



**FACULDADE METROPOLITANA SÃO CARLOS – FAMESC**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO BACHARELADO EM DIREITO**

**AGUIMAR FERNANDES DE ABREU JUNIOR**

**O ORDENAMENTO LEGAL E A GARANTIA AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO**

**Bom Jesus do Itabapoana/RJ**

**Junho – 2016**

## **O ORDENAMENTO LEGAL E A GARANTIA AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO**

Monografia apresentada como parte dos requisitos necessários para a conclusão do curso de Bacharel em Direito, sob orientação do Professor Me. Valdeci Ataíde Cápua da Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC.

**Bom Jesus do Itabapoana/RJ**

**Junho – 2016**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Faculdade Metropolitana São Carlos – FAMESC  
Preparada pela Biblioteca Marlene Henriques Alves  
3/2016

A162o Abreu Junior, Aguimar Fernandes de.  
O ornamento legal e a garantia ao meio ambiente equilibrado  
/ AdelinoSilva da Penha. – Bom Jesus do Itabapoana, RJ, 2016.  
50 f.

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade  
Metropolitana São Carlos. Bom Jesus do Itabapoana, 2016.  
Orientador: Valdeci Ataíde Capua  
Bibliografia: f. 49-50.

1. Direito ambiental 2. Constituição Federal.  
3. Responsabilidade civil. 4. Meio ambiente equilibrado  
- garantia I. Faculdade Metropolitana São Carlos II. Título

CDD 344.81046

**O ORDENAMENTO LEGAL E A GARANTIA AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO**

Monografia aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ para obtenção do título de Bacharel em  
Direito

Monografia avaliada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Formatação: ( ) \_\_\_\_\_

Nota final: ( ) \_\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Me. Valdeci Ataíde Cápua  
(Orientador)

---

Prof. Esp. Wagner Fontenelle de Pinho Pessoa

---

Prof. Esp. Oswaldo Moreira Ferreira

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a minha família que foi porto seguro perante as dificuldades durante o percurso, em especial a minha esposa Silvana Xavier de Moraes e meus filhos Pablo Xavier de Moraes Abreu, Paola Xavier de Moraes Abreu e Paulo Xavier de Moraes Abreu, pela compreensão por minhas ausências e por serem minha razão e motivo para lutar, possibilitando a realização desse trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de agradecer primeiramente a Deus por ter iluminado minha razão e permitido que eu concluísse mais uma etapa da minha vida.

A todos os meus familiares pelo apoio e carinho tão importantes durante meu caminhar acadêmico, em especial a meus pais Aguimar Fernandes de Abreu e Maria Lúcia Viceconte de Abreu e minhas irmãs Virgínia Viceconte de Abreu e Lucimar Viceconte de Abreu que com zelo e amor sem igual, sempre colaboraram e incentivaram meu engrandecimento como ser humano.

Aos colegas do curso pela cumplicidade e ajuda nos vários momentos de dificuldades.

Ao meu professor orientador Me. Valdeci Ataíde Cápua pelo zelo e dedicada orientação para com meu trabalho.

Aos Professores pela nobreza e respeito com os quais sempre nos trataram, contribuindo de forma gentil e crucial para nossa formação.

A Coordenação e funcionários da FAMESC/BJI pela ajuda e auxílio, atuando nos bastidores para todo o espetáculo da formação acadêmica acontecer.

“Ó Mestre, fazei que eu procure mais consolar que ser consolado; compreender que ser compreendido; amar que ser amado. Pois é dando que se recebe, é perdoando que se é perdoado, é morrendo que se vive para a vida eterna”. (São Francisco de Assis)

## RESUMO

Inicialmente, há de se observar que o Direito Ambiental está propriamente ligado à vida humana, eis que, necessitamos dos recursos naturais e ambientais para sobreviver e ter uma qualidade de vida, razão pela qual o assunto tornou-se tão relevante nos principais meios de comunicação e tão discutido pelos principais países do mundo. O Direito Ambiental como objeto de proteção, emana da conscientização acerca das agressões em face do ambiente natural, originário de toda a vida na Terra, o qual, desta forma, resta ameaçado. No entanto, apesar da grande importância atribuída ao meio ambiente propriamente dito, notamos que, geralmente o Estado, as Empresas e a sociedade não conhecem, respeitam ou praticam ações que possam prevenir e remediar os problemas ambientais no país em que vivemos, sendo que, a Constituição Federal de 1988 através de seu artigo 225 defende um meio ambiente ecologicamente equilibrado, proporcionado uma melhor qualidade de vida para todos os indivíduos, inclusive aqueles que pertencem às gerações futuras. Mediante isto, conheceremos através do presente trabalho a responsabilidade civil como o instrumento que tornou-se um dos principais objetos para preservação e amenização dos problemas ambientais, eis que, consiste em estabelecer normas que previnam e possam desencorajar condutas nocivas à proteção e recuperação do meio ambiente e de sua compatibilização com as atividades cotidianas do homem, visando a proteção da saúde e da dignidade humana, ambas asseguradas pela Constituição Federal bem como pelos mais diversos tratados e convenções internacionais.

**Palavras-chave:** DIREITO AMBIENTAL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL, RESPONSABILIDADE CIVIL, MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO, GARANTIA.

## **ABSTRACT**

Initially, there are to be observed that environmental law is properly connected to human life, behold, we need the natural and environmental resources to survive and have a quality of life, which is why it has become so relevant in the mainstream media and as discussed by the major countries of the world. The Environmental Law as the object of protection, emanates from awareness of aggression in the face of the natural environment, origin of all life on Earth, which thus remains threatened. However, despite the great importance attached to the medium itself environment, we note that usually the state, companies and society do not know, respect or practice actions that can prevent and remedy environmental problems in the country we live in, and, the 1988 Federal Constitution through Article 225 supports an ecologically balanced environment, providing a better quality of life for all individuals, including those belonging to future generations. Through this, we will know through this work to liability as the instrument that has become one of the main objects for preservation and mitigation of environmental problems, behold, it is to establish rules to prevent and can discourage harmful behavior to the protection and restoration of the environment and their compatibility with the daily activities of man, seeking the protection of health and human dignity, both guaranteed by the Constitution and the various international treaties and conventions.

Keywords: Environmental Law, Federal Constitution, Civil Responsibility, Environment Balanced, Warranty.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	AÇÃO CIVIL PÚBLICA
CC	CÓDIGO CIVIL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CONAMA	CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
CPC	CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL
ONG	ORGANIZAÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
SISNAMA	SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE
STF	SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
STJ	SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE</b> .....	13
1.1 Breve Histórico .....	13
1.2 Teoria Geral do Direitos Fundamentais .....	15
1.3 Princiologia Ambiental .....	18
1.3.1 Princípio da Prevenção .....	20
1.3.2 Princípio da Precaução .....	20
1.3.3 Princípio do Desenvolvimento Sustentável.....	21
1.3.4 Princípio do Poluidor-Pagador.....	25
1.3.5 Princípio do Usuário-Pagador.....	26
1.3.6 Princípio da Solidariedade Intergeracional .....	26
1.3.7 Princípio da Participação Comunitária ou Cidadã .....	27
1.3.8 Princípio do Retrocesso Ecológico .....	28
1.3.9 Princípio da Responsabilidade Comum, mas Diferenciada .....	28
<b>2. O DANO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE</b> .....	29
<b>3. TUTELA CIVIL DO MEIO AMBIENTE</b> .....	33
3.1 Pressupostos da Responsabilidade Civil.....	33
3.1.1 Responsabilidade Contratual e Extracontratual.....	35
3.1.2 Responsabilidade Objetiva e Subjetiva .....	35
3.2 Independência das responsabilidades .....	36
3.3 Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental .....	36
<b>4. DIREITO À AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR AMBIENTAL</b> .....	39
4.1 Ação Civil Pública.....	39
4.2 Participação do Ministério Público e da Defensoria Pública na ACP.....	40
4.3 Compromisso de Ajustamento de Conduta .....	41
4.4 Ação Popular Ambiental como Instrumento de Defesa Vinculada a Interesses Difusos e sua Evolução no Ordenamento Jurídico Brasileiro .....	43
4.4.1 Objetivo .....	44
4.4.2 Legitimidade Ativa e Passiva.....	44
4.4.3 Pressuposto de Cabimento .....	46
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	47
<b>6. REFERÊNCIAS</b> .....	49

## INTRODUÇÃO

Pode-se falar que a preocupação com o Meio Ambiente em que vivemos atinge lugar de destaque entre os assuntos de maior importância para toda a sociedade.

Ao assistirmos os noticiários, observamos as grandes catástrofes que ocorrem no mundo inteiro, muitas vezes por culpa do homem, em especial, aquelas que acontecem em nosso próprio país, como enchentes, desabamentos, incêndios e fortes chuvas.

Mediante isto, o Direito Ambiental, apesar de um ramo recente do Direito, é um dos que têm sofrido as mais relevantes modificações e vem crescendo demasiadamente de importância na ordem jurídica internacional e nacional.

Este evidente crescimento do Direito Ambiental ocorre devido ao fato de ser objeto essencial para a digna qualidade de vida do ser humano, eis que, também é determinante na geração de lucros e recursos de países, principalmente quando falamos de países desenvolvidos que exploram de forma inteligente e sustentável o meio ambiente.

A preocupação fundamental do Direito Ambiental é organizar a forma pela qual a sociedade se utiliza dos recursos ambientais, estabelecendo métodos, critérios, proibições e permissões, definindo o que pode e o que não pode ser apropriado economicamente (ambientalmente).

Nosso ordenamento Jurídico, principalmente a Constituição Federal/88, precisamente no artigo 225, dá grande importância e relevância ao tema, tendo em vista que, temos como um direito expresso de todos os cidadãos o Meio Ambiente ecologicamente equilibrado.

Por ser um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, todos são destinatários do Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado (direito difuso), cabendo aos poderes públicos e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para gerações presentes e futuras (CF, art. 225).

A Constituição de 1988 trata também quanto ao dever do Poder Público atuar na defesa do meio ambiente, prevendo que cabe ao Estado adotar as políticas públicas e os programas de ação necessários para garantir a proteção ao meio ambiente.

A proteção ao meio ambiente foi atribuída à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, seja no âmbito administrativo por meio da competência comum (CF, art. 23, VI), seja no âmbito legislativo através da competência concorrente (CF, art. 24, VI c/c o art. 30, II).

Embora exista a obrigatoriedade de intervenção estatal na proteção do meio ambiente, os particulares por serem também titulares desse direito, podem atuar, seja pela participação nos processos de criação do Direito Ambiental, seja na formulação e na execução de políticas ambientais por seus representantes, seja por intermédio do Poder Judiciário, com a utilização de instrumentos processuais que permitem a obtenção da prestação jurisdicional na área ambiental.

