mais freqüentes no Município de Florianópolis são os decorrentes da urbanização desordenada, de um zoneamento irregular, parcelamento irregular do solo, construções clandestinas, seguidos da devastação da vegetação de áreas de preservação permanente, danos a bens de valor cultural, histórico, artístico e arqueológico, aterro de mangues e de rios, devastação de dunas, problemas relacionados com aterro sanitário, lixo, bem como decorrentes de poluição sonora.

4. O Poder Público freqüentemente ocupa o banco dos réus das ações civis públicas ambientais. Quando não é o seu causador direto, aparece como o grande estimulador de hábitos poluidores.

5. O Ministério Público tornou-se peça fundamental da engrenagem por meio da qual as ações civis públicas são encaminhadas, compensando, desta forma, a fragilidade das associações ambientalistas, que não dispõem de estrutura financeira nem técnica para atuar na esfera da defesa jurídica do meio ambiente.

6. É bastante significativo, no caso do Município de Florianópolis, o número de ações civis públicas que atribuem responsabilidade ao cidadão em particular.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao término das reflexões, pretende-se que as mesmas tenham contribuído para o fortalecimento da consciência ambiental.

Pode-se resumir o trabalho da seguinte maneira:

1. A qualidade do meio ambiente está intimamente ligada à qualidade de vida, promovendo ou não boas condições de bem-estar para o ser humano.

2. Aumento dos impactos ambientais, resultado de um processo de industrialização e urbanização recentes, levaram ao questionamento do modelo de crescimento econômico adotado, que conduz à internalização do lucro e externalização dos custos sociais e ambientais, conduzindo ao delineamento de um desenvolvimento com bases sustentáveis.

3. Os problemas ambientais estão intimamente relacionados com a realidade social, econômica e política tanto dos países desenvolvidos como dos países em desenvolvimento. No entanto, nos países em desenvolvimento, o quadro de

degradação ambiental é agravado pelas péssimas condições sociais da população.

4. A partir da década de 80, as políticas públicas ambientais brasileiras passam a pregar a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a proteção do meio ambiente. Inicia-se uma nova fase no tratamento da questão ambiental, gerando uma normatividade mais ampla e sistematizada, a começar pela Lei nº 6.938/81, que considerou o meio ambiente um patrimônio público, que para ser preservado e protegido exige a reunião de esforços do Poder Público e da coletividade. Rompe-se, desta forma, o monopólio do Estado com relação ao exercício da função ambiental.

5. O segundo avanço veio com a Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de defesa do meio ambiente, do consumidor, do patrimônio cultural, e de outros interesses difusos e coletivos, socializando a prestação jurisdicional e democratizando o acesso à Justiça.

6. Finalmente, coube a Carta Magna de 1988 consagrar o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, consolidando as sucessivas evoluções no campo das políticas públicas e legislação ambiental.

7. O quadro de agressão ao meio ambiente no Brasil demonstra que ao lado da existência de um vasto aparato legal de proteção ambiental, se verifica a inexistência de uma implementação adequada, destacando-se a incapacidade do Poder Público de fazer cumprir uma proporção importante da legislação ambiental e a pouca atuação dos

organismos privados.

8. Neste contexto de regulamentação e implementação da legislação ambiental, destaca-se a ação civil pública ambiental como um instrumento jurídico, finalisticamente destinado à proteção do meio ambiente. Define-se este direito de ação como um direito que a Sociedade tem, de através de alguns legitimados definidos pela lei (entre eles o Ministério Público e as associações), buscar em juízo a prestação jurisdicional para a tutela de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

9. O meio ambiente tem, ao lado da perspectiva difusa, repercussões coletivas *stricto sensu*, individuais homogêneas e mesmo individuais. Assim, para um mesmo fato ambiental são possíveis várias modalidades de dano, cada uma delas a ensejar diverso dever de reparação.

10. No caso da reparação do dano difuso ou coletivo, na qual é impossível distribuir eventual indenização, o *quantum debeat* deve ser integrado a um fundo que permita uma reconstituição que não necessita nem mesmo pode ser exatamente a do mesmo bem lesado, pois há bens que são irrecuperáveis, principalmente em matéria de meio ambiente.

