

ELAINE HISHIDA DO NASCIMENTO

TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE

Monografia apresentada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa

CURITIBA

2001

TERMO DE APROVAÇÃO

ELAINE HISHIDA DO NASCIMENTO

TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE

Monografia aprovada como requisito parcial à conclusão do Curso de Direito, da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: Prof. Elizeu de Moraes Corrêa
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Prof. Alvacir Alfredo Nicz
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Prof^a. Maria de Lourdes S. P. da Silva
Setor de Ciências Jurídicas, UFPR

Curitiba, 19 de Outubro de 2001

Dedico este trabalho à todas as pessoas
importantes da minha vida.

SUMÁRIO

RESUMO	vi
1. INTRODUÇÃO	1
2. INTERESSES DIFUSOS.....	3
2.1 DIREITOS SUBJETIVOS	3
2.2 INTERESSES DIFUSOS.....	3
2.3 ACESSO À JUSTIÇA	5
3. BENS AMBIENTAIS	7
3.1 DEFINIÇÃO	7
3.2 BENS AMBIENTAIS.....	8
3.2.1 Da União	8
3.2.2 Dos Estados	9
3.2.3 Proteção ao bem ambiental.....	10
4. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL.....	11
4.1 DANO.....	11
4.1.1 Dano Ambiental.....	11
4.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA.....	14
4.3 RESPONSABILIDADE CIVIL	15
4.3.1 Responsabilidade objetiva	16
4.3.2 Reparação do dano ambiental	17
4.3.3. Jurisprudência.....	18
4.4 RESPONSABILIDADE PENAL	19
5. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE	21
5.1 UM SISTEMA AMBIENTAL?.....	21
5.2 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL	22
5.2.1 Meio Ambiente na Constituição Federal	23
5.2.2. Meio Ambiente na Constituição Estadual do Paraná.....	25

6. TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE.....	28
6.1 TUTELA AMBIENTAL.....	28
6.2 AÇÕES COLETIVAS	28
6.3 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA AMBIENTAL	29
6.3.1 Ação Popular Ambiental	29
6.3.2 Mandado de Segurança Coletivo Ambiental.....	37
6.3.3 Ação Civil Pública Ambiental	39
6.3.4 Mandado de Injunção Ambiental	46
6.3.5 Ação de Responsabilidade Civil por Danos.....	48
6.3.6 Tutelas cautelares.....	48
6.4. MEIO AMBIENTE E PROCESSO	49
6.4.1 Importância da proteção ambiental	49
6.4.2 Efetividade do processo.....	50
6.5 EXECUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL.....	52
7. CONCLUSÃO	55
8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

RESUMO

O presente trabalho visa apresentar como se configura a tutela do bem ambiental no âmbito jurisdicional. Aborda conceitos como os direitos coletivos e interesses difusos, característicos para a defesa do meio ambiente, delimitando sua titularidade e seus modos de exercício. Elenca os instrumentos processuais colocados à disposição tanto da coletividade como dos entes públicos, observando a responsabilidade objetiva do causador do dano ambiental. Apresenta os instrumentos mais comuns, entre eles a ação popular, mandado de segurança coletivo, ação civil pública, fazendo também menção à ação de responsabilidade civil por danos e as tutelas cautelares. Insere o meio ambiente no contexto constitucional, tanto em capítulo como em dispositivos que com ele guardam correlação. Prioriza a idéia de uma tutela jurisdicional preventiva tendo em vista que as lesões causadas ao meio ambiente, após consumadas, são de difícil reparação e mensuração da sua amplitude. Na fase da execução, enfatiza-se a tutela específica em favor de uma tutela meramente compensatória em questões ambientais.

1. INTRODUÇÃO

O direito a um meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro é assegurado pela nossa Constituição Federal. Pois bem, mas quais são os instrumentos que dispomos para fazer valer a proteção do bem ambiental? E por quê a preocupação com a parte processual da tutela do meio ambiente?

Porque é através do processo que o Estado possibilita a efetiva tutela aos direitos em geral, inclusive os referentes ao meio ambiente. O meio ambiente, entretanto, tem sua tutela diferenciada se comparado aos direitos individuais, e possui peculiar forma de buscar sua proteção ou recomposição em termos processuais. Sua particularização inicia-se com o fato de envolver direitos difusos da coletividade, que são conceitos ainda em evolução e assimilação pela sociedade.

Na seqüência do trabalho pareceu-nos oportuno definir os bens ambientais, distinguindo os pertencentes à União e aos Estados, cuja importância reside principalmente na competência do foro para ajuizamento das ações pertinentes.

Para se apurar a responsabilidade ambiental há necessidade de se conhecer a amplitude e o conceito de dano ambiental, que é pré-requisito para que se busque do causador do ato lesivo a devida reparação ou indenização. O enfoque, é claro, é a tutela preventiva, não sendo desejável que a sociedade fique esperando a ocorrência do dano para só depois ingressar em juízo.

O meio ambiente é tutelado constitucionalmente apresentando capítulo próprio com disposições gerais. Também espreado no texto constitucional existem menções à importância da proteção do meio ambiente, sendo que os doutrinadores afirmam ser o direito ao meio ambiente saudável um direito fundamental.

A tutela jurisdicional propriamente dita é feita através dos instrumentos

processuais previstos tanto constitucionalmente como em leis infra-constitucionais. O presente trabalho faz uma abordagem em relação à ação popular ambiental, o mandado de segurança coletivo ambiental, a ação civil pública ambiental, o mandado de injunção ambiental, e, em menor escala, a ação de responsabilidade civil por danos, além das tutelas cautelares. Cabe ressaltar a importância das medidas liminares que podem ser concedidas para evitar a consumação do dano, que muitas vezes podem trazer consequências irremediáveis.

Desse modo, enfatiza-se a relevância da atuação do Poder Judiciário na preservação do meio ambiente, como meio de dar efetividade às normas que nos asseguram tais direitos, e como resposta aos anseios trazidos pela coletividade.

2. INTERESSES DIFUSOS

2.1 DIREITOS SUBJETIVOS

Para se chegar ao entendimento do que venha a ser interesse difuso, é preciso comentar um pouco acerca dos direitos subjetivos. Segundo MANCUSO “Os direitos subjetivos compreendem posições de vantagem, privilégios, prerrogativas, que, uma vez integradas ao patrimônio de seu titular, passam a beneficiar de uma tutela especial do Estado”¹.

Os direitos subjetivos podem ser individuais ou públicos. Se as prerrogativas apresentam-se em forma de créditos formados contra ou em face do Estado, tomam a designação de direitos subjetivos públicos². Já os direitos individuais são aqueles exercidos pelo próprio titular visando o seu interesse pessoal. Os direitos coletivos são mais abrangentes, alcançando uma dimensão coletiva. Para MANCUSO o critério científico para distinguir-se os direitos subjetivos individuais dos públicos “há que ser o da predominância do interesse protegido, isto é, se é o aspecto individual que prevalece ou, ao contrário, se é o elemento público que aparece priorizado”³.

2.2 INTERESSES DIFUSOS

Interessa agora entendermos o que são os interesses difusos para então chegarmos à particularidade de sua tutela jurisdicional.

Inicialmente precisamos saber a distinção entre *direito difuso*, *direito coletivo* e *direito individual homogêneo*. Segundo a definição de MILARÉ, difuso

¹ MANCUSO, R. C. *Ação Popular*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1993. p. 13.

² Id.

³ Ibid., p. 14.

é “o direito transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas, ligadas entre si por circunstâncias de fato”; coletivos são “os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares grupo, categoria ou classe de pessoas, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”; e individuais homogêneos “compreendem aqueles direitos que têm origem comum”⁴.

Ou seja, interesse difuso contempla uma amplitude maior, não exigindo dos seus titulares uma ligação fática através de uma relação jurídica, como no caso de direitos coletivos. Tampouco se restringe ao somatório de interesses individuais, divisíveis, que se unem por se apresentar homogêneos, o que não ocorre com os interesses difusos, que possuem objeto indivisível.

Segundo SALLES, a qualificação dos problemas ambientais como de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, “dependerá de sua extensão e repercussão sobre os interesses pessoais dos sujeitos direta e indiretamente interessados”⁵.

ANTUNES⁶ vai relacionar as características dos interesses difusos como sendo: ausência de uma clara associação entre os interessados; alcance de um número indeterminado de pessoas; lesão massiva; associação meramente fática entre os titulares do interesse; e objeto juridicamente indivisível.

A interessante abordagem de ANTUNES⁷ em relação aos interesses difusos coloca-os como tendo a característica atual da *internacionalização*. Os possíveis “interessados”, ou melhor, o número indeterminado de pessoas abrangidas por direitos difusos cada dia apresenta-se maior, saindo da esfera regional, do local do dano, por exemplo, para atingir uma esfera internacional. Isto mostra-se claro se analisarmos o interesse internacional pela Amazônia,

⁴ MILARÉ, E. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2000. p. 413.

⁵ SALLES, C. A. *Execução Judicial em matéria ambiental*. São Paulo: RT, 1999. p. 141-142.

⁶ ANTUNES, P. B. *Curso de Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 21.

⁷ ANTUNES, *Curso de Direito Ambiental*, p. 01.

alegando os países estrangeiros que a sua preservação também lhes diz respeito.

A interpenetração de mercados, de informações, de políticas - principalmente tentativas de unificação da política do meio ambiente - trazem como conseqüência a suscetibilidade em relação a tudo o que ocorre no globo terrestre. Assim como a queda da bolsa de Nova York, por exemplo, afeta a economia do Brasil, do mesmo modo ocorre em caso de uma catástrofe ecológica, como por exemplo, o acidente de Chernobyl. Mesmo um evento natural como a erupção de um vulcão, provoca nuvens de cinzas que podem chegar a regiões distantes do evento.

2.3 ACESSO À JUSTIÇA

Parece óbvio de que nada adiantaria a titularidade de direitos subjetivos se não pudéssemos exercê-los ou mesmo reivindicá-los em juízo; assim também ocorre com o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como garante a nossa Constituição Federal. Desse modo, o Poder Judiciário ganha importância na medida em que se apresenta como forma de garantia à sua tutela.

É esse também o entendimento de FREITAS ao afirmar que “O acesso à justiça é, pois, requisito indispensável à defesa do meio ambiente. Isto, em termos práticos, significa que ninguém será impedido de pedir providências ao Estado-Judiciário com base em exigências formais ou econômicas”⁸.

Para LEITE “O direito do cidadão, a título individual, de acesso à justiça jurisdicional da proteção ambiental faz surgir a figura do direito subjetivo ao meio ambiente, ecologicamente equilibrado, que não é incompatível com a autonomia do bem ambiental”⁹.

⁸ FREITAS, V. P. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: RT, 2000. p. 36.

⁹ LEITE, J. R. M. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000. p. 153.

É princípio estabelecido na CF, em seu art. 5º, XXXV, que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*, estando a todos, então, assegurado o acesso à justiça.

FREITAS, em sua obra, considera o acesso ao Judiciário, no Brasil, pleno e eficiente, nos seguintes termos:

A conclusão a que se chega passa, necessariamente, pela legitimidade para agir, sem a qual o direito material poderia ficar inerte. Em 1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente atribuiu ao Ministério Público da União e dos Estados legitimidade para ingressar em juízo na defesa do interesse difuso resultante de dano ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei da Ação Civil Pública reiterou tal possibilidade, acrescentando, ainda, ser possível à União, Estados, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou associações para incluir entre as suas atividades a proteção do meio ambiente (art. 5º). Em 1988, a Constituição Federal elevou a nível constitucional a legitimidade do Ministério Público para promover inquérito civil e ação civil pública na defesa do meio ambiente (art. 129, inc. III)¹⁰.

A defesa em juízo dos interesses envolvendo causas ambientais pode ser feita, portanto pela iniciativa privada, baseada em ações individuais de agentes privados, via governamental ou estatal, legitimando órgãos públicos e entidades oficiais, via organizacional ou associativa, através de iniciativas de organizações não-governamentais¹¹.

¹⁰ FREITAS, *A Constituição Federal ...*, p. 36-37.

¹¹ SALLES, *op. cit.*, p. 144-145.

3. BENS AMBIENTAIS

3.1 DEFINIÇÃO

São bens a que a Constituição protege como meio ambiente ecologicamente equilibrado. Segundo a definição de PETERS e PIRES, são bens de uso comum do povo que não estão abrangidos pela livre disposição e uso dos recursos ambientais do ponto de vista econômico¹².

Para MILARÉ, ao proclamar-se o meio ambiente como bem de uso comum do povo, “reconheceu-se-lhe a natureza de ‘direito público subjetivo’, vale dizer, exigível e exercitável em face do próprio Estado, que tem, também, a missão de protegê-lo”¹³.

SILVA ressalta que a doutrina vem atualmente configurando uma outra categoria de bens, além dos bens públicos de uso comum do povo, de uso especial e dominiais, que são os *bens de interesse público*, “na qual se inserem tanto bens pertencentes a entidades públicas como bens dos sujeitos privados subordinados a uma particular disciplina para a consecução de um fim público”¹⁴. Estariam eles subordinados a um regime jurídico peculiar relativamente a seu gozo e disponibilidade e também a um regime particular tanto de polícia, de intervenção como de tutela pública.