Desta forma, a partir do presente trabalho podemos dizer que a Responsabilidade Civil torna-se grande instrumento para preservação e reparação do Meio Ambiente, sendo que, busca prevenir e punir aqueles que desrespeitam o Meio Ambiente em que vivem, conforme veremos no decorrer do exposto trabalho.

No primeiro momento deste trabalho, analisou-se o Meio ambiente como Direito Fundamental e sua Principiologia. Esse direito das futuras gerações é legítimo, porquanto existe para proteger exatamente aqueles que sequer nasceram.

Em um segundo momento, foi estudado o dano ambiental e sua responsabilidade.

Sendo crescente o uso dos mecanismos judiciais como forma de evitar lesão de direitos, em seguida, abordou-se a Tutela Civil do Meio Ambiente como dispositivos importantes para a devida aplicabilidade do Direito através da ação Judicial: Ação Civil Pública Ambiental e Ação Popular.

Assim, entende-se que o direito ambiental é tema relativamente recente no âmbito jurídico. Destarte, a pesquisa e a formulação de princípios diretos ambientais iniciaram-se somente quando o ser humano compreendeu a dimensão de seus atos, ou seja, que ao agredir o meio ambiente punha em risco sua própria sobrevivência.

Outrossim, a situação limítrofe que encontra-se em nosso planeta, de destruição, poluição e de perda impõe à conclusão de que o direito ambiental é indissociável do próprio ser humano. Sua proteção configura-se como proteção do ser humano, porquanto nos garante o mínimo de qualidade de vida. Significa dizer, a proteção do meio natural é um direito humano fundamental. É o tema que se passará a analisar.

## **1. O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

### **1.1 Breve Histórico**

A degradação ambiental resultante da evolução industrial e tecnológica somada à maior conscientização do ser humano em relação à natureza e à qualidade do ambiente em que vive, fizeram com que a proteção ao meio ambiente passasse a ser consagrada, inicialmente, nos tratados e convenções internacionais e, em seguida, nas constituições do segundo pós-guerra como um Direito Fundamental de 3ª Dimensão.

Especialmente a partir dos anos 60 do século passado, os países começaram a editar normas jurídicas mais rígidas para a proteção do meio ambiente. No Brasil, pode-se citar, por exemplo, a promulgação do antigo Código Florestal, editado por meio da Lei 4.771/1965, assim como a Lei 6.938/1981, que aprovou a Política Nacional do Meio Ambiente.

Mundialmente, o grande marco foi a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada no ano de 1972, em Estocolmo na Suécia, promovida pela ONU, contou com a participação de 113 países, quando foi emitido um alerta mundial sobre os riscos à existência humana trazidos pela degradação excessiva, nessa época, o Brasil apresentava uma postura retrógrada, procurava o desenvolvimento econômico a todo modo, pregava de maneira absurda a preferência por um crescimento a qualquer custo ambiental, sem medir as consequências.

A partir daí aumentaram os movimentos pela formação de uma consciência ecológica, foi quando o Direito Ambiental entrou na agenda política, econômica e social, por reflexo, foram surgindo mudanças significativas no cenário legislativo, que procurou buscar proteção e preservação ao meio ambiente, pela criação de leis mais específicas.

Em 1992, aconteceu no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92 ou RIO-92. Sem dúvida foi a mais importante conferência até hoje realizada, sobre matéria ambiental, a qual estipulou diretrizes e criou a ideia da preocupação com meio ambiente sustentável, com as mudanças climáticas, com a proteção da diversidade biológica, com as florestas, com a redução de emissão de gases poluentes, vetores que são discutidos até hoje.

Apesar de constituições anteriores no Brasil terem feito referência a alguns temas ambientais, nenhuma tratou de forma tão detalhada e sistematizada dos direitos e deveres em relação ao meio ambiente como a Constituição de 1988, por certo, uma das mais avançadas do mundo em matéria ambiental. Além de ter dedicado um Capítulo específico, a Carta Magna consagrou expressamente diversos dispositivos esparsos relacionados ao tema (CF, art. 5º, LXXIII; art. 23, VI; art. 24, VI e VIII; art. 129, III; art. 170, VI; art. 174, § 3º; art. 186, II; art. 200, VIII; art. 220, § 3º, II).

Existem em nosso ordenamento supremo, diversos títulos e capítulos, sobre o tema, que de forma explícita ou implícita, norteiam o arcabouço do direito ambiental, devendo ser destacado, o capítulo específico, que contém o artigo 225, pela amplitude e maior importância, principalmente por incutir o pensamento que a presente geração não pode usufruir de todo o recurso fornecido pelo meio ambiente de modo a deixar para as próximas gerações um saldo mínimo.

A Constituição Federal representa um marco na legislação ambiental, pois além de ter sido a responsável pela elevação do meio ambiente à categoria dos bens tutelados pelo ordenamento jurídico, sistematizou a matéria ambiental e estabeleceu o direito ao meio ambiente sadio como um direito fundamental do indivíduo.

No âmbito da legislação infraconstitucional, a proteção ao meio ambiente também se tornou bastante ampla e diversificada. Dentre os diplomas legais referentes ao tema, podem ser mencionadas: a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei 7.754/1989, que estabelece medidas para proteção das florestas existentes nas nascentes dos rios e dá outras providências; a Lei 9.795/1999, que dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental; a Lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a Lei 9.985/2000, que regulamenta o art. 225, § 1º, I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; a Lei de Biossegurança (Lei 11.105/2005); e a Lei nº 7.347/85 (Ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente).

## 1.2 Teoria geral dos direitos fundamentais

O conjunto de direitos chamados “fundamentais” são aqueles garantidos constitucionalmente e que procuram garantir ao homem a proteção de sua dignidade, sobretudo em face da ação do Estado, mas também nas relações privadas.

O caráter de fundamentalidade do direito a um meio ambiente equilibrado reside no fato de ser indispensável a uma qualidade de vida sadia, a qual, por sua vez, é essencial para que uma pessoa tenha condições dignas de vida. Por ser um limite expresso às atividades de natureza econômica (CF, art. 170, VI), a defesa do meio ambiente goza de uma prevalência *prima facie* nos casos de colisão envolvendo esses direitos fundamentais.

Cláudio Chequer (2007, p. 08) destaca que a Idade Antiga não conheceu a efetivação desses direitos, e foi com a evolução da Civilização que eles foram conquistados.

Ainda há muito a se conquistar no que se refere à efetivação de Direitos, mas é preciso dizer que muitos avanços já se realizaram. Os homens nos últimos séculos buscaram aperfeiçoar o sistema de leis para a existência de uma sociedade mais justa, sobretudo no que tange aos direitos humanos.

Nota-se que ao longo da História, o homem foi buscando direitos cada vez mais específicos de acordo com suas reais necessidades. A conquista de determinados direitos foi gerando o desejo de outros. Assim, com a análise da evolução dos direitos humanos, observa-se que o homem está cada vez mais consciente daquilo que lhe cabe como sujeito de direito.

Nesse sentido, o autor Pedro Lenza (2010, p. 739) destaca em sua obra que estudiosos famosos como Norberto Bobbio e Paulo Bonavides classificam esses direitos que já foram conquistados e também aqueles que se procuram conquistar em quatro gerações. São as chamadas gerações dos direitos fundamentais. No entanto, o mesmo autor ainda registra que a expressão mais adequada não seria “gerações de direitos”, mas “dimensões de direitos”, para expressar melhor o seu respectivo alcance.

Os direitos humanos de primeira dimensão são aqueles conquistados pelas lutas da Revolução Francesa e da Revolução Americana, “referem-se basicamente ao direito de liberdade, direito de igualdade, direito à vida e direito à segurança”

(YABIKU, 2014). Em seu artigo, Yabiku (2014) ainda ressalta o posicionamento de outros autores que afirmam que o “direito de formar grupos, direito ao voto, direito de participação política e direito de propriedade” são todos derivados dos direitos humanos de primeira geração.

Por sua vez, conforme explica Pedro Lenza (2010, p. 740), a segunda dimensão dos direitos humanos envolve os direitos trabalhistas e as normas de assistência social. Destaca-se que a fase da História que essa dimensão de direitos se desenvolveu foi na Revolução Industrial com a luta pelos direitos sociais.

Já os direitos humanos de terceira dimensão são aqueles marcados pelas mudanças econômicas, políticas e filosóficas na sociedade do mundo de hoje. E, sem dúvida nenhuma, o que mais se destaca é o direito ao meio ambiente saudável.

No que diz respeito às características dos direitos fundamentais, e portanto também do direito ao meio ambiente saudável, destaca-se algumas considerações para melhor compreensão do tema.

Costuma-se dizer que os direitos fundamentais são absolutos, entretanto ressalta-se preciosa observação:

Pode-se ouvir, ainda, que os direitos fundamentais são absolutos, no sentido de se situarem no patamar máximo de hierarquia jurídica e de não tolerarem restrição. Tal ideia tem premissa no pressuposto jusnaturalista de que o Estado existe para proteger direitos naturais, como a vida, a liberdade e a propriedade, que, de outro modo, estariam ameaçados. Se é assim, todo poder aparece limitado por esses direitos e nenhum objetivo estatal ou social teria como prevalecer sobre eles. Os direitos fundamentais gozariam de prioridade absoluta sobre qualquer interesse coletivo. Essa assertiva esbarra em dificuldades para ser aceita. Tornou-se voz corrente na nossa família do Direito admitir que os direitos fundamentais podem ser objeto de limitações, não sendo, pois, absolutos. Tornou-se pacífico que os direitos fundamentais podem sofrer limitações, quando enfrentam outros valores de ordem constitucional, inclusive outros direitos fundamentais (MENDES; BRANCO, 2014, p. 149).

Outra característica marcante dos direitos fundamentais é a (historicidade), pois eles se desenvolvem de acordo com a consciência política da sociedade em dado momento histórico:

Por isso, afirma-se que os direitos fundamentais são um conjunto de faculdades e instituições que somente faz sentido num determinado contexto histórico. O recurso à História mostra-se indispensável para que, à vista da gênese e do desenvolvimento dos direitos fundamentais, cada um deles se torne mais bem compreendido. O

caráter da historicidade, ainda, explica que os direitos possam ser proclamados em certa época, desaparecendo em outras, ou que se modifiquem no tempo. Revela-se, desse modo, a índole evolutiva dos direitos fundamentais. Essa evolução é impulsionada pelas lutas em defesa de novas liberdades em face de poderes antigos – já que os direitos fundamentais costumam ir-se afirmando gradualmente – e em face das novas feições assumidas pelo poder (MENDES; BRANCO, 2014, p. 150).