11. A parte passiva da ação civil pública ambiental será qualquer pessoa física ou jurídica responsável pelo dano ou ameaça de dano, não sendo raras as vezes em que o Poder Público ocupa o banco dos réus, como autor ou co-partícipe dos danos causados ao meio ambiente. Com relação à tutela ambiental, a responsabilidade é

objetiva, sendo irrelevante a discussão da conduta do agente (culpa) para a atribuição do dever de indenizar, bastando a ocorrência do evento danoso e o nexo de causalidade, isto é a relação de causa e efeito entre a atividade do agente e o dano ambiental dela advindo.

12. Dada à natureza indisponível dos interesses tutelados pela ação civil pública, a possibilidade de transacionar com relação a estes interesses fica restrita ao modo, tempo, lugar e condições do cumprimento das obrigações pelo autor do dano, devendo o ajustamento de condutas traduzir a integral satisfação da ofensa.

13. Os danos ao meio ambiente são de difícil constatação e avaliação, no entanto, em nenhuma hipótese o ato lesivo ao meio ambiente pode valer a pena para o poluidor em termos econômicos, muito ao contrário, a obrigação de reparar deve ser uma alavanca de prevenção do dano ambiental, fazendo com que a atividade de preservação e conservação do meio ambiente seja mais barata que a de devastação, atendendo, desta forma, ao princípio da precaução.

14. A análise estatística das ações civis públicas propostas no Município de Florianópolis entre 1985 e 1995, revela que os processos judiciais acabam, na maioria dos casos, reduzindo-se a um conflito entre dois setores do próprio Poder Público, cabendo ao Ministério Público a função de proteger judicialmente o meio ambiente contra as agressões que a máquina administrativa causa ao meio ambiente. Sendo bastante significativo o número de ações que atribuem a responsabilidade pelos danos ambientais, ao cidadão individualmente considerado, vindo, logo em seguida,

as empresas de construção civil e do ramo imobiliário, bem como os setores de diversões e serviços. Os principais problemas ambientais que a pesquisa encetada revelou no Município de Florianópolis são os decorrentes do processo de urbanização desordenado, destruição da vegetação, das dunas e mangues, bem como danos ao patrimônio cultural, aterros de rios e ainda problemas relativos à poluição sonora e questões relacionadas ao lixo.

## FONTES CONSULTADAS

### I- Obras

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília : IBAMA, 1994. 109p.

ANTUNES, Luis Felipe Colaço. *A tutela dos interesses difusos em direito administrativo: para uma legislação procedimental*. Coimbra: Almeidina, 1989. 98p.

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. "Responsabilidade civil e meio ambiente - breve panorama do direito brasileiro". In: BENJAMIN, Antônio Herman V. *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 237-249.

BARTELMUS, Peter. *Environment and Development*. Winchester : Allen & Unwin Inc., 1986. 96p.

BASTOS, Aurélio Wander Chaves. *Introdução à teoria do direito*. Rio de Janeiro : Liber Juris, 1992. 189p.

BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. 470p.

\_\_\_\_\_. "A insurreição da aldeia global contra o processo civil clássico: apontamentos sobre a opressão e a libertação judiciais do meio ambiente e do consumidor". In: MILARÉ, Édis (coord.) *Ação civil pública (Lei 7.347/85 - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 74-75.

BEVILAQUA, Clóvis. *Teoria geral do direito civil*. 2. ed. Rio de Janeiro : 1980. 343p.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1991. 217 p.