Acrescenta ainda que haveria uma subdivisão desses bens de interesse público: os de circulação controlada e os de uso controlado. Segundo ele “são inegavelmente dessa natureza os bens imóveis de valor histórico, artístico, arqueológico, turístico e as paisagens de notável beleza natural, que integram o

¹² PETERS, E. L.; PIRES, P. T. L.. *Manual de Direito Ambiental*; Ed. Juruá. p. 37.

¹³ MILARÉ, op. cit., p. 213.

¹⁴ SILVA, J. A. *Direito Ambiental Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000. p.

meio ambiente cultural, assim como os bens constitutivos do meio ambiente natural (a qualidade do solo, da água, do ar etc.)¹⁵.

3.2 BENS AMBIENTAIS

3.2.1 Da União

Os bens ambientais da União são os elencados no art. 20 da CF:

Art. 20. São bens da União:

...

II – as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, das vias federais de comunicação e à preservação ambiental, definidas em lei;

III – os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham, bem como os terrenos marginais e as praias fluviais;

IV – as ilhas fluviais e lacustres nas zonas limítrofes com outros países; as praias marítimas; as ilhas oceânicas e as costeiras, excluídas, destas, as áreas referidas no art. 26, II;

V – os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva;

VI – o mar territorial;

VII – os terrenos de marinha e seus acrescidos;

VIII – os potenciais de energia hidráulica;

IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;

X – as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e pré-históricos;

XI – as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios.

Devido à sua importância tanto estratégica, quanto política, econômica, ou social, os bens da União adquirem especial tratamento. AGUIAR ressalta que “A União detém bens que são seus, de seu domínio, que recebem a denominação de bens dominiais, mas ela também é responsável pelos bens de uso comum do

¹⁵ SILVA, op. cit., p. 80.

povo, não podendo permitir sua degradação ou destruição”¹⁶.

Quanto à competência administrativa, segundo o art. 70, § 1º da Lei 9.605/98, são autoridades competentes para lavrar auto de infração e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do SISNAMA (Sistema Nacional de Meio Ambiente), compreendidos os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental (art. 6º Lei 6.938).

É visando à preservação desses bens que os cidadãos, ou mesmo os movimentos ambientalistas, devem estar atentos à sua destinação evitando possíveis agressões, através de ações preventivas ou reparadoras. A Constituição impõe a preservação do meio ambiente ao Poder Público e à coletividade, para as presentes e futuras gerações.

3.2.2 Dos Estados

Os bens ambientais dos Estados-membros são os elencados no art. 26 da Constituição Federal:

Art. 26. Incluem-se entre os bens dos Estados:

I – as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, neste caso, na forma da lei, as decorrentes de obras da União;

II – as áreas, nas ilhas oceânicas e costeiras, que estiverem no seu domínio, excluídas aquelas sob domínio da União, Municípios ou terceiros;

III – as ilhas fluviais e lacustres não pertencentes à União;

IV – as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

Também são propriedade do Estado os animais de qualquer espécie, em qualquer fase do seu desenvolvimento e que vivem naturalmente fora do cativeiro, constituindo a fauna silvestre, bem como seus ninhos, abrigos e

¹⁶ AGUIAR, R. A. R. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: IBAMA, 1994. p. 58.

criadouros naturais¹⁷ (Lei 5.197/67).

3.2.3 Proteção ao bem ambiental

Deve-se observar, como bem coloca ANTUNES, que o bem jurídico meio ambiente não é apenas um somatório de fauna ou flora, recursos hídricos ou minerais, mas é o conjunto que, através da integração de seus elementos, adquire particularidade jurídica, não admitindo desagregação sob pena de desfiguração. O meio ambiente é coisa comum de todos, no que diz respeito à sua fruição, não de sua apropriação¹⁸.

O bem público tem como titular o Estado, e o bem de natureza difusa, o povo. Por isso existe a legitimação da sociedade a agir em juízo sempre que algum bem ambiental ou o ambiente esteja em risco ou tenha ocorrido dano¹⁹.

É o que diz LEITE: “Não se deve esquecer de que o bem ambiental é de evidente relevância para a coletividade e caracterizado, conforme já visto, como bem jurídico próprio e autônomo, tutelado em si e por si mesmo”²⁰.

¹⁷ PETERS, op. cit., p. 38.

¹⁸ ANTUNES, P. B. *Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2000. p. 157.

¹⁹ PETERS, op. cit., p. 37.

²⁰ LEITE, op. cit., p. 153.

4. RESPONSABILIDADE AMBIENTAL

4.1 DANO

Segundo a definição de ANTUNES “dano implica em alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntária ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada alteração”²¹. Ou seja, é a violação dos bens jurídicos por alguém ou alguma coisa que não o seu titular. Acrescenta Antunes que originariamente a noção de dano tinha conteúdo eminentemente patrimonial.

4.1.1 Dano Ambiental

Quando o sujeito de direitos sofre uma violação dos seus bens jurídicos ocorre o dano, na conceituação do direito comum, como foi visto anteriormente; já a conceituação de dano ambiental é mais difícil face à amplitude, seja de valores, seja de conseqüências que dele advém. Há grande amplitude de lesões possíveis, de graus e qualidades variáveis; entretanto podemos resumir que qualquer dano ao meio ambiente é dano ambiental.

A conceituação de dano ambiental de LEITE é bem mais ampla, alcançando também os efeitos gerados sobre a saúde das pessoas:

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, como, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que esta modificação gera na saúde das pessoas e em seus

²¹ ANTUNES, *Direito Ambiental*, p. 156.

interesses²².

Para SILVA, “Dano ecológico é qualquer lesão ao meio ambiente causada por condutas ou atividades de pessoa física ou jurídica de Direito Público ou de Direito Privado”²³.

O art. 225, §3º CF diz que:

as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

O dano ambiental em certos casos pode ser imediatamente caracterizado e quantificado, e sua reparação pode, aparentemente, ser de fácil solução. Exemplificando, segundo a decisão do TJ de Minas Gerais, traz como solução para a reparação de um determinado rio, em virtude de poluição, a reintrodução das espécies atingidas com o dano através do repovoamento:

MEIO AMBIENTE – DANO – POLUIÇÃO DE RIO – REPARAÇÃO – REPEIXAMENTO – Comprovado o dano causado ao meio ambiente, pela poluição de rio, fica o responsável obrigado à reparação, fazendo, às suas expensas, o repeixamento, que, para ser eficaz, há de ser acompanhado e fiscalizado por pessoas públicas idôneas, com conhecimentos específicos sobre a matéria. Os alevinos devem ser das espécies da bacia na qual se insere o rio, ficando a EMATER, mediante entendimentos com o IEF e o IBAMA, incumbida de supervisionar e quantificar o número de alevinos necessários, indicando a época ou período do repeixamento, não importando o tempo necessário para fazê-lo. O Ministério Público, como fiscal da lei, há de acompanhar toda a operação, diretamente ou através do CODEMA. (TJMG – AC 12.759/7 – 2ª C.Cív. – Rel. Des. Fernandes Filho – DJMG 21.04.1994) (RJ 202/53)

Mas, na maioria dos casos, não podemos mensurar a amplitude do dano de forma mediata. Um exemplo disso é quando ocorre diminuição da população de sapos de uma determinada região, aumentando conseqüentemente a população de insetos e trazendo incômodos às pessoas, além de potencializar os vetores de

²² LEITE, op. cit. p. 98.

²³ SILVA, op. cit., p. 265.

certas doenças.

Por outro lado lembra MACHADO que seria excessivo dizer que todas as alterações no meio ambiente vão ocasionar prejuízo, “pois dessa forma estaríamos negando a possibilidade de mudança e de inovação, isto é, estaríamos entendendo que o estado adequado do meio ambiente é o imobilismo, o que é irreal. Contudo, o admitirmos mudanças espontâneas ou até provocadas pela natureza, não nos conduz a afirmar que todas essas mudanças são benéficas”²⁴.

Deste modo, a compreensão da amplitude do dano muitas vezes escapa às possibilidades do homem de prevê-las, mas, dentro de critérios de bom senso e através da experiência, podemos mensurar, sem cair em radicalismos, até onde os acontecimentos vão ter vinculação com dado fato que originou o dano ambiental.

Vale lembrar que a tutela jurisdicional é possível na medida em que o dano ocorra ou a mesmo com a mera possibilidade de que venha ocorrer. Decorre que, diante da peculiaridade do dano ambiental, há reflexo na tutela jurisdicional do meio ambiente. É de entendimento da doutrina que o dano ambiental se caracteriza pela pulverização de vítimas, sendo de difícil reparação e de difícil valoração²⁵.

Caracterizado o dano, segue-se o dever de indenizar, ou repará-lo, em se tratando de direito ambiental. Configurado o dano foi prolatada sentença de procedência em ação civil pública, confirmada pelo TJRS, como vemos a seguir:

DIREITO AMBIENTAL – Ação civil pública. Danos ao meio ambiente pelo depósito de lixo não-tratado em local a céu aberto. Sentença de procedência, determinando medidas cabíveis propostas pela perícia realizada, para a redução dos danos ao meio ambiente, confirmada em reexame necessário. (TJRS – RN 598060119 – RS – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Luiz Felipe Silveira Difini – J. 21.10.1998)

Através da noção do que seja dano vamos entender o surgimento da

²⁴ MACHADO, P. A. L. *Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. SP: Malheiros, 1995. p. 228.

²⁵ MILARÉ, op. cit., p. 335.

responsabilidade, seja administrativa, civil ou penal, confirmando os dizeres de ANTUNES: “sem a existência do dano, inexistente responsabilidade”²⁶. Ressaltamos que a responsabilidade decorrente de dano ambiental é objetiva, sem a necessidade de se apurar a culpa, tarefa que sabemos não ser das mais fáceis.

4.2 RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA

A responsabilidade administrativa fica no âmbito do controle da Administração Pública, podendo, através do poder de polícia, aplicar sanções aos infratores, e impor condutas aos administrados. Segundo SILVA, “A responsabilidade administrativa resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a uma sanção de natureza também administrativa: advertência, multa simples, interdição de atividade, suspensão de benefícios etc.”²⁷.

Em relação ao poder de polícia, destaca SILVA que todas as entidades estatais – União, Estados, Municípios - dispõem dele em relação à matéria que lhes cabe regular: “Como cabe às três unidades proteger o meio ambiente, também lhes incumbe fazer valer as providências de sua alçada, condicionando e restringindo o uso e gozo de bens, atividades e direitos em benefício da qualidade de vida da coletividade, aplicando as sanções pertinentes nos casos de infringência às ordens legais da autoridade competente”²⁸.

Para FREITAS:

O tipo de relação jurídica que se estabelece entre a pessoa e o Poder Público é o resultado direto de uma conduta contrária à norma vigente. Entre ambos se estabelece, então, um vínculo, através do qual se permite ao Estado a imposição de uma sanção administrativa. Assim, determinada ação ou omissão pode constituir um ilícito administrativo, independentemente de vir ou não a ser um ilícito penal ou

²⁶ ANTUNES, *Direito Ambiental*, p. 156.

²⁷ SILVA, op. cit., p. 267.

²⁸ Id.

civil²⁹.

PETERS E PIRES ressaltam que essa é, normalmente a primeira sanção que o infrator da legislação ambiental recebe, e a Administração Pública age decorrente do poder de polícia ambiental, mas sempre dentro do princípio da legalidade. “Nesta esfera de responsabilidade ambiental o Poder Público age por iniciativa própria, de ofício ou mediante provocação ou denúncia da sociedade ou de algum cidadão isolado”³⁰.

MILARÉ destaca a diferença entre a tutela administrativa ambiental das demais tutelas: “No que concerne à tutela administrativa do ambiente propriamente dita, e em linhas gerais, ela difere do que é estabelecido no Direito Administrativo para outros tipos de tutela. Trata-se então, basicamente, de mecanismo jurídico destinado a assegurar a coordenação de atividades quando na estrutura da Administração Pública se integram pessoas coletivas autônomas”³¹.

O art. 70 Lei 9.605/98 considera infração administrativa ambiental toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.

4.3 RESPONSABILIDADE CIVIL

Decorre da interpretação do art.159 do CC sendo a obrigação de reparar o dano imposta a todo aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito ou causar prejuízo a outrem. Está restrito, entretanto, à tutela dos interesses individuais, o que não se coaduna com a necessidade de proteção contra a degradação do meio ambiente que pede tutela de interesses coletivos.

²⁹ FREITAS, V. P. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. Curitiba: Ed. Juruá, 1995. p. 20.

³⁰ PETERS, op. cit., p. 55.

³¹ MILARÉ, op. cit., p. 259.