Em relação à historicidade, pode-se ainda destacar que os avanços da ciência e das pesquisas modernas fizeram surgir uma quarta geração de direitos humanos segundo Norberto Bobbio (YABIKU, 2014). Essa geração de direitos diz respeito aos limites nas pesquisas envolvendo a genética humana, como nas células-tronco, por exemplo. Como a sociedade está em constante mudança, o anseio por novos direitos a serem surgem nos cidadãos que se lançam em sua conquista. Alguns autores citam, inclusive, uma quinta dimensão de direitos humanos, e até de uma sexta. Assunto que não será abordado no presente trabalho.

Não se pode olvidar, todavia, que existe uma diferença entre direito e garantia fundamental. Quando se fala em direito, o que se quer expressar são aquelas vantagens que a lei assegura aos homens, declaradas diretas ou mesmo indiretamente pela ordem jurídica. Refere-se a uma proteção especial. Já a garantia é um instrumento que a lei cria para assegurar esse direito, ela é uma forma de promover o direito dos cidadãos, é uma medida assecuratória. Para esclarecer essa diferença, Pedro Lenza (2010, p. 741) dá o seguinte exemplo: a Constituição brasileira assegura a liberdade de crença, isso é um direito; e quando o texto constitucional diz que protege os lugares de culto, isso é uma garantia daquele direito.

Ainda no que se refere às características dos direitos fundamentais destaca-se a inalienabilidade:

Inalienável é um direito ou uma coisa em relação a que estão excluídos quaisquer atos de disposição, quer jurídica – renúncia, compra e venda, doação –, quer material – destruição material do bem. Isso significa que um direito inalienável não admite que o seu titular o torne impossível de ser exercitado para si mesmo, física ou juridicamente. Nesse sentido, o direito à integridade física é inalienável, o indivíduo não pode vender uma parte do seu corpo ou uma função vital, nem tampouco se mutilar voluntariamente. A inalienabilidade traz uma consequência prática importante – a de deixar claro que a preterição de um direito fundamental não estará sempre justificada pelo mero fato de o titular do direito nela consentir (MENDES; BRANCO, 2014, p. 150).

Ligada à noção de inalienabilidade, também a indisponibilidade apresenta-se comumente apontada como característica dos direitos fundamentais, o que merece uma ponderação:

É preciso, porém, cautela no trato desse predicado clássico dos direitos fundamentais. Nem sempre o observador consegue apurar com segurança que direitos seriam inalienáveis. As consequências práticas advindas da adjetivação de certos direitos fundamentais como inalienáveis podem, de toda sorte, ser obtidas por outra ordem de argumentos. A respeito da indisponibilidade dos direitos fundamentais, é de assinalar que, se é inviolável que se abra mão irrevogavelmente dos direitos fundamentais, nada impede que o exercício de certos direitos fundamentais seja restringido, em prol de uma finalidade acolhida ou tolerada pela ordem constitucional. São frequentes – e aceitos – atos jurídicos em que alguns direitos fundamentais são deixados à parte, para que se cumpra um fim contratual legítimo. A liberdade de expressão, *v. g.*, cede às imposições de não divulgação de segredos obtidos no exercício de um trabalho ou profissão. A liberdade de professar qualquer fé, por seu turno, pode não encontrar lugar propício no recinto de uma ordem religiosa específica. Da mesma forma, o indivíduo pode ver-se incluído numa situação especial de sujeição (MENDES; BRANCO, 2014, p. 151).

Por fim, cumpre dizer que os direitos fundamentais são constitucionais, isto é, normas constitucionalizadas. Portanto, vinculam os atos dos Poderes do Estado. Dessa forma, os atos da esfera legislativa, executiva e judiciária devem estar conformes os direitos fundamentais garantidos constitucionalmente, sob pena de ferirem a Constituição da República.

### **1.3 Princiologia ambiental**

Com o advento do pós-positivismo, (De acordo com Luiz Roberto Barroso (2006,p.27), o pós-positivismo é a designação provisória e genérica de um ideário difuso, no qual se incluem a definição das relações entre valores, princípios e regras, aspectos da chamada nova hermenêutica e a teoria dos direitos fundamentais) os princípios passaram de meras fontes de integração a espécie de norma jurídica, dotados, portanto, de conteúdo normativo.

Os princípios são normas jurídicas que fundamentam o sistema jurídico, com maior carga de abstração, generalidade e indeterminação que as regras, não regulando situações fáticas diretamente, carecendo de intermediação para a aplicação concreta. Devem ser pesados com outros princípios em cada caso concreto. Ou seja, inexistente princípio absoluto.

Eles se diferenciam das regras por ter maior grau de abstração, de indeterminabilidade.

O conflito entre regras se resolve com critérios da hierarquia, especialidade e revogação, ao contrário dos princípios. Enquanto as regras valem ou não (tudo ou nada), os princípios pesam ou não.

Quanto a principiologia Constitucional em relação ao meio ambiente, ela é vasta e abrangente, dentre os quais podemos citar: Princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal; da prevenção e da precaução; da informação e da notificação ambiental; da educação ambiental; da participação; do poluidor pagador; da responsabilidade da pessoa física ou jurídica; da soberania dos estados para a fixação políticas ambientais e de desenvolvimento com cooperação internacional; da eliminação dos modos de produção e consumo e da política demográfica pertinente e do desenvolvimento sustentado.

Ainda no que concerne aos princípios ambientais, digna de nota é a previsão expressa de inúmeros deles na Lei 11.428/2006, que regula o Bioma Mata Atlântica.

Outrossim, uma série de princípios ambientais vem listados no artigo 23º das Lei 12.187/2009, que aprovou a Política Nacional sobre Mudanças do Clima.

Posteriormente, o artigo 6º, da Lei 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, previu princípios ambientais.

Assim, verifica-se, que em Direito Ambiental, não há uniformidade doutrinária na identificação dos seus princípios específicos, bem como o conteúdo jurídico de muitos deles.

O Direito Ambiental, como ramo autônomo da ciência jurídica constitui-se em um sistema normativo formado por institutos, legislação e princípios próprios. Dessa forma, além dos princípios gerais que incidem sobre todo ordenamento jurídico, o Direito Ambiental apresenta vetores específicos que orientam os operadores do Direito e juristas na análise das demandas envolvendo as questões ambientais.

Preocupa-se muito com a preservação do meio ambiente, pois é direito de cada um, e ao mesmo tempo de todos, viver em um ambiente que não prejudique a saúde e o bem-estar da pessoa humana. Desse modo, as leis e o Direito procuram estabelecer normas, princípios, regras e punições para a conservação do meio ambiente saudável. Aquele que prejudica o ecossistema não fere apenas direito seu, mas de toda a sociedade.

A matéria ambiental não engloba apenas aspectos relacionados à preservação e conservação da natureza, ela ecoa igualmente nos campos econômico e social, na medida em que relaciona com a educação consciente do cidadão e os reflexos dela com o progresso e o desenvolvimento cotidiano.

Aqui será exposto o núcleo dos principais, seguindo a linha prevalecente.

### **1.3.1 Princípio da prevenção**

Por este princípio, implicitamente consagrado no artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, e presente em resoluções do CONAMA (a exemplo da resolução CONAMA 306/2002, que disciplina os requisitos mínimos e o termo de referência para realização de auditorias ambientais), já se tem base científica para prever os danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos.

Ele se volta a atividades de vasto conhecimento humano (risco certo, conhecido ou concreto), em que já se definiram a extensão e a natureza dos danos ambientais, trabalhando com boa margem de segurança.

Em Direito Ambiental, deve-se sempre que possível buscar a prevenção, pois remediar normalmente não é possível, dada à natureza irreversível dos danos ambientais, em regra.

Assim, o Princípio da Prevenção trabalha com a certeza científica, sendo invocado quando a atividade humana a ser licenciada poderá trazer impactos ambientais já conhecidos pelas ciências ambientais em sua natureza e extensão, não se confundindo com o Princípio da Precaução, que será falado a seguir.

### **1.3.2 Princípio da precaução**

De origem alemã, não tem previsão literal na Constituição Federal de 1988, mas pode-se afirmar que foi implicitamente consagrado no seu artigo 225, conforme reconhecido pelo Ministro Carlos Brito, no julgamento da ACO 876 MC-AGR, pelo STF.

É previsto na Declaração do Rio, no princípio 15, *litteris*:

“de modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas

capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para precaver a degradação ambiental” (ECO, 92, princípio 15)

Ou seja, se determinado empreendimento puder causar danos ambientais sérios ou irreversíveis, contudo inexistente certeza científica quanto aos efetivos danos e a sua extensão, mas há base científica razoável fundada em juízo de probabilidade não remoto da sua potencial ocorrência, o empreendedor deverá ser compelido a adotar medidas de precaução para elidir ou reduzir os riscos ambientais para a população.

Outrossim, em casos extremos (perigo ambiental), será recomendável que o Poder Público não libere a atividade supostamente impactante até que haja uma evolução científica a fim de melhor analisar a natureza e a extensão dos potenciais males ambientais, pois é possível que não seja prudente arriscar.

Assim, a incerteza científica milita em favor do meio ambiente e da saúde (*in dubio pro natura ou salute*). A precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido. Enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato ou potencial.

É com base no princípio da precaução que parte da doutrina sustenta a possibilidade da inversão do ônus da prova nas demandas ambientais, carreando ao réu (suposto poluidor) a obrigação de provar que a sua atividade não é perigosa nem poluidora, em que pese inexistir regra expressa nesse sentido, ao contrário do que acontece no Direito do Consumidor. Inclusive esta tese foi recepcionada pelo STJ no segundo semestre de 2009. (WWW.stj.gov.br, acesso em 10 de outubro de 2015. REsp. 972.902-RS, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 25.08.2009.)

De arremate, cumpre salientar que existe posição doutrinária minoritária que sustenta que o Princípio da Precaução está incluído no Princípio da Prevenção, a exemplo da linha defendida por Édis Milaré (MILARÉ, Édis. Direito do ambiente, São Paulo: RT, 2005, p. 166)

### **1.3.3 Princípio do desenvolvimento sustentável**

Dentre os princípios do Direito Ambiental cita-se, ademais, o princípio do desenvolvimento sustentável, pois “os recursos ambientais são finitos, tornando-se

inadmissível que as atividades econômicas se desenvolvam alheias a essa realidade” (BAYER, 2014).

Ressalte-se que o princípio do desenvolvimento sustentável está ligado ao conceito de economia sustentável. Por esse método econômico espera-se que o uso dos recursos naturais de hoje não prejudique as necessidades das gerações do futuro.

Inclusive, esse preceito tem previsão implícita na cabeça do artigo 225, combinado com o artigo 170,VI, ambos da Constituição Federal que prevê a obrigação de todos para com o meio ambiente, impondo-se “preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Nesse sentido, comenta-se:

O princípio do desenvolvimento sustentável tem por conteúdo a manutenção das bases vitais da produção e reprodução do homem e de suas atividades, garantindo igualmente uma relação satisfatória entre os homens e destes com o seu ambiente, para que as futuras gerações também tenham oportunidade de desfrutar os mesmos recursos que temos hoje à nossa disposição (FIORILLO, 2010, p.79).