- BOBBIO, Norberto et al. *Dicionário de Política*. [Tradução Carmem C. Varrialle ... et al]. 5ª ed. Brasília: UBN, 1993, 1318p.
- BOFF, Leonardo. *Ecologia, mundialização espiritualidade: a emergência de um novo paradigma*. São Paulo: Ática, 1993. 180p.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. 533p.
- BRANDÃO, Paulo de Tarso. *Ação Civil Pública*. Florianópolis : Obra Jurídica, 1996. 149p.
- BURSZTYN, Marcel (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1994. 161p.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988. 168p.
- CARLIN, Volnei Ivo. *Deontologia Jurídica: ética e justiça*. Florianópolis: Obra Jurídica, 1996. 180p.
- CARVALHO, Carlos Gomes. *Introdução ao direito ambiental*. São Paulo: Letras, 1991. 329p.
- CASTRO, Sonia Rabello. *O estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. 161p.
- CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988. 430p.
- COMUNE, Antonio Evaldo. "Meio ambiente, economia e economistas". In: MAY, Peter Herman; MOTTA, Ronaldo Serôa da (orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro : Campus, 1994. 195p.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Manual de direito administrativo*. São Paulo : Forense, 1975. 400p.
- CUSTÓDIO, Helita Barreira. "A Declaração do Rio/92: conteúdo e impacto sobre os direitos nacionais" . In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 83-114.
- DOWBOR, Ladislau. "Descentralização e meio ambiente" . In: BURSZTYN, Marcel (org.). *Para pensar o desenvolvimento sustentável*. 2. ed. São Paulo : Brasiliense, 1994. 161p.

- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. [Tradução de Gilson Cesar Cardoso de Souza]. 12. ed. São Paulo: Perspectiva, 1977. 170p.
- FERREIRA, Leila da Costa; FERREIRA, Lúcia da Costa. “Limites ecossistêmicos: novos dilemas e desafios para o Estado e para a Sociedade”. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas : Unicamp, 1992. 234p.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. *Os fantasmas do vale: qualidade ambiental e cidadania*. São Paulo: Unicamp, 1993. 188p.
- FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito administrativo e meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 1993. 128p.
- HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas : Unicamp, 1992. 234p.
- LAGO, Paulo Fernando. *Florianópolis: a polêmica urbana*. Florianópolis : Fundação Franklin Cascaes, 1996. 312p.
- \_\_\_\_\_. *A consciência ecológica: a luta pelo futuro*. Florianópolis : UFSC, 1986. 196p.
- LIEBMAN, Enrico Tullio. *Eficácia e autoridade da sentença*. 3. ed. [Tradução de Alfredo Buzaid e Benvenuto Aires]. Rio de Janeiro : Forense, 1984. 332p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 5.ed. São Paulo : Malheiros, 1995. 696p.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. “Princípios gerais de direito ambiental internacional e a política ambiental brasileira”. In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 395-408.
- MAIMON, Dália (coord.). *Ecologia e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: APED, 1992. 278p.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores: Lei n.º 7.347/85 e legislação complementar*. 3.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994. 280p.
- MAY, Peter Herman; MOTTA, Ronaldo Serôa da (orgs.). *Valorando a natureza: análise econômica para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro : Campus, 1994. 195p.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em Juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos*. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 407p.



- MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 13.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1989. 197p.
- MILARÉ, Édís. *Ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo : Saraiva, 1990. 171p.
- \_\_\_\_\_. (coord). *Ação civil pública (Lei 7.347/85 - reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação)*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. 511p.
- \_\_\_\_\_. "Processo coletivo ambiental". In: BENJAMIN, Antonio Herman V. (org). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 257-277.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. "A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos". In: GRINOVER, Ada Pellegrine (coord). *A tutela dos interesses difusos*. São Paulo : Max Limonad, 1984. p. 98-106.
- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 1992. 191p.
- NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. 104 p.
- NERY JÚNIOR, Nelson. *Código de processo civil e legislação processual civil extravagante em vigor*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1994. 2.003p.
- NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa de Andrade. "Responsabilidade civil, meio ambiente e ação coletiva ambiental". In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 278-307.
- NEVES, Celso. *Coisa julgada civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. 514 p.
- OLIVEIRA, Helli Alves. *Da responsabilidade do estado por danos ambientais*. Rio de Janeiro: Forense, 1990. 108p.
- PÁDUA, José Augusto (org.). *Ecologia e política no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro : Espaço e Tempo, 1987. 211p.
- PASOLD, Cesar Luiz Pasold. *Função social do estado contemporâneo*. 2. ed. Florianópolis : Estudantil, 1988. 102p.
- PASQUALOTTO, Adalberto. "Responsabilidade civil por dano ambiental: considerações de ordem material e processual". In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1993. p. 444-470.