4.3.1 Responsabilidade objetiva

A responsabilidade objetiva do causador do dano ao meio ambiente tem como fundamento jurídico os artigos 225, §3º da CF e art 14 §1º da Lei 6.938/81.

art. 225, §3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

art 14 §1º Sem prejuízo das penas administrativas previstas nos incisos do artigo, o poluidor é obrigado, independentemente de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiro, afetados por sua atividade. [teoria do risco]

A Lei 6.938/81 determinava que a responsabilidade fosse fundada no risco e a Constituição Federal consagrou a responsabilidade objetiva dos causadores de danos ambientais.

A distinção entre a responsabilidade fundada na culpa e a responsabilidade objetiva é feita por SILVA: “na responsabilidade fundada na culpa a vítima tem que provar não só a existência do nexo entre o dano e a atividade danosa, mas também - e especialmente - a culpa do agente. Na responsabilidade objetiva por dano ambiental bastam a existência do dano e nexo com a fonte poluidora ou degradadora”³².

Lembra FREITAS que a regra geral no dever de indenizar é a responsabilidade subjetiva, e a exceção é a responsabilidade objetiva. Entretanto acrescenta que sua importância vem crescendo à medida que a vida moderna apresenta inúmeras situações em que a indenização individual, baseada no conceito de culpa, não fornece solução aos problemas³³.

Também favorável a esse entendimento, afirma LEITE:

³² SILVA, op. cit., p.278.

³³ FREITAS, *A Constituição Federal...*, p. 168.

O estabelecimento da responsabilidade objetiva é de fato uma tentativa de resposta da sociedade ou de adequação a certos danos ligados a interesses coletivos e difusos, que não seriam ressarcíveis, tendo em vista a concepção clássica de dano ligados a interesses próprios, certos, etc. O modelo clássico de responsabilidade civil não dispunha de técnicas e perfil necessários para atuar com maior eficácia na proteção ambiental, pois não inibia o degradador ambiental com a ameaça da ação ressarcitória...³⁴

Nossos tribunais, comprovada a existência de danos, têm estabelecido a responsabilidade objetiva, como no caso abaixo, do empreendedor pelos danos ao meio ambiente:

DIREITO AMBIENTAL – Ação civil pública. Obrigatoriedade da exigência do eia-Rima na renovação de licença para realização de atividade potencialmente poluidora, a partir da vigência da Resolução nº 01/86 do conama. Responsabilidade objetiva do empreendedor por danos ao meio ambiente. Existência dos danos devidamente comprovada. Sentença de procedência parcial do pedido em 1º grau. Improvimento da apelação do réu e provimento parcial da apelação da litisconsorte ativa para a elevação dos honorários do assistente técnico respectivo e dos honorários advocatícios da procuradora da litisconsorte. (TJRS – AC 597050012 – RS – 1ª C.Cív. – Rel. Des. Luiz Felipe Silveira Difini – J. 16.12.1998)

4.3.2 Reparação do dano ambiental

A obrigação de reparação do dano está explícita no art. 225, §3º da CF em sua parte final:

... independentemente da obrigação de reparar o dano.

No caso de responsabilidade civil objetiva, para que se possa pleitear a reparação do dano, segundo MILARÉ, basta que o autor demonstre o nexo causal entre a conduta do réu e a lesão ao meio ambiente a ser protegido³⁵. Os pressupostos seriam três para a ocorrência da responsabilidade:

- a) ação ou omissão do réu;
- b) evento danoso
- c) relação de causalidade

³⁴ LEITE, op. cit., p. 129.

³⁵ MILARÉ, op. cit., p. 338.

Segundo o princípio da legalidade e o princípio da garantia de acesso à jurisdição, a responsabilidade pelos danos ambientais apura-se por meios processuais. SILVA acrescenta ainda que, embora os meios processuais normalmente constituam-se em instrumentos de controle sucessivo da proteção ambiental, “algumas vezes podem também servir de instrumentos de controle preventivo, nas hipóteses em que se admite a tutela cautelar, como na ação popular, ou ação cautelar destinada a evitar o dano ambiental”³⁶. As formas de reparação do dano são: retorno do *status quo ante* e indenização em dinheiro.

4.3.3. Jurisprudência

INDENIZAÇÃO – Responsabilidade civil. Ato ilícito. Dano causado por desmatamento de mata natural atlântica em propriedade particular. Comprovação efetiva do dano ecológico Art. 186, II, da CF. Verba a ser fixada na fase de liquidação, por arbitramento. Sentença confirmada. Recurso não provido. A obrigação de recompor em parte área desmatada não exclui a obrigação de indenizar os irreversíveis danos ambientais. Agredindo-a, embora em seu próprio domínio rural, o réu fica sujeito à intervenção do Estado para a devida recomposição do dano que causou. (TJSP – Ac. 200.388-1 – 3ª C. – Rel. Des. Mattos Faria – J. 07.12.1993) (RJTJESP 153/123)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – RESPONSABILIDADE CIVIL – DANO AMBIENTAL – RESSARCIMENTO DOS DANOS – PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE – LEI Nº 7347, DE 1985 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LEI Nº 7.347, DE 24.07.1985 – Ação de Responsabilidade Civil por danos patrimoniais causados ao meio ambiente. Derrubada de mata nativa e de árvores adultas. Condenação do causador do dano a custear o reflorestamento da área injuridicamente desmatada. Deve custear o reflorestamento de área injuridicamente desmatada, o proprietário de fazenda que, com agressão ao meio ambiente, promove, com o concurso de empregados, a derrubada de mata nativa e de árvores adultas, utilizando, para perpetrar o atentado contra a ecologia, moto-serras, queimadas e agrotóxicos. Apelação improvida. Sentença confirmada. (TJRJ – AC 5499/96 – Reg. 110298 – Cód. 96.001.05499 – Rio Claro – 4ª C.Cív. – Rel. Des. Wilson Marques – J. 02.12.1997)

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. Responsabilidade administrativa por dano ambiental. Apuração de culpa. Irrelevância. Provas pericial e testemunhal. Indícios. Idoneidade e suficiência. Correção monetária. Juros de mora. Ônus de sucumbência.

1. Merece parcial reforma a decisão monocrática, pois a apreciação das provas testemunhal e pericial é suficiente para se concluir pela responsabilidade do réu.

2. Tratando-se de dano ambiental, que tem especial proteção constitucional, a apuração da culpa é irrelevante. A hipótese é de responsabilidade objetiva, a obrigação de indenizar decorre do §1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81. Também é objetiva a responsabilidade em relação ao bem exterminado, não havendo necessidade da perfeita identificação da vítima.

3. A prova indiciária tem idoneidade como fator de convencimento para um juízo condenatório.

4. A contestação mostrou-se tecnicamente falha, com argumentos falaciosos ou irrelevantes.

5. Condenado o réu a indenizar a União Federal pela morte de um leão marinho, em montante a ser fixado em liquidação de sentença, e destinado ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, Decreto nº 1.306/94; sobre a importância apurada incidirá correção monetária e juros de 6% ao ano, desde a data do ato ilícito, custas e honorários de 10% sobre o valor da indenização.

6. Apelação parcialmente provida

(AC 96.04.08378-3/RS, Rel. a Exma. Sra. Juíza Marga Barth Tessler, 5ª T., unânime, julg. Em 31.10.96, publ. Na RTRF-4ª /26/306).

4.4 RESPONSABILIDADE PENAL

Quando a infração atinge valores considerados relevantes para a sociedade, a responsabilidade será penal, se tipificada em lei. FREITAS lembra que a tutela penal “é sempre o recurso extremo de que se vale o Estado para coibir as ações ilícitas”³⁷.

Para SILVA a responsabilidade criminal “emana do cometimento de crime ou contravenção, ficando o infrator sujeito à pena de perda da liberdade ou pena pecuniária”³⁸. Distingue o autor os tipos de infração penal: o crime e a contravenção:

O primeiro constitui-se de ofensas graves a bens e interesses jurídicos de alto valor,

³⁷ FREITAS, *Direito Administrativo e Meio Ambiente*, p. 25.

³⁸ SILVA, *op. cit.*, p. 270.

de que resultam danos ou perigos próximos, de onde as duas categorias de crime – de dano e de perigo -, a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, acumulada ou não com multa. O segundo refere-se a condutas menos gravosas, apenas reveladoras de perigo, a que a lei comina sanção de pequena monta, prisão simples ou multa³⁹.

Não é demais repetir que os crimes contra o meio ambiente devem, necessariamente, ser previstos em lei, e na forma definida por ela.

A Lei 9.605/98 (Lei de Crimes Ambientais) foi editada para regulamentar a responsabilidade penal por lesão ao ambiente. Para PETERS e PIRES “a pretensão inicial foi no sentido de reunir todas as infrações penais relativas ao meio ambiente na nova lei, isto é, consolidar num único diploma todos os crimes ambientais”. Acrescentam que “a Lei nova vai além de definir crimes ambientais, mas apresenta alternativas à pena privativa de liberdade e prevê a não aplicação da pena, desde que o infrator recupere o dano ou, de outra forma, pague seu débito para com a sociedade. Trata-se de uma lei de dupla natureza: material-penal e processual”⁴⁰.

Vale ressaltar, ainda, que, havendo a reparação do dano ambiental, extingue-se a punibilidade, interpretação decorrente do art. 28, I, da Lei 9.605/98; ou seja: mais importante que a punição é a reparação do dano ambiental⁴¹.

³⁹ SILVA, op. cit., p. 270.

⁴⁰ PETERS, op. cit., p. 61

⁴¹ Id.

5. TUTELA CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE

5.1 UM SISTEMA AMBIENTAL?

O texto Constitucional, além de apresentar um capítulo próprio do meio ambiente, conta com outros dispositivos sobre tal tema, confirmando sua importância e relevância como valor da sociedade a ser resguardado.

ANTUNES afirma que no contexto constitucional há um sistema ambiental, devendo ser interpretadas conjuntamente, globalmente. Segundo ele são encontráveis os seguintes pontos que guardam correlação com o meio ambiente: art. 5º, incisos XXIII, LXXI, LXXIII; art. 20, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI e §§ 1º e 2º; art. 21, XIX, XX, XXIII alíneas a, b e c, XXV; art. 22, IV, XII, XXVI; art. 23, I, III, IV, VI, VII, IX, XI; art. 24, VI, VII, VIII; art. 26, I, II, III, IV; art. 30, I, II, VIII; art. 43, §2º, IV e §3º; art. 49, XIV, XVI; art. 91; art. 129, III; art. 170, art. 174, §§ 3º e 4º; art. 176 e §§; art. 182 e §§; art. 186; art. 200, VII, VIII; art. 216, V, e §§ 1º, 3º e 4º; art. 225; art. 231; art. 232; atos das disposições constitucionais transitórias art. 43; art. 44 e §§. Destas, há as normas de natureza processual (art. 5º, LXXIII; art. 129, III), de natureza penal (art. 225, §3º); de natureza econômica (art. 170, VI; art. 174, §3º, art. 225, §2º); de natureza sanitária (art. 200, VIII); de natureza tutelar administrativa (art. 225, caput, art. 23, VII, art. 225 §1º e §4º; art. 174, §3º; 23, VI, 216, V; art. 225, §2º e 225, §6º) além de normas atributivas de competência legislativa (art. 24, VI e VII; 23, VI)⁴².

Para SILVA o núcleo da questão ambiental encontra-se no capítulo VI do Título VIII da CF, cuja compreensão, contudo, será deficiente se não se levar em conta outros dispositivos que a ela se referem explícita ou implicitamente: “de fato, como se disse acima, a questão ambiental permeia o texto constitucional

⁴² ANTUNES, *Curso de Direito Ambiental*, p. 72.

mediante expressão explícita ao meio ambiente, que se mostra ao pesquisador com maior clareza. Há, porém, muitos outros dispositivos em que os valores ambientais se apresentam sob o véu de outros objetos da normatividade constitucional”⁴³.

De fato, a Constituição alberga em si valores, princípios e normas que conjuntamente devem ser interpretados para se alcançar uma eficiente tutela ambiental.

5.2 MEIO AMBIENTE COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Sendo o meio ambiente de vital importância para a sociedade, a Constituição Federal dedicou-lhe inteiramente o Capítulo VI (Do meio ambiente), do Título VIII Da Ordem Social.

Lembra SILVA que nas Constituições anteriores esse tema não obteve a devida valorização e só passou a ter importância nas Constituições mais recentes. Antigamente apresentava-se como simples aspecto da atribuição de órgãos ou de entidades públicas; hoje entra nelas deliberadamente como direito fundamental da pessoa humana⁴⁴. Diz, então, que a “Constituição de 1988 foi, portanto, a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental. Pode-se dizer que ela é uma Constituição eminentemente ambientalista. Assumiu o tratamento da matéria em termos amplos e modernos”⁴⁵.

A questão do meio ambiente e sua preservação permeia todo o texto constitucional, sendo que para SILVA “a proteção ambiental, abrangendo a preservação da Natureza em todos os seus elementos essenciais à vida humana e à manutenção do equilíbrio ecológico, visa a tutelar a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida, como uma forma de direito fundamental da

⁴³ SILVA, op. cit., p. 47.

⁴⁴ Ibid., p. 43.