Deveras, as necessidades humanas são ilimitadas (fruto de um consumismo exagerado incentivado pelos fornecedores de produtos e serviços ou mesmo pelo Estado), mas os recursos ambientais naturais não, tendo o planeta Terra uma capacidade máxima de suporte, sendo conveniente buscar a Sustentabilidade.

Este princípio decorre de uma ponderação que deverá ser feita casuisticamente entre o direito fundamental ao desenvolvimento econômico e o direito à preservação ambiental, à luz do Princípio da Proporcionalidade.

Assim, caso a caso, é preciso que o Poder Público verifique a viabilidade ambiental da atividade a ser desenvolvida, de modo que os proveitos justifiquem os eventuais danos ambientais que possam dela advir.

Destarte, desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de existência digna das gerações futuras, sendo possível melhorar a qualidade de vida dos vivos sem prejudicar o potencial desenvolvimento das novas gerações.

Será sustentável apenas o desenvolvimento que observe a capacidade de suporte da poluição pelos ecossistemas, respeitando a perenidade dos recursos naturais, a fim de manter bons padrões de qualidade ambiental.

Todavia, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável não possui apenas uma vertente econômico-ambiental, mas também tem uma acepção social, consistente na justa repartição das riquezas do mundo, pois inexistem qualquer razoabilidade em se determinar a alguém que preserve os recursos naturais sem previamente disponibilizar as mínimas condições de dignidade humana.

Assim, a depender de sua interpretação e aplicação concreta, a doutrina do desenvolvimento e sustentabilidade, poderá se caracterizar como um belo discurso dos governantes e das grandes corporações que não permitirá uma real reflexão sobre o modo de produção dos países, pois tradicionalmente o capitalismo tem o objetivo da acumulação privada de riqueza abstrata, sendo que os recursos naturais apenas interessam na medida em que podem ser convertidos em pecúnia, e não por seu valor intrínseco.

Sobre essa questão, vale transcrever integralmente uma impecável crítica elaborada pelo filósofo Leonardo Boff:

“Sustentabilidade adjetivo ou substantivo?”

07/06/2011

Por Leonardo Boff

É de bom tom hoje falar de sustentabilidade. Ela serve de etiqueta de garantia de que a empresa, ao produzir, está respeitando o meio ambiente. Atrás desta palavra se escondem algumas verdades, mas também muitos engodos. De modo geral, ela é usada como adjetivo e não como substantivo.

Explico-me: como adjetivo é agregada a qualquer coisa sem mudar a natureza da coisa. Exemplo: posso diminuir a poluição química de uma fábrica, colocando filtros melhores em suas chaminés que vomitam gases. Mas a maneira com que a empresa se relaciona com a natureza donde tira os materiais para a produção, não muda; ela continua devastando; a preocupação não é com o meio ambiente, mas com o lucro e com a competição que tem que ser garantida. Portanto, a sustentabilidade é apenas de acomodação e não de mudança; é adjetiva, não substantiva.

Sustentabilidade como substantivo exige uma mudança de relação para com a natureza, a vida e a Terra. A primeira mudança começa com outra visão da realidade. A Terra está viva e nós somos sua porção consciente e inteligente. Não estamos fora e acima dela como quem domina, mas dentro como quem cuida, aproveitando de seus bens, mas respeitando seus limites. Há interação entre ser humano e natureza. Se poluo o ar, acabo adoecendo e reforço o efeito estufa donde se deriva o aquecimento global. Se recupero a mata ciliar do rio, preservo as águas, aumento seu volume e melhora minha qualidade de vida, dos pássaros e dos insetos que polinizam as árvores frutíferas e as flores do jardim.

Sustentabilidade como substantivo acontece quando nós fazemos responsáveis pela preservação da vitalidade e da integridade dos ecossistemas. Devido à abusiva exploração de seus bens e serviços,

tocamos nos limites da Terra. Ela não consegue, na ordem de 30%, recompor o que lhe foi tirado e roubado. A Terra está ficando, cada vez mais pobre: de florestas, de águas, de solos férteis, de ar limpo e de biodiversidade. E o que é mais grave: mais empobrecida de gente com solidariedade, com compaixão, com respeito, com cuidado e com amor para com os diferentes. Quando isso vai parar?

A sustentabilidade como substantivo é alcançada no dia em que mudarmos nossa maneira de habitar a Terra, nossa Grande Mãe, de produzir, de distribuir, de consumir e de tratar os dejetos. Nosso sistema de vida está morrendo, sem capacidade de resolver os problemas que criou. Pior, ele nos está matando e ameaçando todo o sistema de vida.

Temos que reinventar um novo modo de estar no mundo com os outros, com a natureza, com a Terra e com a Última Realidade. Aprender a ser mais com menos e a satisfazer nossas necessidades com sentido de solidariedade para com os milhões que passam fome e com o futuro de nossos filhos e netos. Ou mudamos, ou vamos ao encontro de previsíveis tragédias ecológicas e humanitárias.

Quando aqueles que controlam as finanças e os destinos dos povos se reúnem, nunca é para discutir o futuro da vida humana e a preservação da Terra. Eles se encontram para tratar de dinheiros, de como salvar o sistema financeiro e especulativo, de como garantir as taxas de juros e os lucros dos bancos. Se falam de aquecimento global e de mudanças climáticas é quase sempre nesta ótica: quanto posso perder com estes fenômenos? Ou então, como posso ganhar comprando ou vendendo bônus de carbono (compro de outros países para licença para continuar a poluir)? A sustentabilidade de que falam não é nem adjetiva, nem substantiva. É pura retórica. Esquecem que a Terra pode viver sem nós, como viveu por bilhões de anos. Nós não podemos viver sem ela.

Não nos iludamos: as empresas, em sua grande maioria, só assumem a responsabilidade socioambiental na medida em que os ganhos não sejam prejudicados e a competição não seja ameaçada. Portanto, nada de mudanças de rumo, de relação diferente para com a natureza, nada de valores éticos e espirituais. Como disse muito bem o ecólogo social uruguaio E. Gudynas: 'a tarefa não é pensar em desenvolvimento alternativo, mas em alternativa de desenvolvimento'.

Chegamos a um ponto em que não temos outra saída senão fazermos uma revolução paradigmática, senão seremos vítimas da lógica férrea do Capital que nos poderá levar a um fenomenal impasse civilizatório" (Disponível em: <http://leonardoboff.wordpress.com/2011/06/07/sustentabilidade-adjetivo-ou-substantivo/>. Acesso em 11/10/2015

Por fim, vale salientar a previsão do art. 73, do novo Código Florestal, ao dispor que os órgãos centrais e executores do SISNAMA, criarão e implementarão, com a participação dos órgãos estaduais, indicadores de sustentabilidade, a serem publicados semestralmente, com vistas em aferir a evolução dos componentes do sistema abrangidos por disposições da nova legislação florestal.

### 1.3.4 Princípio do Poluidor-pagador

Preceitua a Constituição Federal de 1988: “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”. (§3º do art. 225 CF/1988). Um mesmo fato, portanto, poderá ser considerado simultaneamente como crime, infração administrativa e ilícito ambiental. Por serem diversos os bens jurídicos tutelados, consagrou-se a possibilidade de incidência conjunta de várias sanções, com fundamento na independência das esferas de responsabilidade (penal, administrativa e civil).

Por este princípio, deve o poluidor responder pelos custos sociais da degradação causada por sua atividade impactante (as chamadas externalidades negativas), devendo-se agregar esse valor no custo produtivo da atividade, para evitar que se privatizem os lucros e se socializem os prejuízos.

Inclusive, encontram-se julgados do Superior Tribunal de Justiça que se fundamentam neste princípio ambiental:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VAZAMENTO DE OLEODUTO. INDENIZAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ELEMENTOS DOCUMENTAIS SUFICIENTES. LEGITIMIDADE ATIVA DO PESCADOR ARTESANAL. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. MATÉRIAS DECIDIDAS PELA SEGUNDA SEÇÃO. SUCUMBÊNCIA RECÍPROCA. REVISÃO. SÚMULA Nº 7/STJ. 1. "Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide (CPC, art. 330, I e II) de processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás, decorrente de impossibilidade de exercício da profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido a avaria do Navio 'N-T Norma', a 18.10.2001, no Porto de Paranaguá, pelo período em que suspensa a pesca pelo IBAMA" (REsp 1.114.398/PR, Rel. Ministro Sidnei Beneti, Segunda Seção, julgado em 8/2/2012, DJe 16/2/2012). 2. Extraí-se, ainda, do mesmo voto que "O dano ambiental, cujas consequências se propagam ao lesado, é, por expressa previsão legal, de responsabilidade objetiva, impondo-se ao poluidor o dever de indenizar". 3. Inviável, em sede especial, a revisão dos critérios adotados na origem para a distribuição dos ônus sucumbenciais, dadas as peculiaridades de cada caso concreto, nos termos da Súmula nº 7/STJ. 4. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 238427 PR 2012/0207927-2, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Julgamento: 06/08/2013, T3 - TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/08/2013)

Assim, qualquer pessoa ou sociedade empresária que causar algum dano ao meio ambiente deve arcar com todas as despesas para eliminar ou reduzir a contaminação provocada.

Caberá ao poluidor compensar ou reparar o dano causado. Ressalte-se que este Princípio não deve ser interpretado de forma que haja abertura incondicional à poluição, desde que se pague, só podendo o poluidor degradar o meio ambiente dentro dos limites de tolerância previstos na legislação ambiental, após licenciado.

A reparação do poluidor pode ser por recomposição do ambiente poluído ou por indenização quando não for possível recuperá-lo (FIORILLO, 2010, p. 95). O que é inadmissível é a tolerância à degradação do meio ambiente. Deve-se imputar aos causadores a responsabilidade por seus atos, daí a importância da aplicação desse princípio. O poluidor deve pagar pelos atos danosos que causa, pois os prejuízos que decorrem do desrespeito ao meio ambiente atingem toda a sociedade, tanto aos presentes quanto aos cidadãos do futuro.

### **1.3.5 Princípio do usuário-pagador**

Não se trata de mera reprodução do Princípio do Poluidor-Pagador. Por ele, as pessoas que utilizam recursos naturais devem pagar pela sua utilização, mesmo que não haja poluição, a exemplo do uso racional da água. (Note-se que, a rigor, não se compra a água, pois, de acordo com a Lei de Recursos Hídricos (Lei 9.433/1997), a água é bem de domínio público e inalienável, pagando-se apenas pelo seu uso e outras despesas, como o seu tratamento.)