- PEREIRA, Caio Mario da Silva. *Instituições de direito civil*. 18. ed. Rio de Janeiro : Forense, v. 1, 1996. 463p.
- PRADE, Péricles. *Conceito de Interesses Difusos*. 2. ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1987. 80p.
- ROSENFELD, Denis. *A ética na política: venturas e desventuras brasileiras*. São Paulo: Brasiliense, 1992. 90p.
- SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo : Vértice, 1986. 207p.
- \_\_\_\_\_. *Estratégias de Transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo : Studio Nobel, 1993. 103p.
- \_\_\_\_\_. *Espaços, tempos e estratégias do desenvolvimento*. [Tradução de Luiz Leite de Vasconcelos e Eneida Araújo]. São Paulo: Vértice, 1986. 224p.
- SILVA, José Afonso. *Direito ambiental constitucional*. São Paulo : Malheiros, 1994. 243p.
- \_\_\_\_\_. *Direito urbanístico brasileiro*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 1995. 421p.
- TAUK, Sâmia Maria (org.). *Análise Ambiental: uma visão multidisciplinar*. São Paulo: FAPESP, 1991. 169p.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente, paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris, 1993. 351p.
- VIEIRA, Paulo Freire. “A problemática ambiental e as ciências sociais no Brasil (1980-1990)”. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas : Unicamp, 1992. 234p.
- \_\_\_\_\_; MAIMON, Dália (orgs.). *As ciências sociais e a questão ambiental: rumo à interdisciplinaridade*. Rio de Janeiro: APED, 1993. 298p.
- VIOLA, Eduardo. “O movimento ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à ecopolítica”. In: PÁDUA, José Augusto (org.). *Ecologia e Política no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro : Espaço e Tempo, 1987. p. 63-110.
- \_\_\_\_\_; LEIS, Hector. “A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multissetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs). *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: Unicamp, 1992, p. 73-102.

## II- Periódicos

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. “Desvio de Poder”. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, n. 89, p. 26, jan./mar. 1989.

\_\_\_\_\_. “Legalidade, motivo e motivação do ato administrativo”. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, n. 90, p. 57-69, abr./jun. 1989.

BLASI, Paulo Henrique. “A descentralização como instrumento da justiça social”. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 5, p. 9-25, 1982.

CAPELLETTI, Mauro. “Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil”. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 5, p. 129-159, jan./mar. 1977.

\_\_\_\_\_. “O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época”. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 61, p. 144-160, 1994.

CARLIN, Volnei Ivo. Bioética: uma nova filosofia de vida. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, n. 5, p. 17-21, set. 1997.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. “o direito ambiental e o novo humanismo ecológico”. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 317, p. 65-71, jan./mar. 1992.

CINTRA JÚNIOR, Dyrceu Aguiar Dias. “interesses metaindividuais: questão de acesso à justiça”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 676, p. 39-47, fev.1992.

COMPARATO, Fábio Konder. “Novas funções judiciais no estado moderno”. *Ajuris*, Porto Alegre, v. 37, p. 189-202, jul. 1986.

DUARTE, Francisco Carlos. “Qualidade de vida: a função social do estado”. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n.41, 164-179, jun. 1994.

DINAMARCO, Cândido Rangel. “O Poder Judiciário e o meio ambiente”. *Revista de Jurisprudência do Tribunal do Estado de São Paulo*, São Paulo, v. 112, p.17-22, maio/jun. 1988.

FELDMANN, Fábio; CAMINO, Maria Barreto. “O Direito ambiental da teoria à prática”. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.317, p. 94, 1992.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias. “Acesso à justiça e tutelas de urgência: o pleno acesso à ordem jurídica justa e a efetividade do processo”. *Jurisprudência Catarinense*, Florianópolis, v. 73, p. 27-37, 1995.