⁴⁵ Id.

pessoa humana”⁴⁶.

Na opinião de MILARÉ, foi de grande alcance “a decisão do constituinte pátrio de albergar, na Carta Magna, a proteção do meio ambiente de forma autônoma e direta, por isso que as normas constitucionais não representam apenas um programa ou ideário de um determinado momento histórico, mas são dotadas de eficácia e imediatamente aplicáveis”⁴⁷. Sendo assim, continua ele, qualquer afronta ao seu texto pode ser argüida de inconstitucional. Lembra ainda que “a proteção ao meio ambiente é pressuposto para o atendimento de outro valor fundamental – o direito à vida -, cuidou o ordenamento constitucional de prescrever uma série de garantias ou mecanismos capazes de assegurar à cidadania os meios de tutela judicial daquele bem”⁴⁸.

Mesma tese sustenta Armando Cabral em seu artigo “Direito ao Meio Ambiente como Direito Fundamental Constitucionalizado” na qual afirma que o ambiente é bem jurídico ínsito no direito fundamental à vida, sendo essencial ao bem estar do ser humano e devendo ser protegido dentro da tutela juspublicística da vida⁴⁹.

5.2.1 Meio Ambiente na Constituição Federal

O Capítulo VI trata especificamente do meio ambiente:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

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

⁴⁶ SILVA, op. cit., p. 58.

⁴⁷ MILARÉ, op. cit., p. 213.

⁴⁸ Id.

⁴⁹ CABRAL, A. D. Direito ao Meio Ambiente como Direito Fundamental Constitucionalizado. *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, ITCF, Curitiba, n. 2, 1987. p. 08-10.

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

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

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

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

§2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§5º São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

§6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Em relação a esse capítulo, SILVA nos apresenta uma interessante distinção separando em três o conjunto de normas ali existentes.

O primeiro acha-se no caput, onde se inscreve a norma-princípio, a norma-matriz, substancialmente reveladora do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” “O segundo encontra-se no § 1º, com seus incisos, que estatui sobre os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no “caput” do artigo. (...) Nelas, aspectos normativos integradores do princípio revelado no caput se manifestam através de sua instrumentalidade. (...) Nelas se conferem ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”. “O terceiro, finalmente, caracteriza um conjunto de determinações particulares, em relação a objetos e setores, referidos nos §§ 2º a 6º, notadamente o §4º, do art. 225, nos quais a incidência do princípio contido no caput se revela de primordial exigência e urgência,

dado que são elementos sensíveis que requerem imediata proteção e direta regulamentação constitucional, a fim de que sua utilização, necessária talvez ao progresso, se faça sem prejuízo ao meio ambiente⁵⁰.

5.2.2. Meio Ambiente na Constituição Estadual do Paraná

Capítulo V

Do Meio Ambiente

Art. 207 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais.

§1º - Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito:

I – estabelecer, com a colaboração de representantes de entidades ecológicas, de trabalhadores, de empresários e das universidades, a política estadual do meio ambiente e instituir o sistema respectivo constituído pelos órgãos do Estado, dos Municípios e do Ministério Público;

II – atribuir, ao órgão responsável pela coordenação do sistema, a execução e fiscalização da política e a gerência do fundo estadual do meio ambiente;

III – determinar que o fundo estadual do meio ambiente receba, além dos recursos orçamentários próprios, o produto das multas por infrações às normas ambientais;

IV – instituir as áreas a serem abrangidas por zoneamento ecológico, prevendo as formas de utilização dos recursos naturais e a destinação de áreas de preservação ambiental e de proteção de ecossistemas essenciais;

V – exigir a realização de estudo prévio de impacto ambiental para a construção, instalação, reforma, recuperação, ampliação e operação de atividades ou obras potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, do qual se dará publicidade;

VI – exigir a análise de risco para o desenvolvimento de pesquisas, difusão e implantação de tecnologia potencialmente perigosa;

VII – determinar àquele que explorar recursos minerais a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente;

VIII – regulamentar e controlar a produção, a comercialização, as técnicas e os métodos de manejo e utilização das substâncias que comportem risco para a vida e para o meio ambiente, em especial agrotóxicos, biocidas, anabolizantes, produtos nocivos em geral e resíduos nucleares;

⁵⁰ SILVA, op. cit., p. 52.

IX – informar a população sobre os níveis de poluição e situações de risco e desequilíbrio ecológico;

X – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

XI – incentivar a solução de problemas comuns relativos ao meio ambiente, mediante celebração de acordos, convênios e consórcios, em especial para a reciclagem de resíduos;

XII – promover o controle, especialmente preventivo, das cheias, da erosão urbana, periurbana e rural e a orientação para o uso do solo;

XIII – autorizar a exploração dos remanescentes de florestas nativas do Estado somente através de técnicas de manejo, excetuadas as áreas de preservação permanente;

XIV – proteger a fauna, em especial as espécies raras e ameaçadas de extinção, vedadas as práticas que coloquem em risco sua função ecológica ou submetam os animais à crueldade;

XV – proteger o patrimônio de reconhecido valor cultural, artístico, histórico, estético, faunístico, paisagístico, arqueológico, turístico, paleontológico, ecológico, espeleológico e científico paranaense, prevendo sua utilização em condições que assegurem a sua conservação;

XVI – monitorar atividades utilizadoras de tecnologia nuclear em quaisquer de suas formas, controlando o uso, armazenagem, transporte e destinação de resíduos, garantindo medidas de proteção às populações envolvidas;

XVII – estabelecer aos que, de qualquer forma utilizem economicamente matéria-prima florestal, a obrigatoriedade, direta ou indireta, de reposição;

XVIII – incentivar as atividades privadas de conservação ambiental;

XIX – declarar, como área de preservação permanente, o remanescente das matas ciliares dos mananciais de bacias hidrográficas que abasteçam os centros urbanos.

§2º - As condutas e atividades poluidoras ou consideradas lesivas ao meio ambiente, na forma da lei, sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas:

I – à obrigação de, além de outras sanções cabíveis, reparar os danos causados;

II – a medidas definidas em relação aos resíduos por elas produzidos;

III – a cumprir diretrizes estabelecidas por órgão competente.

§3º - A lei disporá especificamente sobre a reposição das matas ciliares.

Art. 208 – São indisponíveis as terras devolutas ou as arrecadadas pelo Estado, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais.

Art. 209 – Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas e hidrelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembléia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.

A Constituição Estadual do Paraná limitou-se, de maneira geral, a reproduzir o texto constitucional federal, com poucas modificações. Basicamente

os incisos que acrescentaram ou introduziram novas regras foram: §1º, VIII, IX, XI, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII e XIX.

SILVA faz um comentário sobre as demais Constituições Estaduais: “As Constituições estaduais, de um modo geral, dispuseram amplamente sobre a proteção ambiental, utilizando a competência que a Constituição Federal reconheceu aos Estados nessa matéria”⁵¹.

⁵¹ SILVA, op. cit., p. 54.

6. TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE

6.1 TUTELA AMBIENTAL

A tutela do meio ambiente pode ser feita tanto pelo Poder Público como pela coletividade na medida em que visa a sua proteção ou preservação. Portanto existiria a tutela preventiva e a tutela reparatória do meio ambiente: a prevenção* estaria ligada à idéia de preservação do meio ambiente; já a reparatória estaria ligada à recomposição do meio ambiente.

Seriam mecanismos *não jurisdicionais* de tutela ambiental o estudo prévio de impacto ambiental, o manejo ecológico, o zoneamento, o tombamento, o direito de antena (informação e educação ambiental), os espaços especialmente protegidos, a atuação do Poder Público no exercício do poder de polícia, prevenindo (por exemplo, com leis, decretos, autorizações, etc.) ou reprimindo (sanções administrativas) os abusos contra o meio ambiente.

Os mecanismos *jurisdicionais* de tutela processual seriam, entre outros, a ação popular ambiental, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo ambiental, o mandado de injunção, etc. Tanto através de um como de outro grupo é possível a reparação ou a prevenção do meio ambiente.

6.2 AÇÕES COLETIVAS

Ante o surgimento de direitos difusos, do conceito de **coletividade**,

* É preferível a tutela preventiva à reparatória, como se vê no acórdão do TJRS: *AGRAVO DE INSTRUMENTO – DIREITO AMBIENTAL – PRINCÍPIO DA PREVENÇÃO – No plano do direito ambiental vige o princípio da prevenção, que deve atuar como balizador de qualquer política moderna do ambiente. As medidas que evitam o nascimento de atentados ao meio ambiente devem ser priorizadas. Na atual conjuntura jurídica o princípio do interesse e bens coletivos predominam sobre o interesse particular ou privado. O argumento de que a concessão de medida liminar pode dar ensejo a falência não serve como substrato a contumidade de atos lesivos ao meio ambiente. (TJRS – AI 597204262 – RS – 2ª C.Cív. – Rel. Des. Arno Werlang – J. 05.08.1998).*

acompanhamos também o nascimento de ações que visam oportunizar a sua adequada tutela, diante das características que lhe são peculiares. Vê-se deste modo, a tutela de bens antes desprotegidos posto que a legislação mostrava-se puramente de cunho individual e liberal.

Esses bens são os relativos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico.

A agressão ao meio ambiente seja por poluição, degradação, etc, teria como modo eficaz de tratamento a via das ações coletivas, o que não exclui, claro, as possíveis ações de cunho individual.

MANCUSO, a respeito das ações coletivas diz que:

...uma ação recebe a qualificação de “coletiva” quando através dela se pretende alcançar uma dimensão coletiva, e não pela mera circunstância de haver um cúmulo subjetivo em seu pólo ativo ou passivo; caso contrário, teríamos que chamar de “coletiva” toda ação civil onde se registrasse um litisconsórcio integrado por um número importante de pessoas, como se dá no chamado “multitudinário”. Na verdade, uma ação é coletiva quando algum nível do universo coletivo será atingido no momento em que transitar em julgado a decisão que a acolhe, espalhando assim seus efeitos, seja na notável dimensão dos interesses difusos, ou ao interior de certos corpos intercalares onde se aglutinam interesses coletivos, ou ainda no âmbito de certos grupos ocasionalmente constituídos em função de uma origem comum, como se dá com os chamados “individuais homogêneos”⁵²

6.3 INSTRUMENTOS PROCESSUAIS DE TUTELA AMBIENTAL

6.3.1 Ação Popular Ambiental

É instrumento constitucional para a defesa de interesses difusos pelo cidadão. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas os interesses da comunidade⁵³. Diz o art. 5º, LXXIII, CF:

⁵² MANCUSO, op. cit., p 25.

⁵³ MEIRELLES, H. L. *Mandado de Segurança: Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, “Habeas Data”*. 13ª ed. São Paulo: RT, 1991. p. 88.

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

A ação popular é regulamentada pela Lei nº 4.717 de 29.6.1965. Sendo a lei anterior à Constituição de 1988, teve, com esta, seu objeto ampliado, devendo ser interpretada de acordo com o texto constitucional vigente. Estendeu sua proteção à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Segundo VITTA “a ação popular ambiental tem algumas características que a distinguem da ação popular que combate o patrimônio público (ente estatal), tendo em vista as disposições constitucionais relacionadas ao meio ambiente”⁵⁴. A ação popular ambiental vai se apresentar principalmente despida da pretensão patrimonial.

Quanto ao objeto imediato e mediato, SILVA nos dá um apanhado geral:

O objeto imediato da demanda popular consiste na anulação do ato lesivo ao meio ambiente e na condenação dos responsáveis pelo ato, incluindo os seus destinatários, ao pagamento de perdas e danos ou, alternativa ou cumulativamente, a repor a situação no status quo ante, ou seja, a recuperar o meio ambiente degradado. O objeto mediato constitui-se na proteção do meio ambiente, o que envolve a idéia de conservação, recuperação, preservação da sua qualidade⁵⁵.

Ou seja, de modo imediato procura-se punir aqueles que praticaram o ato lesivo e, o objeto mediato e mais importante é a proteção do meio ambiente.

Os requisitos da ação são, em suma, *condição de eleitor**, *ilegalidade* e

⁵⁴ VITTA, H. G. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 39.

⁵⁵ SILVA, op. cit., p. 286-287.

* Exemplificando a condição de eleitor como requisito para a ação popular: *AÇÃO POPULAR – ILEGITIMIDADE PASSIVA – AUTOR RESIDENTE EM OUTRO MUNICÍPIO – IRRELEVÂNCIA – ART. 1º E § 3º, DA LEI 4.717/65 E ART. 5º, LXXIII, DA CF/88 – PROEMIAL AFASTADA – A ação popular é um instrumento de defesa posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação dos atos lesivos ao patrimônio público, exigindo-se, para ingresso em Juízo, apenas a prova da cidadania.*

*lesividade*⁵⁶.

O autor deve ser cidadão brasileiro, no gozo de seus direitos cívicos e políticos por isso a petição inicial deve estar instruída com o respectivo título de eleitor. Quanto ao requisito ilegalidade, o ato a ser invalidado deve ser contrário ao direito, lesando o patrimônio público; e em relação à lesividade, segundo MEIRELLES “lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração, assim como o que ofende bens ou valores artísticos, cívicos, culturais, ambientais ou históricos da comunidade”⁵⁷. Pode ser lesão efetiva ou legalmente presumida, sendo a ação popular, desse modo, meio preventivo ou repressivo.