### **1.3.6 Princípio da Solidariedade Intergeracional**

Por este Princípio, que inspirou a parte final do caput do artigo 225 da CRFB, as presentes gerações devem preservar o meio ambiente e adotar políticas ambientais para a presente e as futuras gerações, não podendo utilizar os recursos ambientais de maneira irracional de modo que prive seus descendentes do seu desfrute. Não é justo utilizar recursos naturais que devem ser reservados aos que ainda não existem.

Na realidade, o Princípio do Desenvolvimento Sustentável busca a realização deste. Há um pacto fictício com as gerações futuras, que devem também ter acesso aos recursos ambientais para ter uma vida digna, razão pela qual as nações devem tutelar com maior intensidade os animais e vegetais ameaçados de extinção.

### 1.3.7 Princípio da Participação comunitária ou cidadã

Segundo esse postulado, não apenas o Governo, mas também a sociedade deve participar das decisões relativas aos empreendimentos que possam atingir o meio ambiente.

O princípio da participação também chamado de princípio democrático (ANTUNES, 2010, p. 26), pontifica que as pessoas têm o direito de participar ativamente das decisões políticas ambientais, em decorrência do sistema democrático semidireto, uma vez que os danos ambientais são transindividuais. Ademais, o cidadão também tem o direito de receber informações dos entes estatais e órgãos da Administração sobre os empreendimentos empresariais que se utilizam de recursos naturais e que possam repercutir na respectiva região.

Paulo de Bessa Antunes (2010, p. 26) exemplifica como meios de exercício do princípio democrático a possibilidade de promover no âmbito legislativo o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. No âmbito judicial encontra-se a possibilidade de se ingressar com uma ação popular ou até mesmo uma ação civil pública. Já no que tange às medidas administrativas, exemplifica-se com o estudo prévio de impacto ambiental (art. 225, §1º, IV), que é exigido para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente.

Cumprido ressaltar que o próprio Supremo Tribunal Federal já firmou entendimento a respeito da impossibilidade de lei infraconstitucional dispensar o estudo prévio de impacto. Dessa forma, a Corte Suprema valoriza a participação popular e confirma a eficácia normativa do princípio democrático:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PARÂMETRO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. REPRODUÇÃO DE REGRA PREVISTA NA LEI MAIOR. POSSIBILIDADE. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. ESTUDO PRÉVIO DE IMPACTO AMBIENTAL. DISPENSA PELO MUNICÍPIO. IMPOSSIBILIDADE. ADI 1.086/SC. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 07.11.2012. O entendimento adotado no acórdão recorrido não diverge da jurisprudência firmada no âmbito deste Supremo Tribunal Federal, no sentido de violar o art. 225, § 1º, IV, da Lei Maior, a previsão legal que dispense a elaboração de estudo prévio de impacto ambiental. Fundada a declaração de inconstitucionalidade proferida pela Corte de origem na incompatibilidade do art. 33, § 2º, da Lei Complementar Municipal 055/2004 com o art. 150, § 1º, IV, da Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, reprodução da regra contida no art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, não se divisa a

alegada ofensa aos dispositivos constitucionais suscitados. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. Agravo regimental conhecido e não provido. (STF - RE: 739998 RN , Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 12/08/2014, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-165 DIVULG 26-08-2014 PUBLIC 27-08-2014)

Essa participação popular no processo de formação de decisão política ambiental poderá também se dar por meio de associações ambientais (ONG's), pois vozes isoladas normalmente não têm o mesmo eco que um conjunto de pessoas que criam uma pessoa jurídica para realizar reunidos o que seria mais árduo promover individualmente.

### **1.3.8 Princípio do Retrocesso Ecológico**

De acordo com este princípio, especialmente voltado ao Poder Legislativo, é defeso o recuo dos patamares legais de proteção ambiental, salvo temporariamente em situações calamitosas, pois a proteção ambiental deve ser crescente, não podendo retroagir, máxime quando os índices de poluição no Planeta Terra crescem a cada ano.

Decorre da natureza fundamental do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vez que uma de suas características é a proibição do retrocesso.

### **1.3.9 Princípio da responsabilidade Comum, mas Diferenciada**

Merece ainda abordagem o Princípio da Responsabilidade Comum mas Diferenciada, que tem feição ambiental internacional, decorrente do princípio da Isonomia, pontificando que todas as nações são responsáveis pelo controle da poluição e a busca da sustentabilidade, mas os países mais poluidores deverão adotar as medidas mais drásticas, pois são os principais responsáveis pela degradação ambiental na Biosfera, tendo sido previsto no Protocolo de Kyoto (artigo 4º, item I) e no artigo 23º, das Lei 12.187/2009, que aprovou a Política Nacional de Mudança do Clima.

Assim, para a melhor compreensão sobre a responsabilidade civil e penal nos danos ambientais, enumerou-se os mais importantes princípios do Direito Ambiental. As normas de responsabilização ao lado da principiologia ambiental buscam inibir a degradação do meio ambiente respeitando-o como direito fundamental constitucionalmente garantido.

## 2. O DANO AMBIENTAL E RESPONSABILIDADE

Para tratar da responsabilidade por dano ambiental, há que tecer algumas considerações acerca do conceito de dano em meio ambiente. O dano consiste no prejuízo, na perda do valor de um determinado bem, causada por uma ação – ou omissão – específica. O dano é a alteração de uma coisa, em sentido negativo. O dano ambiental seria um prejuízo causado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nessa linha, a função do direito ambiental é justamente nortear as atividades humanas, ora impondo limites, ora induzindo comportamentos por meio de instrumentos econômicos, com o objetivo de garantir que essas atividades não causem danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as consequentes penalidades aos transgressores dessas normas. Por seu turno, deve o empreendedor absorver, ao menos em parte, o custo social que a poluição e a degradação decorrentes de sua atividade causam à sociedade ainda que respeitando os limites e padrões legalmente fixados.

A responsabilidade e o dano estão intrinsecamente ligados, pois do dano causado por alguma atividade poluente, resultará a responsabilidade e a recuperação do ambiente aquele que a deu ensejo, uma vez que, todos são responsáveis por seus atos e devem arcar com as consequências negativas que daí advier. Se tais consequências prejudicarem terceiros, haverá a responsabilidade de reparar ou ressarcir os danos causados.

Assim, entende-se que a responsabilidade passou a ser um dever jurídico indispensável daquele que vier a causar danos a terceiros. Trata-se de um princípio fundamental do direito. É o alicerce para se viver em harmonia em uma sociedade civilizada.

A responsabilização ambiental, ou, no dizer de Morato Leite, o sistema de responsabilidade civil, relacionada ao meio ambiente, traz uma maior segurança jurídica ao bem tutelado (LEITE, Jose Rubens Morato. Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 5.ed. São Paulo: RT, 2010, p.308)

A responsabilidade civil, na sua visão clássica, tem como pressupostos uma ação ou omissão, mais a ocorrência de um dano e o nexo de causalidade entre eles. Essa tríade compunha a responsabilização civil.

Em matéria ambiental a Constituição Federal manteve a responsabilização objetiva, independente da averiguação de culpa. (MAZZILLI, Hugo Nigro. A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo. 23ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p.532) Já não se analisa a vontade do agente, mas somente a relação entre o dano e a causalidade. A responsabilidade objetiva ambiental está prevista na Lei que dispõe sobre a política Nacional do Meio Ambiente. Preceitua a referida Lei:

“Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente” (§ 1º do art. 14, da Lei nº 6.938/81)

A responsabilidade objetiva na esfera ambiental foi recepcionada pela nova ordem constitucional ao preceituar que: “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” (§ 3º, art. 225, da CF/88)

Registre-se, pois, que a responsabilidade objetiva é um marco muito importante para a proteção do meio ambiente na esfera civil. Sem essa responsabilidade objetiva seria muito difícil comprovar a culpa do agente causador da poluição.

Em Direito, a teoria da responsabilidade civil procura determinar em que condições uma pessoa pode ser considerada responsável pelo dano sofrido por outra pessoa e em que medida está obrigada a repará-lo.

No Direito Ambiental, dano e poluição são termos relacionados.

Porém, não se confundem.

Paulo de Bessa Antunes ressalta que “poluição é uma situação de fato, causada pela ação humana, que altera negativamente uma determinada realidade”. (ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental 15ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.173)

A Lei nº 6.938/81 interliga o conceito de poluição com o que seja degradação da qualidade ambiental, ou seja, a alteração adversa das características do meio ambiente. Depreende-se disso, que são fontes de poluição as atividades que, direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. (art. 3º, III da Lei nº 6.938/81)

Poluidor, ao seu turno, é a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental. (art. 3º, IV, da Lei 6.938/81)

Assim, vê-se que, o dano é pressuposto necessário ao conceito de responsabilidade civil. Sem o dano, não há a obrigação de reparar, pois se perde a razão de restabelecimento do *status quo*.

O dano ambiental, por sua vez, vai depender da ideia a se formar a respeito do bem jurídico protegido pelo ordenamento jurídico e atingido pelo dano.

Então, é possível definir o conceito de dano ambiental, como sendo o prejuízo causado a todos os elementos de vida necessários para a garantia de um meio ecologicamente equilibrado, como exemplo de tais bens é a água, o ar atmosférico, a fauna, as florestas e a energia.

Não se pode esquecer da questão social desencadeada pelo dano ambiental. O dano ao meio-ambiente representa lesão a um direito difuso, um bem imaterial, incorpóreo, autônomo, de interesse da coletividade, garantido constitucionalmente para o uso comum do povo e para contribuir com a qualidade de vida das pessoas. Assim, a reparação não pode ser feita apenas às pessoas que postularam em juízo tal ressarcimento, pois se trata de um direito de todos. Para efetivar tal indenização, deverão surgir mudanças.

A responsabilidade objetiva ambiental significa que quem danificar o ambiente tem o dever jurídico de repará-lo. Presente, pois, o binômio dano/reparação. Não se pergunta a razão da degradação para que haja o dever de reparar. Incumbirá ao acusado provar que a degradação era necessária, natural ou impossível de evitar-se. Portanto, é contra o Direito enriquecer-se ou ter lucro à custa da degradação do meio ambiente.

Diante dos sérios motivos que levaram à previsão da responsabilidade civil objetiva em lei, praticamente não há dúvidas atualmente quanto à sua necessária aplicação.

Como já dito, a responsabilidade objetiva não importa em nenhum julgamento de valor sobre os atos do responsável. Basta que o dano se relacione materialmente com os atos, pois aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos.

### 3. TUTELA CIVIL DO MEIO AMBIENTE

#### 3.1 Pressupostos da Responsabilidade Civil

Para uma melhor compreensão da responsabilidade que incide na seara ambiental, antes de tudo cumpre entender os aspectos gerais do assunto, para depois se abordar a matéria específica que envolve o meio ambiente.