- GOMES, Álvaro Azevedo; LOCH, Mauro; CAPPELLI, Sílvia. “Três idéias a respeito do ônus da prova na ação civil pública-ambiental” . *Revista do MP*, Porto Alegre, n. 34, p. 94-108, 1995.
- GOMES, Manuel Eduardo Alves Camargo e. “Participação popular no controle ambiental”. *Seqüência*, n. 21, p. 104-112, 1990.
- KRELL, Andreas J. “A posição dos Municípios no Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA)” . *Revista dos Tribunais*, São Paulo, nov., v. 709, p.7-19, 1994.
- MILARÉ, Édís. “A participação comunitária na tutela do ambiente”. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v.317, p. 9-27, 1992.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. “Fundamentos do direito ambiental no Brasil”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, p.7-29, ago. 1994.
- \_\_\_\_\_. “A defesa do meio ambiente em Juízo”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 645, p. 45, jul.1989.
- MONOSOWSKI, Elisabeth. “Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil”. *Cadernos Fundap*, São Paulo, ano 9, n. 16, p.15-24, jun. 1989.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. “As categorias de interesses na constituição de 1988”. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 307, p. 16, jul./ago./set. 1989.
- NERY JÚNIOR, Nelson. “Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública”. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 38, p. 129-145, 1985.
- OLIVEIRA, Eduardo Ribeiro. “O acesso à justiça e alguns novos instrumentos processuais”. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 71, p. 180-188, jul./set. 1993.
- PEREIRA, Marco Antônio Marcondes. “Transação no curso da ação civil pública”. *Revista de Direito do Consumidor*, v. 16, São Paulo, p. 116-127, out./dez. 1995.
- SANCHES, Sydney. “O poder judiciário e a tutela do meio ambiente”. *Ajuris*, Porto Alegre, n. 61, p.205-211, 1994.
- SANTOS, Antônio Silveira Ribeiro. “O direito ambiental: sua formação e importância”. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 720, p. 7-13, out. 1995.
- TOPAN, Luiz Renato. “O ministério público e a ação civil pública ambiental no controle dos atos administrativos”. *Revista Justitia*, São Paulo, v. 165, p. 46-55, 1994.

VIANNA, Júlio Aurélio. "Meio ambiente e políticas públicas: tradição regulatória e aspectos redistributivos emergentes". *Série Estudos*, Rio de Janeiro, p.1-28, ago. 1994.

VIEIRA, Liszt Benjamin. "Fragmentos de um discurso ecológico: reflexões críticas de ecologia política". *Revista de Direito da Defensoria Pública*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 19-41, 1991.

WALD, Arnold. "A recente evolução da ação civil pública: usos e abusos, análise de sua patologia". *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 123, p. 85-98, jul./set. 1994.

ZARIF, Cláudio Cintra. "Da coisa Julgada nas ações coletivas". *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, n. 15, p. 118-131, jul./set. 1995.

### **III- Dissertações e Trabalhos**

DIEHL, Francelise Pantoja. *Políticas públicas e legislação ambiental brasileira (1972-1992)- um histórico*. Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Direito: Instituições Jurídico-Políticas). Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

FUKS, Mário. "Os processos judiciais em defesa do meio ambiente do Rio de Janeiro: implicações sócio-culturais da identidade entre natureza e meio ambiente". Trabalho apresentado no XVI encontro da ANPOCS, Caxambú, 20-23 out. 1992.

### **IV- Jornais**

CENEVITA, Walter. Defesa ambiental e soberania. *Folha de São Paulo*, 7 jun. 1992.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ação coletiva fortalece proteção. *O Estado de São Paulo*, 14 dez. 1991.

LEITE, Vera; GOMES, Rosani; ROSA, Patrícia. Defesa do meio ambiente. *Jornal do Brasil*, 16 ago. 1995.

MODIANO, Eduardo. A proteção à natureza, um dado econômico. *Folha de São Paulo*, 6 maio 1991.