O TJSP exigiu, conforme ementa abaixo, a necessidade da lesividade como pressuposto da ação; do mesmo modo o TRF 2ª Região:

AÇÃO POPULAR – PROPOSIÇÃO COM O FIM DIVERSO DA TUTELA DE INTERESSES DIFUSOS – IMPOSSIBILIDADE – PRESSUPOSTOS AUSENTES – LESIVIDADE AO PATRIMÔNIO PÚBLICO OU AO MEIO AMBIENTE E ILEGALIDADE DO ATO IMPUGNADO – RECURSOS NÃO PROVIDOS – São pressupostos da ação popular, sem os quais a pretensão é inacolhível entre outros: a lesividade do ato ao patrimônio público e que o ato lesivo seja contaminado de vício ou defeito de nulidade ou anulabilidade. (TJSP – AC 42.643-5 – Ubatuba – 8ª CDPúb. – Rel. Celso Bonilha – J. 29.09.1999 – v.u.)

AÇÃO POPULAR – INEXISTÊNCIA DE LESIVIDADE NO ATO IMPUGNADO – CARÊNCIA DE AÇÃO – HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS – DESCABIMENTO – 1. A ação popular constitucional tem por escopo a desconstituição dos atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural do país (Constituição Federal, art. 5º, inc. LXXIII). 2. Inexistente lesividade no ato impugnado, é de se decretar a carência da ação, à míngua do interesse de agir (Código de Processo Civil art. 267, inc. VI). 3. Salvo comprovada má-fé do autor, são indevidos honorários advocatícios em ação popular. (TRF 2ª R. – AC 89.02.00495-3 – RJ – 4ª T. – Relª Desª Fed. Célia Georgakópoulos – DJU 02.07.1996)

⁵⁶ MEIRELLES op. cit., p. 90.

⁵⁷ Ibid., p. 91.

MANCUSO ressalta a importância da identificação dos elementos da ação⁵⁸:

- a) para caracterizar a litispendência e a coisa julgada, visto que esses dois fenômenos pressupõem que as ações confrontadas sejam iguais;
- b) possibilitar a reunião de ações por conexão ou continência, prevenindo o risco de decisões contraditórias;
- c) possibilitar a fixação da competência em virtude da prevenção;
- d) possibilitar o litisconsórcio voluntário, quando a causa de pedir de uma ação se identifique com a de outra;
- e) delimitar objetivamente o julgado, que não pode ser *ultra*, *infra* ou *extra petita*.

Quanto a esse último item, como ilustração trazemos a ementa do acórdão do TRF 3ª Região na qual a sentença *ultra petita* pode ser reformada pela instância recursal, confirmando a importância dos elementos da ação:

AÇÃO POPULAR – NULIDADE DA SENTENÇA – MEIO AMBIENTE – EIA/RIMA – AUTORIZAÇÃO – MATA ATLÂNTICA – LINHA DE TRANSMISSÃO INFERIOR A 230 KW – CF, ART. 225, § 1º, IV – LEI Nº 4.771/15.09.1965, ART. 3º, § 1º – DECRETO Nº 91.304/30.06.1985 – DECRETO Nº 99.547/25.09.1990 – RESOLUÇÃO CONAMA 001/23.01.1986, ART. 2º, IV – Sentença ultra petita pode ser reformada pela instância recursal, sem decretação de nulidade (CPC, art. 460) (...)
(TRF 3ª R. – AC 95.03.043244-8 – SP – 2ª T. – Rel. Juiz André Nekatschalow – DJU 14.10.1998)

Também o TJMS considerou defeso ao juiz proferir sentença de natureza diversa ao pedido:

APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME DE SENTENÇA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – NULIDADE DE SENTENÇA – EXTRA E ULTRA PETITA – JULGAMENTO

⁵⁸ MANCUSO, op. cit., p. 56.

ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA – INÉPCIA DA INICIAL – PRELIMINARES REJEITADAS – RIO TAQUARI – FECHAMENTO DE BAÍAS, CORIXOS E ARROMBADOS – ATO QUE DEPENDE DE AUTORIZAÇÃO DO CONAMA E DE PRÉVIO ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL – RIMA – NECESSIDADE – AUTORIZAÇÃO PELO SEMA/MANDADO DE SEGURANÇA – AÇÃO PROCEDENTE – PROVIMENTO NEGADO – É defeso ao juiz proferir sentença, a favor do autor, de natureza diversa do pedido, bem como condenar o réu a quantidade superior ou a objeto diverso do que foi demandado. Sabe-se também que a sentença ultra petita não é nula, pois o juiz deve reduzi-la aos limites do pedido (...)
 (TJMS – AC – Classe B – XXI – Nº 36.000-3/02 – Corumbá – 2ª T.C – Rel. Des. José Augusto de Souza – J. 25.11.1997)

Quanto à legitimidade ativa, cabe verificar se é caso de legitimação ordinária ou extraordinária. Segundo VITTA existe a legitimação ordinária quando o titular do direito material é o titular do direito de ação; e a legitimação extraordinária, ocorre na hipótese de o titular do direito material não corresponder ao titular do direito de ação⁵⁹. Segundo ele, grande parte da doutrina considera que na ação popular há substituição processual (legitimação extraordinária), “porque o titular da ação (o autor) substituiria o povo, titular do direito material”⁶⁰. Para outros, entretanto, haveria o exercício de direito próprio, o exercício da soberania popular, não sendo o caso, então, de substituição processual.

Quanto à legitimidade passiva, LEITE entende que a regra geral é de que todos aqueles que contribuem, de algum modo, para a lesão do bem ambiental, devem compor o pólo passivo⁶¹. VITTA acrescenta:

A lei de ação popular estabelece legitimidade passiva de longo alcance, pois a ação poderá ser proposta em relação: a) às pessoas públicas ou privadas e entidades referidas no art. 1º da Lei 4.717/65; b) às autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão; c) aos beneficiários diretos, se houver⁶².

⁵⁹ VITTA, op. cit., p. 39.

⁶⁰ Id.

⁶¹ LEITE, op. cit., p. 167.

⁶² VITTA, op. cit., p. 46.

Quanto aos tipos de pedido que podem ser veiculados pela ação popular estão, como bem lembra MANCUSO, decretar a invalidade do ato impugnado, condenar ao pagamento de perdas e danos (art. 11 Lei 4.717/65)⁶³; descartada, portanto, a ação popular unicamente declaratória.

Segundo MANCUSO “pode-se afirmar que na ação popular o pedido imediato é de natureza desconstitutiva-condenatória, ao passo que o pedido mediato será, precipuamente, a insubsistência do ato lesivo a estes interesses difusos”⁶⁴:

Numa palavra, a causa de pedir, remota, em ação popular, reside na demonstração idônea, pelo autor, de que a lide tem por base um dos interesses difusos que os textos de regência permitem que sejam sindicados nessa sede. (...) Já no que tange à causa próxima, deve o autor indicar e dar ao menos um início de prova de que um agente público ou autoridade, dentre os indicados no art. 6º e §§ da Lei 4.717/65, procedendo por ação ou omissão, lesou (ou está na iminência de lesar) o erário público, o meio ambiente ou o patrimônio cultural, lato sensu ou ainda, laborou contra (ou está na iminência de afrontar) a moralidade administrativa⁶⁵.

A competência para processar e julgar ação popular é determinada pela origem do ato a ser anulado. Complementa MEIRELLES:

Se este foi praticado, autorizado, aprovado ou ratificado por autoridade, funcionário ou administrador de órgão da União, entidade autárquica ou paraestatal da União ou por ela subvencionada, a competência é do juiz federal da Seção Judiciária, em que se consumou o ato. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade do Estado ou por ele subvencionado, a competência é do juiz que a organização judiciária estadual indicar como competente para julgar as causas de interesse do Estado. Se o ato impugnado foi produzido por órgão, repartição, serviço ou entidade de Município ou por este subvencionado, a competência é do juiz da comarca a que o Município pertencer, e que, de acordo com a organização judiciária do Estado respectivo, for competente para conhecer e julgar as causas de interesse da Fazenda Municipal⁶⁶.

Ou seja, a competência é determinada por quem produziu o ato impugnado. Se é entidade pertencente à União, a competência é da Justiça

⁶³ MANCUSO, op. cit., p. 54.

⁶⁴ Ibid., p. 61.

⁶⁵ Ibid., p. 65.

⁶⁶ MEIRELLES, op. cit., p. 103.

Federal, mas caso pertença ao Estado, a competência é da Justiça Estadual. Oriundo o Superior Tribunal de Justiça este Acórdão confirma a fixação da competência em relação ao ato administrativo:

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA – JUIZ FEDERAL E JUIZ ESTADUAL – AÇÃO POPULAR (LEI 4.717/65) – SEQUESTRO (ART. 822, CPC) – Não se tratando de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), na qual se cogita do local do dano (art. 2º), mas de Ação Popular (Lei 4.717/65), voltada contra específico ato administrativo apontado como lesivo (Instrução Normativa) e Sequestro (art. 822, CPC), no caso, não se perfila a reunião para julgamento simultaneus processus. 2. Ações instauradas com objeto e causa de pedir dissemelhantes e iniciada a prestação jurisdicional pelos Juízes competentes, de forma independente, autônoma e harmônica, devem prosseguir nas suas atividades jurisdicionais, sob pena de ser negada a prestação jurisdicional pedida. (STJ – CC 3.955-0 – PR – 1ª S. – Rel. Min. Milton Pereira – DJU 17.05.1993)

Em relação à prevenção, VITTA diz que “A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações que forem posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob o mesmo fundamento”⁶⁷.

Importante instrumento é possibilidade do juiz conceder liminar na ação popular. Hoje está prevista no §4º do art. 5º da Lei 4.717/65, introduzido pelo art. 34 da Lei 6.513, de 20.12.1977. Sua importância reside no fato de que sendo as lesões ao meio ambiente de difícil reparação após consumadas, a liminar visa a prevenção de tal fato, impedindo seu acontecimento e evitando que o dano ocorra.

Acrescenta LEITE que essa previsão alcança os bens de natureza pública e difusa, “pois tem nítida função de atribuir ao juiz um meio acautelatório de prevenir atos ou ameaça de atos capazes de lesionar bens da coletividade, que são de difícil reparação. Verifica-se, então, a possibilidade de provimento cautelar nas demandas populares, exigindo-se para tanto a prova pelo autor do *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*”⁶⁸.

⁶⁷ VITTA, op. cit., p. 62.

⁶⁸ LEITE, op. cit., p. 173.

Segundo MEIRELLES, se “concedida com prudência e justificativa legal, a liminar impedirá o dano de muitos atos irreversíveis e a destruição de muitos bens insubstituíveis da Administração”⁶⁹.

A sentença definitiva produz efeitos de coisa julgada oponível erga omnes, exceto quando a improcedência resulta da deficiência de prova, caso em que poderá ser renovada com idêntico fundamento, desde que se indiquem novas provas (art. 18 Lei 4.717).

Em relação à execução da sentença, MANCUSO lembra que a parte desconstitutiva do julgado não necessita execução forçada para efetivar-se. A execução propriamente dita abrangeria os itens a seguir discriminados⁷⁰:

- 1) perdas e danos
 - a) pagamento do *quantum* devido
 - b) ressarcimento do prejuízo ao erário
 - c) prestações positivas ou negativas, ando se afigure possível o retorno ao *status quo ante*
- 2) efeitos secundários da decisão, consistentes na ordem constante da sentença e dirigida em face da Autoridade ou Administrador a quem caiba aplicar a sanção.

Segundo VITTA a execução da sentença é imprescritível, pelos mesmos motivos da imprescritibilidade para a propositura da ação popular ambiental⁷¹.

A título de curiosidade, vale observar que LEITE insere a ação popular como reflexo do dano ambiental individual, e a ação civil pública, do dano ambiental coletivo⁷².

Por fim, cabe aqui mencionar a distinção entre mandado de segurança e

⁶⁹ MEIRELLES, op. cit., p. 108.

⁷⁰ MANCUSO, op. cit., p. 207.

⁷¹ VITTA, op. cit., p. 83.

⁷² LEITE, op. cit., passim.

ação popular feita por MEIRELLES: “o mandado de segurança se presta a invalidar atos de autoridade ofensivos de direito individual ou coletivo, líquido e certo; a ação popular destina-se à anulação de atos ilegítimos e lesivos do patrimônio público. Por aquele se defende direito próprio; por esta se protege o interesse da comunidade, ou como modernamente se diz, os interesses difusos da sociedade”⁷³.

6.3.2 Mandado de Segurança Coletivo Ambiental

Será concedido mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público - art. 5º, LXIX, CF. É ação civil de rito sumário especial⁷⁴.