O Código Civil de 2002 aborda a questão da responsabilidade civil no ordenamento jurídico brasileiro trazendo as normas gerais. Mais especificamente o art. 186 do referido diploma legal aborda o assunto, contendo em si os chamados pressupostos da responsabilidade civil: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Assim, da simples leitura do dispositivo legal acima transcrito pode-se elencar como pressupostos da responsabilidade civil, quatro elementos: ação ou omissão, dolo ou culpa, dano e nexa causal.

Quanto à ação ou omissão, destaca-se:

Inicialmente, refere-se a lei a qualquer pessoa que, por ação ou omissão, venha a causar dano a outrem. A responsabilidade pode derivar de ato próprio, de ato de terceiro que esteja sob a guarda do agente, e ainda de danos causados por coisas e animais que lhe pertençam. [...] A responsabilidade por ato de terceiro ocorre nos casos de danos causados pelos filhos, tutelados e curatelados, ficando responsáveis pela reparação os pais, tutores e curadores. Também o empregador responde pelos atos de seus empregados. Os educadores, hoteleiros e estalajadeiros, pelos seus educandos e hóspedes. Os farmacêuticos, por seus prepostos. As pessoas jurídicas de direito privado, por seus empregados, e as de direito público, por seus agentes. E, ainda, aqueles que participam do produto de crime (GONÇALVES, 2012, pp. 39-40).

Quanto ao segundo pressuposto, cumpre esclarecer que “dolo consiste na vontade de cometer uma violação de direito, e a culpa, na falta de diligência” (GONÇALVES, 2012, p. 40). Quando o artigo refere-se à voluntariedade, está indicando o dolo como pressuposto, e quando fala em negligência ou imperícia, trata-se da culpa em sentido estrito. Assim, pode-se concluir que a culpa em sentido lato, abrangendo o dolo e a culpa no sentido estrito, é um pressuposto da responsabilidade civil.

Entretanto, ver-se-á que a responsabilização por dano ao meio ambiente é objetiva, isto é, independe de culpa. Seja a culpa em sentido estrito, que engloba

negligência, imprudência ou imperícia, seja a culpa em sentido lato que abrange o dolo.

A respeito do nexu causal, destaca-se o seguinte:

É a relação de causa e efeito entre a ação ou omissão do agente e o dano verificado. Vem expressa no verbo “*causar*”, utilizado no art. 186. Sem ela, não existe a obrigação de indenizar. Se houve o dano, mas sua causa não está relacionada com o comportamento do agente, inexistente a relação de causalidade e também a obrigação de indenizar. Se, *verbi gratia*, o motorista está dirigindo corretamente e a vítima, querendo suicidar-se, atira-se sob as rodas do veículo, não se pode afirmar ter ele “causado” o acidente, pois na verdade foi um mero instrumento da vontade da vítima, esta sim responsável exclusiva pelo evento (GONÇALVES, 2012, p. 40-41).

Em relação ao dano, cumpre dizer que ele pode ser material ou moral. O dano material corresponde a toda a lesão ocasionada no patrimônio da vítima. Já o dano moral é uma lesão à pessoa em sua dignidade, atingindo a honra, intimidade e imagem. Nesse sentido:

Sem a prova do dano, ninguém pode ser responsabilizado civilmente. O dano pode ser material ou simplesmente moral, ou seja, sem repercussão na órbita financeira do ofendido. O Código Civil consigna um capítulo sobre a liquidação do dano, ou seja, sobre o modo de se apurarem os prejuízos e a indenização cabível. A inexistência de dano é óbice à pretensão de uma reparação, aliás, sem objeto (GONÇALVES, 2012, p. 41).

No que tange ao dano moral, Carlos Roberto Gonçalves (2010, p. 377) explica que ele “não é propriamente a dor, a angústia, o desgosto, a aflição espiritual, a humilhação, o complexo que sofre a vítima do evento danoso, pois esses estados de espírito constituem o conteúdo, ou melhor, a consequência do dano”. O autor ensina que a dor que experimentam os pais pela morte violenta do filho, o padecimento ou complexo de quem suporta um dano estético, a humilhação de quem foi publicamente injuriado são estados de espírito contingentes e variáveis em cada caso, pois cada pessoa sente a seu modo. Assim, quando se recorre à Justiça tendo em vista o pagamento de indenização por dano moral, o que se quer, não é um pagamento pela dor sofrida, mas apenas uma atenuação pela lesão jurídica que foi provocada.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que a responsabilização por dano ao meio ambiente deve atender aos pressupostos gerais da responsabilidade civil, com

a peculiaridade da modalidade objetiva, em que a culpa não é necessariamente exigida para configuração do dano.

### 3.1.1 Responsabilidade Contratual e Extracontratual

A chamada responsabilidade contratual envolve a obrigação de reparar o dano por desrespeito a um contrato, como o próprio nome já indica. Ela decorre de um vínculo obrigacional preexistente, em que as partes criam para si próprias obrigações decorrentes do acordo de vontade.

Já a responsabilidade extracontratual, que também é chamada de aquiliana, diz respeito à obrigação de indenizar ou reparar que não decorre da celebração de um contrato. Segundo Cavalieri Filho (2010, p. 15), essa responsabilidade tem como origem uma obrigação imposta por preceito e princípios do Direito, ou mesmo da lei.

Nesse sentido:

Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal, e, na contratual, descumpre o avençado, tornando-se inadimplente. Nesta, existe uma convenção prévia entre as partes que não é cumprida. Na responsabilidade extracontratual, nenhum vínculo jurídico existe entre a vítima e o causador do dano, quando este pratica o ato ilícito (GONÇALVES, 2012, p. 34).

Convém ressaltar que há quem defenda a inutilidade dessa classificação, “são os adeptos da tese *unitária* ou *monista*, que entendem pouco importar os aspectos sob os quais se apresente a responsabilidade civil no cenário jurídico, pois uniformes são os seus efeitos” (GONÇALVES, 2012, p. 34). Mas apesar desse posicionamento, a maioria da doutrina ainda utiliza essa classificação na didática pedagógica.

Por óbvio, a responsabilidade civil por dano ambiental é extracontratual, fundada em lei e não em contrato celebrado entre sujeitos.

### 3.1.2 Responsabilidade Objetiva e Subjetiva

A classificação da responsabilidade em objetiva ou subjetiva refere-se à presença ou não de culpa na ação ou omissão do agente. Pode-se dizer que a responsabilidade é subjetiva quando é necessária a comprovação da culpa do agente no ato danoso para que ele possa ser obrigado a indenizar.

E nesse mesmo sentido, “diz-se, pois, ser subjetiva a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa” (GONÇALVES, 2012, p. 36). Desse modo, a

prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Diante dessa concepção, a responsabilidade do causador do dano somente se configura se agiu com dolo ou culpa.

Por sua vez, a responsabilidade objetiva apresenta-se quando se verifica apenas o nexo causal entre a conduta e o dano, nada mais. A culpa nessa modalidade não é levada em consideração, e essa responsabilidade é fundamentada pela teoria do risco. “Segundo essa teoria, aquele que, através de sua atividade, cria um risco de dano para terceiros deve ser obrigado a repará-lo, ainda que sua atividade e seu comportamento sejam isentos de culpa” (RODRIGUES, 2007, p. 11).

A modalidade de responsabilidade por danos ambientais é a objetiva, e essa disposição encontra-se com clareza no §1º do art. 14 da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente: “Sem obstar a aplicação das penalidades neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

Desse modo, pode-se verificar que a lei considera o risco da atividade como fundamento da indenização, e por assumir esse risco é que o causador do dano ao meio ambiente responderá objetivamente por suas ações.

### **3.2 Independência das responsabilidades**

A Constituição Federal determina:

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. 225, § 3º da CF/88)

O princípio da independência das responsabilidades implica que o mesmo fato pode ocasionar a sanções civis, penais e administrativas, que se aplicam cumulativamente. Essa independência, todavia, não é absoluta. Algumas regras impõem influências entre uma esfera de responsabilidade e outra.

### **3.3 Responsabilidade civil pelo dano ambiental**

Cumprir dizer que imputar responsabilidade a uma pessoa que causa algum dano a outrem, é uma consequência lógica do sentimento de justiça que existe no ser humano. Venosa (2007, p.16) lembra que o famoso princípio da Lei do Talião,

pautado no “olho por olho e dente por dente”, já consistia, na verdade, na imputação de responsabilidade, exigindo-se uma reparação pelo mal causado.

É preciso dizer que no entendimento atual tem-se o conceito de responsabilidade conforme proposto por Sarvatier (apud RODRIGUES, 2007, p. 06), que a apresenta como uma “obrigação que pode incumbir uma pessoa a reparar o prejuízo causado a outra, por fato próprio, ou fato de pessoas ou coisas que dela dependam”.

Em matéria ambiental, a responsabilidade civil é fundada na responsabilidade objetiva. A responsabilidade pelo risco já estava prevista na Lei nº 6.938/81. Isso se justificava pelo fato de que o sistema de responsabilidade então vigente – subjetiva – não bastava para responsabilizar os autores de danos ambientais. Muitas vezes, o dano ocorria sem que houvesse uma conduta dolosa ou culposa, o que eximia de pronto os autores da responsabilidade pelo dano causado. Era necessário buscar um meio de alterar essa lógica para as questões ambientais, responsabilizando os autores do dano, independentemente da ocorrência de condutas culposas ou dolosas. Assim o art. 14, § 1º, da citada lei veio trazer soluções a esses problemas:

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas [...], é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. (art. 14, § 1º da Lei 6.938/81)

Essa não foi a primeira vez que se estabeleceu a responsabilidade objetiva por dano. A Lei nº 6.453, de 17-10-1977, que dispõe sobre a responsabilidade por dano nuclear, já determinava como “exclusiva do operador da instalação nuclear, independentemente da existência de culpa, a responsabilidade civil pela reparação de dano nuclear causado por acidente nuclear”. A Convenção Internacional sobre responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, de 1969, introduzida no país pelo Decreto nº 79.437, de 28-3-1977, também já havia estabelecido a responsabilidade objetiva. (Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, artigo III)

A lei nº 11.105/05 também instituiu a responsabilidade objetiva:

Sem prejuízo da aplicação das penas previstas nesta Lei, os responsáveis pelos danos ao meio ambiente e a terceiros responderão solidariamente, por sua indenização ou reparação integral, independentemente da existência de culpa. (art. 20 da Lei nº 11.105/05)

A questão que se coloca diz respeito ao risco que o empreendedor impõe à sociedade, para obter lucro ou benefícios. Em caso de ocorrência de dano, ainda que tenha tomado todos os cuidados, ele é responsável pela recuperação ou indenização decorrente do dano causado.

É importante notar que, em matéria ambiental, o dano pode decorrer de atividade lícita. O empreendedor, ainda que em situação regular quanto ao licenciamento, por exemplo, é responsável em caso de dano provocado por sua atividade. Nessa linha, o § 1º do art. 14 da Lei nº 6.938/81 menciona que o poluidor é obrigado a indenizar, sem trazer à baila a necessidade da existência de um ato ilícito. Basta ter o agente provocado o dano.