NUNES, Eunice. Legislação é ineficaz para preservar o meio ambiente. *Folha de São Paulo*, 18 set. 1994.

SALGADO, Murilo Rezende. Ecologia e poder público. *Diário Catarinense*, 3 ago. 1990.

## V- Legislação

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília. 1988.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Institui o Código Civil.

BRASIL. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. Institui o código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, 17 jan. 1973.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2 setembro de 1981.

BRASIL. Lei Complementar n 1º 40, de 14 de dezembro de 1981. Estabelece normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público estadual. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 de dezembro de 1981.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública e responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 de julho de 1985.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 12 de setembro de 1990.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 31 de fevereiro de 1998.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.710, de 7 de agosto de 1998. Acrescenta dispositivo da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 de agosto de 1998.

## VI- Jurisprudência/ Documentação Forense

Rol dos Processos consultados, cujos números e respectivas Varas estão relacionados a seguir:

PROCESSOS	VARAS
Processo n° :539/87	(1ª Vara Cível)
Processo n° :478/92	(2ª Vara Cível)
Processo n° :627/92	(3ª Vara Cível)
Processo n° :523/92	(3ª Vara Cível)
Processo n° :240/95	(4ª Vara Cível)
Processo n° :82/94	(4ª Vara Cível)
Processo n° :028/93	(5ª Vara Cível)
Processo n° :668/89	(6ª Vara Cível)
Processo n° :401/89	(6ª Vara Cível)
Processo n° :133/93	(6ª Vara Cível)
Processo n°: 565/92	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 709/92	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2394005630.6	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395033943.8	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395005048.9	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 439/93	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395004226.5	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2394025846.4	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395030065.5	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2394006981.5	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395050564.8	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395046313.9	(1ª Vara da Fazenda)

Processo n°: 2395073479.5	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395048766.6	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 150/90	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395072695.4	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 290/93	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 626/93	(1ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 104/88 - 2395052306.7	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 228/85	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 58/89 - 2395052224.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 130/89 - 2395052382.4	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 302/90 - 2395052135.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 316/91	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 178/92	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 311/92	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 383/92 - 2395026826.3	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 737/92	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 755/92 - 2395052149.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 202/93 - 2395052446.4	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 302/93	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 491/93 - 23940103352.5	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 532/93	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 533/93 - 2395062803.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 647/93 - 2395026514.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 761/93 - 2395052164.3	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 765/93 - 2395052390.5	(2ª Vara da Fazenda)



Processo n°: 002/94 - 2395052454.5	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 080/94	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395004761.5	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395051831.6	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 439/93	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395075544.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2394028459.7	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 633/92	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 573/88	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 014/93	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 2395001010.0	(2ª Vara da Fazenda)
Processo n°: 90.0007423-1	(1ª Vara Federal)
Processo n°: 91.0008440-9	(1ª Vara Federal)
Processo n°: 91.90009116-2	(1ª Vara Federal)
Processo n°: 95.0002768-2	(1ª Vara Federal)
Processo n°: 95.0004143-0	(1ª Vara Federal)
Processo n°: 95.0004932-5	(2ª Vara Federal)
Processo n°: 90.0007577.7	(3ª Vara Federal)
Processo n°: 91.000839-7	(4ª Vara Federal)
Processo n°: 91.0008472-7	(4ª Vara Federal)
Processo n°: 92.0011585.3	(5ª Vara Federal)
Processo n°: 90.0003058-7	(6ª Vara Federal)

**ANEXO I- MODELO DAS FICHAS UTILIZADAS  
PARA A ANÁLISE DOS PROCESSOS**

FICHA DE IDENTIFICAÇÃO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS

COMARCA: \_\_\_\_\_

ANO: \_\_\_\_\_

VARA: \_\_\_\_\_

Nº. DA AÇÃO: \_\_\_\_\_

REQUERENTE (S): \_\_\_\_\_

REQUERIDO (S): \_\_\_\_\_

OBJETO DA AÇÃO: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

SENTENÇA: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

RECURSO: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_