Em se tratando de mandado de segurança coletivo, segundo o art. 5º, LXX, CF, este pode ser impetrado tanto por partido político com representação no Congresso Nacional como por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

O mandado de segurança coletivo pretende proteger direito líquido e certo atribuindo a legitimidade ativa a associações legalmente constituídas, desde que preenchidos certos requisitos. Deste modo, entidades ambientalistas podem exercer essa medida em favor de seus associados, na defesa dos direitos ambientais líquidos e certos⁷⁵. Direito líquido e certo é, segundo MEIRELLES, “o que se apresenta manifesto na sua existência, delimitado na sua extensão e apto a

⁷³ MEIRELLES, op. cit., p. 96.

⁷⁴ MEIRELLES, op. cit., p. 8.

⁷⁵ AGUIAR, op. cit., p. 59.

ser exercitado no momento da impetração”⁷⁶.

Os elementos nas quais estaria assentado o conceito de mandado de segurança seriam, segundo SILVA:

...um institucional, caracterizado pela atribuição da legitimação processual a instituições associativas para a defesa de interesses de seus membros ou associados; outro objetivo, consubstanciado no uso do remédio para a defesa de interesses coletivos. Logo, as associações que tenham entre as suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente também estão investidas de legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo com tal objeto⁷⁷.

Cabe ressaltar que não há necessidade de autorização dos membros associados para que a entidade impetre o mandado de segurança coletivo, havendo legitimação extraordinária autônoma:

SINDICATO – SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL – ART. 5º, LXX – A Constituição assegura aos Sindicatos a possibilidade de defesa dos interesses de seus membros, sem a necessidade de autorização, com a impetração de mandado de segurança coletivo. (TRF 1ª R. – AMS 1997.01.00.052102-5 – MG – 4ª T. – Rel. Juiz Hilton Queiroz – DJU 11.02.1999)

O mandado de segurança coletivo não impede que seja ajuizado mandado de segurança individual. O Tribunal Regional da 1ª Região assim se pronunciou:

MANDADO DE SEGURANÇA – COLETIVO – INDIVIDUAL – LITISPENDÊNCIA – As entidades referidas nos artigos 5º, LXX, alíneas a e b, da CF, têm, no mandado de segurança coletivo, legitimação extraordinária autônoma – “com total independência em relação à pessoa que ordinariamente seria legitimada e em posição análoga à que a esta caberia, se o ordinário fosse adotado pela lei para definir a situação legitimamente” – e concorrente – tendo em vista que a atuação do substituto, ou a possibilidade de atuação não obsta a presença, no processo, do substituído, nem a propositura, por ele, de seu mandado de segurança individual”. (JJ CALMON DE PASSOS). O ajuizamento do mandado de segurança coletivo por entidade de classe não inibe o exercício do direito subjetivo de postular, em juízo, individualmente, o resguardo de direito líquido e certo, lesado ou ameaçado de lesão por ato de autoridade.

⁷⁶ MEIRELLES, op. cit., p. 13.

⁷⁷ SILVA, op. cit., p. 287.

Litispêndência não ocorrente na espécie. Sentença anulada. (TRF 1ª R. – AMS 1997.01.00.014354-5 – MG – 4ª T. – Rel. Juiz Mário César Ribeiro – DJU 08.03.1999)

Oriundo do STJ, o acórdão abaixo confirma que o mandado de segurança coletivo visa a proteção de interesses difusos e coletivos:

MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL – MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO – INTERESSES DIFUSOS – O mandado de segurança individual visa à proteção de direito líquido e certo sendo atribuída legitimidade ativa a da pessoa, física ou jurídica, contra ato de autoridade que cause lesão, individualizadamente, a direito subjetivo (CF, art. 5º, LXXIX). Interesses difusos e coletivos, a seu turno, são protegidos pelo mandado de segurança coletivo (CF, art. 5º, LXX), pela ação popular (CF, art. 5º, LXXIII) e pela ação civil pública (Lei 7.347/85). (STJ – MS 266 (AgRg) – DF 1ª S. – Rel. Min. Carlos Velloso – DJU 19.02.1990)

6.3.3 Ação Civil Pública Ambiental

A ação civil pública, disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, consistiu em grande avanço na medida em que legitimou um ente público e entidades civis para a defesa em juízo dos interesses coletivos e difusos. Com o advento de tal ação, a ação popular deixou de ser o melhor instrumento para tutela jurisdicional do ambiente, sendo, a ação civil pública, nas palavras de LEITE “um instrumento processual apto a tutelar o macrobem ambiental”⁷⁸. Segundo ele, “Neste contexto, antes da ação civil pública, não havia um instrumental processual que garantisse a coletividade em seu perfil metaindividual a defender o bem coletivo...”⁷⁹.

Vale lembrar que nem mesmo a ação popular exclui a ação civil pública, pois a própria Lei admite expressamente a concomitância de ambas (art. 1º), bem como enseja medidas cautelares e concessão de liminar suspensiva do fato ou ato

⁷⁸ LEITE, op. cit., p. 231.

⁷⁹ Id.

impugnado (arts. 4º e 12)⁸⁰.

Para MILARÉ a Lei 7.347/85 significou uma revolução na ordem jurídica brasileira, “já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na tutela de situações fático-jurídicas de diferente natureza, vale dizer, daqueles conflitos que envolvem interesses supraindividuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos”⁸¹.

Diz o art. 1º da Lei nº 7.347/85:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos causados:

I – ao meio ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

O art. 5º da Lei 7.347 deu legitimidade ativa ao Ministério Público, à União, aos Estados e Municípios, além das autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações constituídas há pelo menos um ano, incluindo entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Embora seja ampla a legitimidade ativa, estendendo-se também à União, Estados, Municípios, entre outros, em sua maioria fica a cargo do Ministério Público a propositura da ação civil pública ambiental. Mesmo as organizações legitimadas muitas vezes preferem levar ao conhecimento do MP para que este ajuíze a ação, servindo apenas como auxiliares, mas não como litisconsortes. É o caso do acórdão do TJMS que indefere a notificação das organizações não governamentais para habilitarem-se como litisconsortes:

⁸⁰ MEIRELLES, op. cit., p. 123.

⁸¹ MILARÉ, op. cit., p. 417.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LIMINAR – NOTIFICAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS PARA INTEGRAR A LIDE – DESCABIMENTO – Afasta-se a determinação contida em liminar deferida em ação civil pública, para que organizações não governamentais, que tenham por objeto a defesa do meio ambiente, sejam notificadas para habilitarem-se como litisconsortes, por serem tais organizações estranhas à relação processual. (TJMS – Ag – Classe B – XXII – N. 51.920-6/02 – Brasília – 1ª T.C – Rel. Des. Hildebrando Coelho Neto – J. 30.09.1997)

Há exceções, claro, ao “monopólio” do ajuizamento da ação civil pública pelo MP. O acórdão a seguir trata da legitimação ativa de Associação de Bairro para propor ação civil pública:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – ASSOCIAÇÃO DE MORADORES – LEGITIMIDADE AD CAUSAM – LEI Nº 7347, DE 1985 – TOMBAMENTO DE IMÓVEL – Direito ambiental. Lei nº 7.347, de 24.07.1985. Proteção do patrimônio tombado. Ação civil pública. Associação de Bairro. Legitimação ativa ad causam. A Associação de Bairro, em cujo estatuto consta o objetivo de porfiar pela manutenção e melhoria da qualidade de vida da comunidade e pelas funções sociais da Cidade, insere-se no permissivo do inc. II do art. 5º da Lei nº 7.347/85, com a redação da Lei nº 8.078/90, no sentido de apresentar legitimação ativa para propor ação civil pública visando à restauração de patrimônio tombado pelo Estado, comprovadamente em situação de ruína (...). (TJRJ – AC 2463/93 – (Reg. 211195) – Cód. 93.001.02463 – 8ª C.Cív. – Rel. Des. Laerson Mauro – J. 12.09.1995)

A seguir, alguns exemplos jurisprudenciais em relação à legitimidade ativa do Ministério Público para propor ação civil pública:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO – PROPOSITURA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE AD CAUSAM – CAMPO DE ATUAÇÃO AMPLIADO PELA CF/88 VISANDO À PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL, DO MEIO AMBIENTE E DE OUTROS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS SEM A LIMITAÇÃO IMPOSTA PELO ARTIGO 1º DA LEI Nº 7.347/85 – INTELIGÊNCIA E APLICAÇÃO DO ARTIGO 129, III, DA CF/88 – O campo de atuação do MP foi ampliado pela Constituição de 1988, cabendo ao parquet a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem a limitação imposta pelo artigo 1º da Lei nº 7.347/85. (STJ – Resp 67.148 – SP- 6ª T. – Rel. Min. Adhemar Maciel – J. 25.09.1995) (AASP 1970/76-e)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE AD CAUSAM – ABASTECIMENTO DE ÁGUA – CONTROLE DA POTABILIDADE – O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública na defesa de interesses difusos e coletivos (CF 88, art. 129, III; Lei 8.078/90, art. 82; Lei 7.347/85, art. 5º), inserindo-se neles o controle da potabilidade da água servida à população através da rede pública. (TJSC – AC 49.819 – 2ª C.C. – Rel. Des. Newton Trisotto – J. 28.05.1997)

MINISTÉRIO PÚBLICO – LEGITIMIDADE – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DEFESA DOS DIREITOS INDIVIDUAIS INDISPONÍVEIS – ARTIGO 127 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – Entre as funções institucionais do Ministério Público se inclui a de promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, e de outros interesses difusos e coletivos, não se inserindo entre estes, contudo, os individuais que, embora homogêneos, não sejam indisponíveis. (2º TACSP – AC 408.869 – 5ª C. – Rel. Juiz Antonio Maria – J. 13.02.1996)

Em relação à posição do particular na ação civil pública, esclarece MILARÉ que “o particular não pode ingressar na ação civil pública como assistente simples (ou adesivo), na medida em que pessoalmente não será prejudicado em seu direito. Segundo nos parece, nem mesmo como assistente litisconsorcial, já que, por não figurar dentre os legitimados à propositura da ação civil pública, não poderia participar de um litisconsórcio facultativo unitário”⁸².

Quanto à competência, essa está adstrita ao local do dano, diferentemente do que ocorre com a ação popular, que considera o autor do ato lesivo. Seguem-se mais decisões dos tribunais:

COMPETÊNCIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – MEIO AMBIENTE – PROTEÇÃO – SÍTIO ARQUEOLÓGICO – CF/88, ART. 109, I, §§ 3º E 4º – LEI Nº 7.347/85, ART. 2º – A competência para processar e julgar Ação Civil Pública, objetivando proteção ao meio ambiente, é do Juízo em que ocorreu o dano. (STJ – CC 12.361-5 – RS – 1ª S. – Rel. Min. Américo Luz – DJU 08.05.1995)

COMPETÊNCIA – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REDISTRIBUIÇÃO DO FEITO PARA VARA INTERIORIZADA – Em se tratando de ação civil pública

⁸² MILARÉ, op. cit., p. 425.

objeto da Lei 7.347/85, há de se aplicar o art. 2º do mencionado diploma legal, que fixa a competência funcional do juiz do local onde ocorrer o dano, elidindo-se, de consequência, neste caso, a aplicabilidade do contido no art. 87 do C.P.C. Improvimento ao agravo. (TRF 1ª R. – AI 1997.01.00.029314-7 – MA – 4ª T. – Rel. Juiz Hilton Queiroz – DJU 17.12.1998 – p. 344)

COMPETÊNCIA – CONFLITO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – REPARAÇÃO DE DANO AMBIENTAL – COLISÃO DO PETROLEIRO "PENÉLOPE" CONTRA O PETROLEIRO "PIQUETE", NO TERMINAL MARÍTIMO "ALMIRANTE BARROSO", EM SÃO SEBASTIÃO, COM VAZAMENTO DE GRANDE QUANTIDADE DE ÓLEO QUE ATINGIU AS PRAIAS VIZINHAS – Se o dano ocorreu em Comarca que não detém sede de Vara Federal, compete à Justiça Estadual em primeiro grau processar e julgar ação civil pública, visando à proteção ao patrimônio público e ao meio ambiente, mesmo no caso de comprovado interesse da União no seu deslinde. Compatibilidade, no caso, do art. 2º da Lei nº 7.347, de 24.07.1985, com o art. 109, §§ 2º e 3º, da Constituição. (STJ – CC 2.473-0 – SP – 1ª S. – Rel. Min. Antônio De Pádua Ribeiro – DJU 03.08.1992)

Lembra MEIRELLES que “A petição inicial há de vir embasada em disposição de lei que tipifique a ocorrência ou o fato como lesivo ao bem a ser protegido, apresentando ou indicando as provas existentes ou a serem produzidas no processo, não bastando o juízo subjetivo do Ministério Público para a procedência da ação”⁸³.

Quanto à legitimidade passiva, esta se estende a todos os responsáveis pelas situações ou fatos ensejadores da ação, podendo ser pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as estatais, autárquicas ou paraestatais, porque tanto estas como aquelas podem infringir normas de Direito material de proteção ao meio ambiente ou ao consumidor, incidindo na previsão do art. 1º da Lei 7.347/85, e expondo-se ao controle judicial de suas condutas⁸⁴.