Em determinados casos, o nexo causal pode também ser dispensado. É o que ocorre quando a responsabilidade é *propter rem*. Nos dizeres do STJ:

É isso que ocorre na esfera ambiental, nos casos em que o adquirente do imóvel é responsabilizado pelos danos ambientais causados nesta propriedade, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos (REsp. 1.056.540- GO, relatora Ministra Eliana Calmon, Primeira Turma, DJe 14-9-2009. No mesmo sentido, conferir: REsp 843.036 – PR, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 9-11-2006 p.266) [www.stj.gov.br](http://www.stj.gov.br) acessado em 10-10-2015.

Nesse caso, vai ser constituída responsabilidade solidária entre o atual proprietário do imóvel e o antigo proprietário, se for o caso, na busca da maior efetividade da proteção ambiental.

Frederico Amado (2014, p. 719) ressalta que deverá figurar no polo passivo da ação civil pública ambiental o poluidor, definido pelo inciso IV, do artigo 3.º, da Lei 6.938/1981, como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, diretamente ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”. O referido autor ainda destaca que logo, todos os poluidores, diretos ou indiretos, terão legitimidade passiva ad causam, sendo solidária a responsabilidade civil pela reparação dos danos ambientais, não sendo, portanto, obrigatória a formação do litisconsórcio passivo. Outrossim, o novo proprietário, possuidor ou detentor de imóvel com passivo ambiental também terá legitimidade ad causam para responder ação civil pública para a reparação do dano ambiental, porquanto se cuida de obrigação *propter rem*, independentemente de ter sido ele ou o antigo dono o causador do dano ambiental, sendo irrelevante a arguição de boa-fé.

#### **4. DIREITO À AÇÃO CIVIL PÚBLICA E AÇÃO POPULAR AMBIENTAL**

Se não houvesse direito ao processo judicial ambiental, o art. 225 da Constituição Federal ficaria morto, ou restaria como uma ideia digna mas sem concretude.

A lei da Ação Civil Pública teve o seu alcance de aplicação alterado com a entrega em vigor da Lei n. 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, porque, antes, ela podia ser usada para reclamar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Limitava-se a esses direitos difusos e coletivos, restringindo-se aos casos cujos bens fossem indivisíveis. Apesar de todo avanço que ela representou, com o inquérito civil exclusivo do Ministério Público, mais tarde agasalhado pela Constituição Federal de 1988, tratava-se de uma lei esparsa, e sua aplicação estava ainda além de sua plenitude.

Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, o campo de incidência da Lei de Ação Civil Pública foi profundamente aumentado, através de dispositivos que possibilitaram a defesa de outros interesses difusos, bem como dos interesses individuais homogêneos. Além disso, houve por bem aclarar, no seu artigo 6º, VI, a possibilidade de cumulação por danos morais e patrimoniais aos bens por essa lei protegidos.

Em síntese apertada, podemos verificar que a Lei da Ação Civil Pública presta-se à defesa de interesses coletivos *lato sensu*, à proteção do patrimônio público, meio ambiente, consumidores e da ordem econômica, tendo por fim a condenação dos responsáveis à reparação do interesse lesado, preferencialmente com o cumprimento específico da pena.

No que toca à proteção do meio ambiente, esta pode ser efetivada através de vários instrumentos colocados à disposição dos cidadãos e dos legitimados, como, por exemplo, o mandado de segurança coletivo, a ação popular constitucional, o mandado de injunção e a ação civil pública.

##### **4.1 Ação Civil Pública**

José Carlos Barbosa Moreira apresentou trabalho pioneiro, publicado no Brasil em 1977, intitulado “A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos” (FIORILLO, 2010, p. 587).

A partir desse estudo, o tema começou a ser desenvolvido.

Aludido trabalho tinha por objetivo discutir a temática da proteção jurisdicional dos interesses difusos, oferecendo dados relativos a um instrumento que, dentro de certos limites, poderia servir, e já servia, para tutelar interesses difusos: a ação popular.

A ação civil pública foi elaborada pela lei 7.347, de 24.7.1985. A ação judicial é denominada civil porque tramita perante o juízo civil e não criminal. Acentua-se que no Brasil não existem tribunais administrativos. A ação também é denominada pública porque defende interesses e bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesses difusos e coletivos.

As finalidades da ação civil pública são: cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e/ou a condenação em dinheiro. A ação visa a defender o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

#### **4.2 Participação do Ministério Público e da Defensoria Pública na ACP**

De acordo com o art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, com redação dada por força da Lei 11.448/2007, são legitimados ativos para a propositura da ação, o Ministério Público e a Defensoria Pública. Essa legitimação ativa é concorrente, disjuntiva e também extraordinária, ocorrendo uma autêntica substituição processual, pois se demanda em nome próprio direito de outrem, inclusive, existindo a possibilidade de litisconsórcio ativo ou, quando já em curso o processo, a assistência litisconsorcial.

A possibilidade da Defensoria Pública agir na promoção da ACP é relativamente recente, nasceu do entendimento que deveriam ser ampliadas, devido a importância do meio ambiente, as possibilidades e agentes para a preservação e garantia desse bem difuso.

Encontramos também na lei de Política Nacional do Meio Ambiente, lei 6.938/81, no seu artigo 14 § 1º, que o Ministério Público da União e dos Estados tem legitimidade para propor ação civil por danos causados ao meio ambiente.

Nesse sentido a Constituição Federal atribuiu exclusivamente ao Ministério Público a instauração do inquérito civil. Trata-se de medida preparatória de eventual ação civil pública, prevista primeiramente na Lei n. 7.347/85, no seu art. 8º, e, posteriormente, elevada ao nível constitucional como função institucional do

Ministério Público, conforme se verifica no artigo 129, III da Constituição Federal de 1988.

O inquérito civil não é um instrumento indispensável para o exercício da ação civil pública em defesa do meio ambiente, mas, inegavelmente, tem auxiliado na preparação dessa ação perante o Judiciário. A maior parte das ações civis públicas ambientais, no Brasil, tem passado pela fase prévia do inquérito civil, não obstante possa o procedimento judicial ser intentado sem essa fase preliminar. Vale destacar a contribuição das Universidades, principalmente as públicas, situadas nas áreas onde ocorrem os danos ambientais, na elaboração de perícias, ainda que seja uma obrigação legal e gratuita, a ajuda das Universidades é insuficiente, pois os professores têm suas tarefas próprias.

O inquérito civil tem por escopo a colheita de material de suporte para o ajuizamento da ação civil pública, averiguando-se a existência de circunstância que enseje a aplicação da Lei n. 6.938/81, de modo a formar a convicção do promotor de justiça e evitar a propositura de ação temerária. A recusa ou retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público, passaram a constituir crime, punido com pena de reclusão de um a três anos e multa. Passou a haver apoio do Direito Penal para a realização do inquérito civil ou da recepção de informações técnicas de quem as detenha.

Nota-se que a atuação do Ministério Público Federal e dos Estados não fica só no momento da apresentação do pedido judicial, mas também na preparação desse pedido. Sendo presente o *parquet* tanto na fase do inquérito civil e também na fase judicial.

### **4.3 Compromisso de Ajustamento de Conduta**

Por ocasião do inquérito civil, poderá ser firmado compromisso de ajustamento de conduta, conforme preleciona o § 6º do artigo 5º da Lei 7.347/85, “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento da tutela dos direitos coletivos, à medida que

evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material.

Imagine-se uma empresa poluidora e que, por ocasião do inquérito civil, verifique-se que sua atividade está ofendendo normas ambientais nos pontos X, Y, W e Z. Admitindo ainda que, usando do compromisso de ajustamento de conduta, o Ministério Público faça acordo extrajudicial com essa empresa no sentido de que ela se comprometa a regularizar, no prazo de vinte dias, os itens X e Z. Ora, justamente por não se tratar do instituto da transação, consagrado pelo Direito Civil, nada impedirá que o próprio Ministério Público, ou qualquer outro legitimado nos termos da lei, venha a entrar em juízo contra a empresa por causa dos itens Y e W, que não foram objeto do acordo.

O compromisso de ajustamento às exigências legais surge porque alguém – pessoa física ou jurídica, de Direito Privado ou de Direito Público, não está no presente, ou não estará no futuro, integralmente cumprindo a legislação ambiental.

Ajustar tem diversas acepções, mas vale aqui mencionar “convencionar”, “combinar”, “estipular”. O termo ajustamento, se tivesse sido empregado pela lei de forma isolada, poderia conduzir à interpretação de que o ajustamento entre os órgãos públicos e os interessados seria um contrato ou convenção negociada conforme vontade de ambas as partes. Contudo a lei une dois termos: “ajustamento” e “obrigações legais”. Assim, o “ajustamento” não significa transigência no cumprimento das obrigações legais. O Ministério Público não pode fazer concessões diante de interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme previsão do artigo 127 da Constituição Federal de 1988. Dispor ou renunciar às obrigações legais é inadmissível por parte do Ministério Público.

O termo de ajustamento pode ser convencionado antes do ajuizamento da ação, sem intervenção judicial. Neste caso, o ajustamento não transita em julgado, pois não há homologação judicial, e, dessa forma, não impossibilita a qualquer outro legitimado, que não tenha intervindo do acordo, propor ação civil pública, sem que para isso tenha que acrescentar provas. O acordo antes de ser assinado, merece ser tornado público. Um dos pilares do Direito Ambiental é a informação ampla, veraz, rápida e institucionalizada. Havendo transparência, os interessados poderão trazer para os órgãos públicos envolvidos outros subsídios ou a opinião se segmentos sociais diversos.

Para a validade da homologação do compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, é mister que estejam preenchidos os seguintes requisitos: a necessidade da integral reparação do dano, em razão da natureza indisponível do direito violado; indispensabilidade de cabal esclarecimento dos fatos, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas, já que desfrutará de eficácia de título executivo extrajudicial; obrigatoriedade da estipulação de cominações para a hipótese de inadimplemento e ainda a anuência do Ministério Público, quando não seja o mesmo autor da ação.

#### **4.4 Ação Popular Ambiental como instrumento de defesa vinculada a interesses difusos e sua evolução no ordenamento jurídico brasileiro**

Essa garantia constitucional foi prevista pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro na Constituição Federal de 1934, em seu artigo 113, item 38, o qual dispunha: “Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a Declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios”.

Apesar da previsão em constituições passadas, a utilização desse remédio constitucional na defesa de direitos difusos da coletividade não era muito constante. Outrossim, em que pese o presente instrumento aludir à tutela do patrimônio, era conceituado de forma restrita, consistindo na invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos do patrimônio Federal, Estadual e Municipal, ou de suas autarquias, entidades paraestatais e pessoa jurídicas subvencionadas com dinheiros públicos.