Como bem lembra MEIRELLES, na ação civil pública o réu tem responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente:

...por isso mesmo o autor não precisa demonstrar culpa ou dolo na sua conduta. Basta evidenciar o nexo de causalidade entre a ação ou omissão lesiva ao bem protegido no

⁸³ MEIRELLES, op. cit., p. 126.

⁸⁴ Id.

processo. Essa responsabilidade objetiva provém da Lei 6.938, de 31.8.1981, que ao dispor sobre a Política Nacional do Meio Ambiente estabeleceu expressamente que “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” (art. 14, §1º)⁸⁵.

O TAPR confirmou a ilegitimidade passiva *ad causam* de proprietário de imóvel desmatado, pelo fato de não ter sido ele o causador de tal dano. É a ausência do nexo de causalidade entre a ação ou omissão lesiva ao bem protegido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Danos ao meio ambiente. Obrigação de fazer. Reserva florestal de 20% sobre o total da área. Ilegitimidade passiva ad causam do proprietário do imóvel, que não foi o autor do desmatamento. Inocorrência de responsabilidade civil objetiva. O proprietário rural que, ao adquirir sua área de terras, já a encontrou sem qualquer cobertura florestal, não pode ser responsabilizado por dano ambiental para o qual não concorreu, vez que inaplicável na espécie a tese da responsabilidade civil objetiva (Ac. TA nº 4.863, do 1º GCC, AC 83.883-5, de Alto Paraná). (TAPR – AC 108.338-3 – 8ª C – Relª Juíza Dulce Maria Cecconi – DJE 17.04.1998)

A ação civil pública pode, então, ser proposta contra particulares, o que não ocorre na ação popular, que se volta contra o ato administrativo lesivo ao patrimônio público. Salienta MILARÉ que “a ação civil pública é arma de espectro mais amplo, posto que dirigida não só contra o Estado mas também em face dos particulares que causem danos àqueles bens ou valores. Pode, bem de ver, não só anular atos como, ainda, exigir obrigações de fazer ou de não fazer, abrindo ampla possibilidade de defesa ao patrimônio cultural”⁸⁶.

Quanto ao objeto da ação civil pública, SILVA divide-o em imediato e mediato⁸⁷. O objeto mediato da ação consiste na tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito ao consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (art. 1º da Lei 7.347, de 1985), considerando-os direitos humanos fundamentais, de terceira

⁸⁵ MEIRELLES, op. cit., p. 127.

⁸⁶ MILARÉ, op. cit., p. 196.

⁸⁷ SILVA, op. cit., p. 286.

geração. O objeto imediato é a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou de não-fazer (art. 3º).

Discussão sempre há em relação à legitimação da defesa dos interesses difusos, coletivos, individuais homogêneos. Segundo MILARÉ, “Em face da inércia do Poder Judiciário, indispensável à sua atuação imparcial, é preciso saber quem está legitimado a defender esses interesses, que não podem subordinar-se à livre disposição de seus titulares (...) Nesses casos, quando o Ministério Público ou qualquer dos co-legitimados defendem interesses difusos ou coletivos, caracteriza-se a legitimação autônoma”⁸⁸. No caso de interesses individuais homogêneos caracteriza-se a substituição processual.

Um poderoso instituto na preservação do bem jurídico meio ambiente é a antecipação de tutela, cabível por força do disposto no art. 19 da Lei 7.347/85. É através dela que a tutela preventiva torna-se eficaz, evitando posteriores danos ao meio ambiente por vezes irreversível. MILARÉ diz que “por meio desse peculiar instituto antecipa-se o provimento final, sem interrupção da composição da lide, dado que o processo prossegue até final julgamento, com possibilidade, inclusive, de decisão diferente”⁸⁹.

A concessão de liminar está, entretanto, condicionada à presença dos requisitos do *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, como comprovam os pronunciamentos dos tribunais:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LIMINAR – FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA – AUSÊNCIA – CASSAÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA – AGRAVO PROVIDO – A concessão de liminar no regime da Lei 7.347, de 1985, que disciplina a ação civil pública, pressupõe a presença dos requisitos gerais das medidas de cautela, quais sejam o fumus boni juris e o periculum in mora. Na ausência deles, não é possível ao juiz conceder mandado liminar. (TJPR – AI 40.029-7 – Ac. 72 – 5ª C. Cív. – Rel. Des. Carlos Hoffmann – DJPR 19.06.1995)

⁸⁸ MILARÉ, op. cit., p. 412.

⁸⁹ Ibid., p. 435.

AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – LIMINAR – SUSPENSÃO DE ATIVIDADE DE ABATEDOURO DE ANIMAIS – FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA – RECURSO IMPROVIDO – Presentes o fumus boni iuris na previsão da lei da ação civil pública ao caso de danos ao consumidor e ao meio ambiente, do Código de Meio Ambiente Estadual, art. 80 e arts. 109/110 do Código de Águas, bem como o periculum in mora observável nos danos iminentes ao meio ambiente e risco à saúde da população e ao consumidor, autoriza-se a concessão de liminar em ação civil pública para suspender atividade de abatedouro de animais. (TJMT – AI 8.334 – Classe II – 15 – Diamantino – 3ª C.Cív. – Rel. Des. José Munir Feguri – J. 11.03.1998)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Desmatamento alegado, para fins de loteamento – Alegação de danos ao meio ambiente – Medida liminar concedida – Ocorrência do fumus boni iuris e do periculum in mora – Presentes dos requisitos para a concessão da liminar – Desacolhimento da alegação de impossibilidade da Prefeitura Municipal figurar como assistente litisconsorcial do autor – Decisões mantidas – Recurso improvido. (TJSP – AI 117.286-5 – Santos – 9ª CDPúb. – Rel. De Santo Ribeiro – J. 27.10.1999 – v.u.)

Por fim cabe lembrar que a ação civil pública não conta com disciplina específica em matéria prescricional. Tudo conduz, entretanto, à conclusão de que se inscreve no rol das ações imprescritíveis⁹⁰ pois apenas a pretensão envolvendo direitos patrimoniais é que seria sujeita à prescrição.

6.3.4 Mandado de Injunção Ambiental

O mandado de injunção está previsto na Constituição Federal no art. 5º, LXXI:

conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

E em termos ambientais, seria viável sua impetração? Segundo AGUIAR, sim. Veja o que ele diz:

Como o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito constitucional, nada

⁹⁰ MILARÉ, op. cit., p. 440.

impede a impetração de um mandado de injunção, quando houver quebra desse direito, sem que haja norma regulamentadora do **imperativo genérico** da Constituição Federal. Todo cidadão pode lançar mão dessa medida, que diz respeito a todos os direitos constitucionais ainda não regulamentados⁹¹.

Difere do mandado de segurança pois este **protege qualquer lesão** a direito individual ou coletivo, líquido e certo; o **mandado de injunção** somente protege as garantias fundamentais constitucionalmente **especificadas** no art. 5º, LXXI⁹².

A Constituição não estabeleceu limitação temporal **para a impetração** do mandado de injunção, sendo que, em princípio, não haveria **nem prescrição nem** decadência. Entretanto, a lei processual pertinente, que vier a **ser expedida**, poderá estabelecer limitação temporal a respeito⁹³.

Quanto à coisa julgada, essa fica restrita às partes, **porque, segundo** MEIRELLES “o Judiciário não pode legislar, mas tão somente **decidir o caso** concreto que lhe é submetido a julgamento, para dar **efetividade ao preceito** constitucional a ser assegurado pelo mandado de injunção”⁹⁴. Por isso o **impetrado** deve expedir (na execução) a norma regulamentadora conforme **fixado pela** Justiça possibilitando ao impetrante exercer o seu direito **ou liberdade** constitucional⁹⁵.

Sendo o mandado de injunção instrumento **garantidor de direitos**, mesmo não havendo norma regulamentadora, este seria auto-aplicável. Entretanto não é esse o entendimento do STF que, ao equipará-lo à **arguição de** inconstitucionalidade por omissão, retirou as condições de **auto-aplicação**, inviabilizando a sua utilização. Grande parte da doutrina discorda **argumentando** que o constituinte não criaria dois instrumentos com o mesmo **fim**. Acreditamos

⁹¹ AGUIAR, op. cit., p. 85.

⁹² MEIRELLES, Hely Lopes. op. cit., p. 139.

⁹³ Ibid., p. 140.

⁹⁴ Id.

⁹⁵ Ibid., p. 144.

que esse posicionamento do STF deriva do grande número de atribuições daquele órgão que, deste modo, estaria evitando o ajuizamento de número “excessivo” de ações de sua competência, mas em detrimento da proteção dos direitos dos cidadãos.

6.3.5 Ação de Responsabilidade Civil por Danos

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu artigo 14, 1º, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, legitimou o Ministério Público da União e dos Estados para propor Ação de Responsabilidade Civil por danos causados ao meio ambiente⁹⁶.

Segundo AGUIAR o aspecto positivo da titularidade ao Ministério Público é a especialização da instituição com a vantagem de não responder pelas despesas processuais, nem correr o risco de sucumbência⁹⁷. O aspecto negativo é a restrição da titularidade tão-somente ao Ministério Público.

Complementa AGUIAR:

A Lei 6.938/81 traz um avanço fundamental para as ações de reparação de dano ecológico: ela não estabelece tetos para valores indenizatórios e fundamenta a obrigação de indenizar na responsabilidade objetiva, isto é, a responsabilidade factualmente comprovada, de tudo que concorrer para o dano, sem perquirir sobre a existência de dolo ou culpa, o que torna o procedimento mais simples, com resultados mais rápidos⁹⁸.

6.3.6 Tutelas cautelares

As tutelas cautelares têm sua importância potencializada nas questões ambientais pois na maioria dos casos a ausência de medidas imediatas podem gerar conseqüências irremediáveis. A urgência de tutela por vezes pede uma ação

⁹⁶ AGUIAR, op. cit., p. 83.

⁹⁷ Ibid., p. 83-84.

⁹⁸ Ibid., p. 84.

rápida, que não poderia aguardar o desfecho através do julgamento ordinário.

Complementa SILVA que “A tutela cautelar do meio ambiente é de suma importância, porque faz cumprir o princípio orientador da Política Ambiental, que já lembramos, qual seja: mais vale prevenir o dano ambiental que remediá-lo. A cautela pode buscar-se mediante ação cautelar ou por medida liminar”⁹⁹.

6.4. MEIO AMBIENTE E PROCESSO

6.4.1 Importância da proteção ambiental

À medida que a sociedade evolui, cabe ao direito processual atender às novas necessidades, oferecendo instrumentos adequados para alcançar a efetiva tutela. O Estado vê o acesso à justiça alargada tendo que se reestruturar para atender esse novo tipo de demanda.

SALLES coloca que houve “diversificação das funções jurisdicionais no Estado brasileiro, as quais deslocaram-se de seus papéis tradicionais, onde estavam voltadas à solução de disputas privadas entre partes individuais, para o equacionamento de lides transindividuais, envolvendo interesses coletivos, de larga abrangência social e forte peso político”¹⁰⁰. Isso trouxe como consequência a abertura a uma abordagem multidisciplinar do processo.

Aos poucos o Estado tem observado a importância do meio ambiente na economia. Parece a princípio contraditório, mas são as reservas naturais que possibilitam o desenvolvimento econômico do homem. Sem a devida preservação, esgotam-se as possibilidades de geração econômica trazendo estagnação. O caso mais visível nos dias atuais é a falta de energia elétrica

⁹⁹ SILVA, op. cit., p. 287.

¹⁰⁰ SALLES, op. cit., p. 56.

causada pela falta de chuvas, desconsiderando, claro, a razão maior que é a má gestão pública. Serve de exemplo apenas para dizer que, sem o elemento natural que são as fontes produtoras de energia, de nada adianta toda tecnologia possível se não podemos colocá-las para funcionar. Tudo isso traz perdas significativas para a economia. Com o apagão*, há diminuição do consumo de energia mas também há retração do mercado.

Nas palavras de SALLES:

Como a proteção ambiental trata da preservação de recursos naturais que são todos eles, de alguma forma, inputs para a produção de bens de mercado, as normas de direito ambiental têm influência direta sobre a atividade econômica, que disputa tais recursos, hoje em dia virtualmente escassos e não renováveis, para uma utilização muitas vezes incompatível com os objetivos de preservação. Com isso a atividade econômica é o principal pólo de contraposição dos interesses ambientais, uma vez que a regulamentação ambiental promove um aumento dos custos de produção, por limitar ou tornar mais oneroso o acesso aos recursos utilizados direta e indiretamente na produção¹⁰¹.

Assim comenta CARNEIRO:

Ao contrário das necessidades humanas, que são ilimitadas, os recursos de que se dispõe no planeta para satisfazê-las são finitos e limitados. Em termos absolutos, no que tange ao estoque de recursos naturais à disposição do homem, essa limitação é pois insuperável e incontornável, não obstante possa o desenvolvimento tecnológico amainar os rigores da escassez, na medida em que possibilita ao homem sintetizar materiais não existentes na natureza, reduzindo a importância relativa dos recursos naturais nos processos de produção, ou mesmo aproveitar melhor os recursos disponíveis, extraindo mais utilidade econômica de uma mesma unidade de matéria-prima¹⁰².