Superando essa conceituação restrita, foi o Prof. Barbosa Moreira pioneiro, ao chamar atenção de que a ação popular deveria ser encarada como instrumento para a defesa dos direitos difusos. Para tanto, salientava que a Lei 4.717/65 fixou o conceito de patrimônio com o fito de dilatar a área de atuação do instrumento processual para fora do restrito círculo das lesões meramente pecuniárias, tornando a ação popular mais interessante na perspectiva em que se situava seu trabalho sobre os interesses difusos. Isso porque estes os coletivos não raro se mostram insuscetíveis de redução a valores monetários, demonstrando a insuficiência da tutela ressarcitória. Em 1977, a Lei n 6.513 determinou a redação do § 1º do artigo 1º da lei 4.717/65, considerando o patrimônio público, para fins referidos no artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foi expressamente prevista, até de forma redundante, porquanto o patrimônio histórico e cultural é um dos aspectos do meio ambiente, a utilização da ação popular para a defesa do meio ambiente, como preceitua o artigo 5º, LXXIII:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou 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. (art. 5º, LXXIII, CF/88)

A única dificuldade para a ação ser totalmente popular é que o cidadão ou cidadãos, precisam contratar advogado para apresentar a petição inicial, o que seria indispensável se se considerar que o Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores.

#### **4.4.1 Objetivo**

O inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição traz como objetivo da ação popular a proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa, do patrimônio histórico e cultural quanto a atos lesivos contra eles praticados, inclusive por entidade da qual o Estado participe.

Com isso, importante frisar que a ação popular presta-se à defesa de bens de natureza pública e difusa, ou seja, o meio ambiente, o que implica na adoção de procedimentos distintos. Com efeito, tratando-se da defesa do meio ambiente, o procedimento a ser adotado será o previsto na Lei de Ação Civil Pública e no Código de Defesa do Consumidor, constituindo, a base da jurisdição civil coletiva. Por outro lado, tratando-se da defesa de bem de natureza pública, o procedimento a ser utilizado será o previsto na Lei 4.717/65.

Destarte, nota-se que a natureza jurídica do bem que se pretende tutelar será aspecto determinante na adoção do rito procedimental.

#### **4.4.2 Legitimidade ativa e passiva**

A ação popular ambiental reclama uma análise do conceito de cidadão. Isso porque a Constituição Federal de 1988 ampliou o objeto da ação popular, de modo

que esta não tutela mais somente bens públicos, mas também difusos, como já tivemos a oportunidade de verificar.

A legitimidade ativa da ação popular vem explicitada no artigo 1º, § 3º, da Lei 4.717/65, dizendo que a prova da cidadania, para ingresso em juízo, será feita com título eleitoral ou com documento que a ele corresponda. Esse conceito de cidadão só pode continuar servindo para os casos em que a ação seja utilizada para proteger coisa pública, uma vez que, nessas situações, é perfeitamente compreensível a relação entre o conceito de cidadão e a utilização desse remédio constitucional.

Todavia, aludida redação em sede de ação popular ambiental não é acertada, porquanto estaria restringindo o conceito de cidadão à ideia ou conotação política, ou seja, somente o indivíduo quite com as suas obrigações eleitorais poderia utilizar-se da ação popular. Dessa forma, em sendo de todos os bens ambientais, nada mais lógico que não só o eleitor quite com a Justiça Eleitoral, mas todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País possam ser rotulados cidadãos para fins de propositura da ação popular ambiental.

Para tanto, não deve-se perder de vista que o artigo 5º, *caput* e LXXIII, bem como o artigo 225, *caput*, preceituam:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade 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.

(...)

Artigo 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. (CF/88)

Com isso, denota-se que o destinatário do meio ambiente ecologicamente equilibrado é toda coletividade, brasileiros e estrangeiros aqui residentes, independentemente da condição de eleitor, de modo que, no tocante à proteção dos bens e valores ambientais, o artigo 1º, § 3º, da Lei 4.717/65 não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988.

Em se tratando de legitimidade passiva poderá figurar no polo passivo qualquer pessoa responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente, de acordo com o conceito de poluidor estabelecido pela Política Nacional do Meio Ambiente, além de inexistir vedação constitucional no tocante à questão.

#### **4.4.3 Pressuposto de cabimento**

É pressuposto para a propositura da ação popular ambiental que haja um ato lesivo ao meio ambiente.

A ação popular não tem por escopo único a só fiscalização da conduta dos atos da administração. Isso porque, ao colocar o meio ambiente como um dos seus objetos, transfere ao Poder Público o dever de preservá-lo e protegê-lo, por conta do disposto no artigo 225 da Constituição Federal. A palavra ato deve, pois, ter um conteúdo mais elástico, abarcando tanto o ato comissivo como o omissivo, porquanto é imposto ao Poder Público o dever constitucional de prevenção e proteção do meio ambiente.

A finalidade da ação popular trazida pelo artigo 5º, LXXIII, da Constituição é anular ato lesivo, portanto, desconstituir o já praticado. No entanto, se for um ato material propriamente dito, como por exemplo, se uma empresa sem licença para funcionar desrespeitar a norma e poluir o ambiente, a pretensão da ação popular será extirpar o ato que está sendo praticado, de modo a prescrever a abstenção da praticado.

Por derradeiro, importante frisar que, estando o ato consumado, ainda que as consequências nocivas ao meio ambiente estejam sendo produzidas, não caberá ação popular, porquanto esta não se presta à reparação do dano, senão estaríamos no campo da incidência da ação civil pública, além do que visa atacar o ato e não as suas consequências.

## 5. CONCLUSÃO

O homem, em sua relação com o meio ambiente, já atravessou vários períodos. Desde a época em que a temia, depois o usando em seu favor, até a atualidade, em que se coloca como soberano diante de toda a biodiversidade.

Entretanto, essa característica de exploração desenfreada chegou ao ponto de degradar todo o planeta, e chegou-se ao estado crítico atual, em que os recursos estão escassos e as espécies extinguindo-se. Este triste cenário foi sendo construído em nome de um desenvolvimento sustentável desenfreado. O homem ignorou os limites da sustentabilidade e agora sua própria espécie está sendo atingida pelo desequilíbrio ambiental.

Assim, diante da necessidade premente de mudança do paradigma que se tinha até então, o direito ambiental surge como aliado para um novo ordenamento. Mais do que proteger a fauna e a flora, o pensamento jurídico evoluiu para compreender que o direito a um meio ambiente equilibrado e indissociável à qualidade de vida de toda população.

A Constituição Cidadã de 88 trouxe uma série de normas que norteiam o Direito Ambiental, este que tem seu objeto respaldado na preservação do equilíbrio ecológico, proporcionando ao homem uma melhor qualidade de vida.

Essas normas constitucionais trazem o conceito e a regulamentação do que venha a ser meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

A responsabilidade civil por danos ambientais possui grande distinção com a responsabilidade civil “tradicional”, visto que adotou-se em matéria ambiental da responsabilidade objetiva, ou seja, aquela que independe de culpa, juntamente com a modalidade do risco integral.

Nesse contexto, ocorrerá dano ambiental sempre que houver a degradação do meio ambiente, ou seja, “um poluidor e um bem poluído”.

A partir desse fato, constatado o dano, surge o dever de reparar a degradação ocorrida. De regra a primeira forma de reparação é a in natura, na impossibilidade dessa reparação, tem-se a segunda forma que é a compensação, e última forma de reparação ocorre quando uma das anteriores não puderem ser realizadas, que é a reparação em pecúnia, isto é, por meio de uma indenização. Porém esse valor pecuniário é de difícil determinação e não atinge o efeito necessário para o meio ambiente.

A responsabilização civil ambiental visa à proteção direta do meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja por meio da imposição de obrigações comissivas ou omissivas, seja pela imposição de medidas financeiras compensatórias. A responsabilização administrativa tem por fim assegurar a efetividade do poder de polícia ambiental na promoção do interesse público de proteção do meio ambiente. A responsabilização penal visa a promover a preservação do meio ambiente enquanto bem jurídico fundamental.

Serão responsabilizados todos aqueles que causarem danos ao meio ambiente de forma solidária devido a importância da vítima (a coletividade). Há uma espécie de facilitação para que a vítima seja ressarcida, uma vez que ela pode cobrar o dano inteiro de apenas um dos envolvidos conforme a regra de solidariedade.

Assim, o meio ambiente é tutelado pela Constituição Federal, possuindo instrumentos eficazes à prevenção do dano ambiental, interligada à responsabilidade objetiva como meio para “obrigar” o poluidor a responder pelos eventuais danos ambientais e na ocorrência desses danos, que ele os repare de forma integral.

De tal modo, o direito ambiental tende a ser associado internacionalmente aos direitos humanos fundamentais, tendo em vista que o equilíbrio natural está afeto à própria saúde humana. A visão antropocentrista do homem como senhor absoluto da natureza vai sendo, lentamente, substituída pelo biocentrismo, no qual se busca o equilíbrio dentre todas as espécies e onde o homem é apenas mais um integrante da comunidade.

## 6. REFERÊNCIAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquemático**. 5. Ed. São Paulo: Método, 2014.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16. ed. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2015.

BAYER, Diego Augusto. **Princípios Norteadores do Direito Ambiental**. Disponível em: <<http://diegobayer.jusbrasil.com.br/artigos/121943191/principios-norteadores-do-direitoambiental-resumo>>. Acesso em: 07 ago. 2015.

BOFF, Leonardo. **Sustentabilidade**: adjetivo ou substantivo? Disponível em: <<http://leonardoboff.wordpress.com/2011/06/07/sustentabilidade-adjetivo-ou-substantivo/>>. Acesso em: 11 de out. 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CHEQUER, Cláudio. **O Ministério Público e a Promoção dos Direitos Fundamentais nas Relações Privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. vol. 7. 24.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Código Civil. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 12 de outubro 2015.

\_\_\_\_\_. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil – ebook**. vol. 5. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ECO 92. **Rio Conferência 92**. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/eco92.htm>>. Acesso em: 16 de nov. 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha; NERY, Rosa Maria Andrade. **Direito Processual Ambiental Brasileiro**. São Paulo: CIT, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. vol. 4. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

LEITE, Jose Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 5.ed. São Paulo: RT, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 23. ed. São Paulo:Saraiva, 2011, p. 532.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo: RT, 2005.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. vol. 4. São Paulo: Saraiva,2007.

TARTUCE, Flavio. **Manual de Direito Civil**. 8. ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Responsabilidade Civil**. vol. 4. 7. ed. São Paulo:Atlas, 2007.

YABIKU, Roger Moko. **Direito Constitucional aplicado à profissão**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6913/direito-constitucional-aplicado-a-profissao>>. Acesso em: 12 de out. 2015.