6.4.2 Efetividade do processo

O processo é instrumento para propiciar a defesa dos interesses, sejam individuais, coletivos ou difusos. A tutela jurisdicional é meio colocado à

* Medida de corte de energia adotada pelo governo federal, em alguns Estados, no ano de 2001, para redução do seu consumo no país.

¹⁰¹ SALLES, op. cit., p. 56.

¹⁰² CARNEIRO, R. *Direito ambiental: Uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 59.

disposição dos cidadãos que, por sua vez, esperam que as decisões judiciais, dotadas de impositividade, possam alcançar resultados práticos e não meramente teóricos. Entretanto, não basta apenas a satisfação da parte reclamante: o processo possui escopo muito maior.

Fala-se há muito em instrumentalidade do processo. Cândido Dinamarco afirma que “O processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”¹⁰³.

Nos dizeres de WATANABE , importante é a efetividade do processo:

Uma das vertentes mais significativas das preocupações dos processualistas contemporâneos é o da efetividade do processo como instrumento da tutela de direitos. (...) O que se pretende é fazer dessas conquistas doutrinárias e de seus melhores resultados um sólido patamar para, com uma visão crítica e mais ampla da utilidade do processo, proceder ao melhor estudo dos institutos processuais – prestigiando ou adaptando ou reformulando os institutos tradicionais, ou concebendo institutos novos – sempre com a preocupação de fazer com que o processo tenha plena e total aderência à realidade sócio-jurídica a que se destina, cumprindo sua primordial vocação que é a de servir de instrumento à efetiva realização dos direitos. É a tendência ao instrumentalismo, que se denominaria substancial em contraposição ao instrumentalismo meramente nominal ou formal¹⁰⁴.

Não podemos esquecer que a efetividade da tutela jurisdicional tem a ver com o acesso a uma ordem jurídica justa. O direito processual além de corretamente direcionar o andamento do processo - formalmente falando -, também deve assegurar a busca de resultados que tragam benefícios para a sociedade, principalmente nos casos envolvendo questões ambientais, que alcançam essa dimensão coletiva.

Temos, então, que levar em consideração o objeto de tutela jurídica, que não é tanto a manutenção dos elementos do meio ambiente mas a **qualidade** de vida advinda dele. Segundo SILVA “O que o Direito visa a proteger é a qualidade do meio ambiente em função da qualidade de vida [grifo nosso]. Pode-se dizer

¹⁰³ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. p. 385.

¹⁰⁴ WATANABE, K. *Da Cognição no Processo Civil*. São Paulo: RT, 1987. p. 15-16.

que há dois objetos de tutela, no caso: um imediato, que é a qualidade do meio ambiente; e outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança da população, que se vem sintetizando na expressão ‘qualidade de vida’¹⁰⁵.

Ao Ministério Público, **agindo judicialmente** em defesa dos bens ambientais, e ao Poder Judiciário, **realizando uma** correta aplicação da lei, incumbem, através de vigorosa **atuação, a efetividade da** proteção ambiental e preservação dos imensos valores **sociais envolvidos**¹⁰⁶.

6.5 EXECUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL

O processo de execução, no direito brasileiro, **tem como objetivo** a obtenção da satisfação do detentor do direito através do **provimento jurisdicional**, transformando o direito subjetivo em resultados práticos. A **tutela jurisdicional**, portanto, não deve estar adstrita aos efeitos jurídicos da decisão de mérito mas deve apresentar efeitos práticos de proteção ao meio ambiente, principalmente se a tutela for específica, e não medida meramente compensatória.

Sobre a amplitude envolvendo as questões ambientais, principalmente no que concerne à prolação da sentença, mas também à fase de execução, seguem a seguir os pontos abordados por David M. Trubek citado por SALLES¹⁰⁷:

1) decisões em matéria ambiental implicam a necessidade de conhecimento técnico e científico para avaliar informações de áreas técnicas altamente especializadas;

2) as informações necessárias envolvem, muitas vezes, variável grau de incerteza científica, implicando problemas de avaliação da informação, que pode não ser inteiramente perfeita;

3) a apreciação de risco é sempre difícil, lidando com variáveis graus de

¹⁰⁵ SILVA, op. cit., p. 78.

¹⁰⁶ ANTUNES, *Curso de Direito Ambiental*, p. 73.

¹⁰⁷ apud SALLES, op. cit., p. 233-234.

percepção, do fato em si e das medidas necessárias para sua supressão ou mitigação;

4) o grande número de pessoas envolvidas, mesmo quando formalmente não figurem no processo, traz a necessidade da consideração do problema e de suas soluções sob várias perspectivas;

5) a solução do problema pode implicar a escolha de uma entre muitas alternativas de solução;

6) uma questão ambiental pode estar ligada a vários órgãos com poder decisório sobre a matéria, levando à junção de esquemas complexos de competência material e legislativa;

7) há efeitos distributivos em medidas ambientais a serem sopesados.

Acrescenta SALLES que as medidas de execução nas ações coletivas ambientais são prolongadas, “exigindo do juízo um envolvimento muito maior do que em casos comuns, inclusive pela necessidade de outorga de responsabilidade para órgãos auxiliares”¹⁰⁸. Exemplifica citando o caso de reconstituição de cobertura florestal, de reinstalação de espécimes de fauna, entre outros.

Sobre a tutela específica discorre SALLES:

Apenas a tutela específica, consistente na reparação em espécie do dano, é capaz de restaurar a distribuição de recursos sociais existentes antes do fato lesivo, na medida em que, ao reconstituir o próprio bem coletivo, contempla todos os interesses afetados; como por exemplo a adoção de medidas para eliminar a emissão de poluentes, a descontaminação de um corpo hídrico, a reconstituição de uma floresta, a reintrodução de uma espécie animal em uma dada localidade e outras providências dirigidas à recomposição da integridade do bem lesado. Medidas dessa natureza, embora corretivas, em princípio são capazes de gerar o devido efeito distributivo, recuperando a proporcionalidade entre os vários interesses direta ou indiretamente afetados pelo dano ambiental.¹⁰⁹

A execução em matéria ambiental adquire uma importância maior

¹⁰⁸ SALLES, op. cit., p. 235.

¹⁰⁹ Ibid., p. 156.

porque ao se definir a extensão da responsabilidade pelo dano, impõe-se, ao executado, seja através de uma obrigação de fazer, ou não fazer, ou mesmo em casos de substituição da sua atuação - do executado -, a sanção pela mera tentativa ou efetiva violação do direito da coletividade ao meio ambiente sadio, buscando a sua reparação na medida do possível.

Como se pode inferir do que já foi colocado até agora, há primazia da tutela específica sobre a tutela compensatória. A tutela específica é medida em que se produz a efetiva reparação do dano¹¹⁰, materializando-se em obrigações de fazer ou não-fazer (a obrigação de fazer pode ser convertida em perdas e danos). Entretanto há casos em que a recuperação ambiental não é mais possível e o único remédio será, então a compensação da perda ambiental¹¹¹. É, em resumo, indenização pelo dano causado, através de condenação em dinheiro. Esse dinheiro é, como determinado pela Lei da Ação Civil Pública, revertido a um fundo gerido por um Conselho Federal ou Conselhos Estaduais. Esses recursos devem ser aplicados na recuperação e reparação dos bens lesados. Seria, nos dizeres de SALLES, “ressarcimento do interesses difuso lesado”¹¹².

Por fim, SALLES aponta para a necessidade de flexibilização da tutela jurisdicional do meio ambiente: “...deve-se emprestar ao juízo um maior grau de discricionariedade, capaz de permitir a flexibilização necessária para responder aos problemas surgidos com a tutela jurisdicional”¹¹³.

¹¹⁰ SALLES, op. cit., p. 308.

¹¹¹ Ibid., p. 306.

¹¹² Ibid., p. 318.

¹¹³ Id.

7. CONCLUSÃO

O Direito ambiental, conjunto de normas e institutos jurídicos que regulam a relação do homem e seu meio ambiente, possui interpenetração com os demais ramos do direito, pois a tutela ambiental não é só tutela da vida, mas uma vida digna e sadia em todas as suas formas.

O direito ambiental hoje se reveste de grande importância em comparação com alguns anos atrás. Infelizmente não é apenas uma consciência ecológica advinda da sensibilidade do homem ao verificar a destruição do ambiente em que vive, mas é, sobretudo, o esgotamento dos recursos econômicos refletindo na qualidade da vida humana. Embora os motivos desse interesse não sejam os mais românticos possíveis, o fato de estar o direito ambiental, e a preocupação com o meio ambiente, em evidência, é por si só fator de motivação.

Dentro da ampla abrangência do direito ambiental o tema escolhido enfocou um pouco mais a parte processual. É quando o fato torna-se relevante para o direito e é levado para análise do Poder Judiciário. São os instrumentos de tutela que podem ser utilizados, qual a aplicação de cada um e sua efetividade dentro do que cada um deles se propõe a buscar.

O ideal seria que violações aos interesses difusos da sociedade não existissem que, no caso em estudo, é o meio ambiente, e que a tutela jurisdicional não fosse necessária. Mas como isso não é possível, precisamos saber que instrumentos estão atualmente colocados à nossa disposição para exercer a defesa desses direitos tão amplos e complexos.

Entretanto, como os interesses difusos pertencem a todos, torna-se complicado estabelecer até onde vai a responsabilidade de cada um na proteção dos bens ambientais. Isso porque quando se trata de um direito de todos, acaba sendo direito de ninguém. Ocorre que, não se atribuindo a ninguém em específico o dever de resguardá-los, não há, portanto, *personalização* do sujeito que se

omitiu permitindo a violação ao direito e a degradação do bem ambiental. Esse problema diminui, entretanto, com a atribuição da legitimidade ao Ministério Público para ingressar em juízo na defesa do meio ambiente, o que, vale ressaltar, não retira a importância da atuação da coletividade e suas organizações civis, principalmente as chamadas ONGs.

Quanto às decisões envolvendo questões ambientais, vimos que estas têm grande amplitude e complexidade, transferindo para a fase de execução muitos dos problemas para materialização e concretização da efetiva proteção do meio ambiente ou reparação do bem violado.

Cabe por fim enfatizar a via jurisdicional como sendo forma de tutelar os interesse difusos, aumentando sua eficácia se permitir um tratamento judicial das questões ambientais mais flexível. Deve procurar sempre a preservação do meio ambiente através dos meios processuais tais como liminares, antecipando a tutela, e, caso não seja possível, primar pela tutela específica, com o retorno do *status quo ante*, e em último caso, através de medidas compensatórias - servindo como indenização - fornecendo recursos ao Poder Público para reverter em recuperação, se não daquele bem lesado, de outros igualmente importantes.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. *Direito do Meio Ambiente e Participação Popular*. Brasília: IBAMA, 1994;

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Jurisprudência Ambiental Brasileira*. RJ: Ed. Lumen Juris, 1995;

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. RJ: Ed. Lumen Juris, 2000;

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Curso de Direito Ambiental*. 2ª ed. RJ: Renovar, 1992;

CABRAL, Armando Dias. Direito ao Meio Ambiente como direito fundamental constitucionalizado. *Revista de Direito Agrário e Meio Ambiente*, ITCF, Curitiba, n. 2, p. 08-10, 1987;

CARNEIRO, Ricardo. *Direito Ambiental: Uma abordagem econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2001;

LEITE, José Rubens Morato. *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. São Paulo: RT, 2000;

FREITAS, Vladimir Passos de. *A Constituição Federal e a Efetividade das Normas Ambientais*. São Paulo: RT, 2000;

FREITAS, Vladimir Passos de (org.). *Direito Ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 1998;

FREITAS, Vladimir Passos de. *Direito Administrativo e Meio Ambiente*. Curitiba: Ed. Juruá, 1995;

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 5ª ed. SP: Malheiros, 1995;

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular*. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1993;

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança: Ação Popular, Ação Civil Pública, Mandado de Injunção, "Habeas Data"*. 13ª ed. São Paulo: RT, 1991;

MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. São Paulo: RT, 2000;

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. SP: Ed. Atlas, 1999;

OLIVEIRA, Helli Alves de. *Da responsabilidade do Estado por danos ambientais*. RJ: Ed. Forense, 1990;

PETERS, Edson Luiz; PIRES, Paulo de Tarso de Lara. *Manual de Direito Ambiental*, Ed. Juruá, 1999;

SALLES, Carlos Alberto de. *Execução Judicial em matéria ambiental*. SP: RT, 1999;

SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000;

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 17ª ed. SP: Malheiros Editores. 2001;

VITTA, Heraldo Garcia. *O meio ambiente e a ação popular*. São Paulo: Saraiva, 2000:

WATANABE, Kazuo. *Da Cognição no Processo Civil*. São Paulo: RT, 1987.