

**ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

Carolina Miranda do Prado Mascarenhas

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIAIS
PARA CORREÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS**

Belo Horizonte

2017

Carolina Miranda do Prado Mascarenhas

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIAIS
PARA A CORREÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
graduação da Escola Superior Dom Helder
Câmara como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Belo Horizonte

2017

ESCOLA SUPERIOR DOM HELDER CÂMARA

Carolina Miranda do Prado Mascarenhas

**RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL, POLÍTICAS PÚBLICAS E JUDICIAIS
PARA A CORREÇÃO DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Escola Superior Dom Helder Câmara como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito

Orientador: Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Aprovado em: ___ / ___ / ___

Orientador: Prof. Dr. Magno Federici Gomes

Professor Membro: Prof. Dr. Elcio Nacur Rezende - ESDHC

Professor Membro: Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Junior – PUC/Minas

Nota: _____

Belo Horizonte

2017

Dedico o presente trabalho, primeiramente, a Deus, e também, aos meus pais, à minha família, aos meus amigos e aos meus colegas de profissão e faculdade que incentivaram e demonstraram todo carinho e apoio.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, quero agradecer a Deus que me honrou e que possibilitou que toda a minha caminhada fosse possível para mais essa conquista. Toda honra e glória seja dada ao Senhor Jesus que me sustenta e me dá um novo ânimo a cada dia da minha vida.

Agradeço aos meus pais, Eduardo e Estephânia, que desde o início acreditaram na minha capacidade e me deram todo apoio necessário para que eu persistisse nessa trajetória, sem vocês não seria possível alcançar meus objetivos.

Agradeço aos meus irmãos, Eduardo, Estephânia e Pollyanna, por também sempre me incentivarem e torcerem por mim e pelas minhas conquistas, o apoio de vocês tornou menos difícil chegar até aqui.

Agradeço aos demais familiares que de certa forma acabaram me incentivando e torcendo por mais essa conquista.

Agradeço à minha sócia, Raquel, que me apoiou em todos os momentos e compreendeu todas as minhas ausências no escritório, dando todo o suporte para que o nosso trabalho não fosse prejudicado.

Agradeço às minhas queridas amigas, Nathália e Ana Christina, que foram o presente que o Mestrado me deu e tornaram essa jornada muito mais alegre e prazerosa, cujo apoio e incentivo em cada etapa superada nessa trajetória foram essenciais para chegar até aqui.

Agradeço também aos demais colegas de Mestrado que brilhantemente dividiram suas experiências para a construção do conhecimento que obtivemos nesse curso.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Magno, pelos ensinamentos, pelo apoio e pela dedicação que serviu de muita inspiração como pesquisadora e profissional do Direito.

Agradeço aos demais professores da Escola Superior Dom Helder Câmara que proporcionaram momentos muito construtivos e únicos nessa trajetória.

RESUMO

O direito ao meio ambiente equilibrado é assegurado a todos através de disposição constitucional no art. 225. Para se chegar ao objeto de estudo, inicialmente constará a amplitude e a essencialidade do meio ambiente, observando que este é constituído de diversos aspectos que não se resumem apenas ao meio ambiente natural. Por meio da análise principiológica ambiental, estuda-se as diretrizes do Direito ambiental que norteiam todo o sistema de garantia ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente no que se refere à responsabilização civil por danos ambientais como meio de desacelerar a degradação. Após feita a diferenciação básica das formas de imputação da responsabilidade civil, bem como das teorias justificantes das diversas modalidades de sanção civil, pretende-se observar os diversos instrumentos possíveis de correção das externalidades negativas advindas da atuação dos agentes econômicos. Também serão analisados os diversos instrumentos processuais disponíveis para que a atuação do Poder Judiciário seja eficiente diante da falha do Poder Público de agir preventivamente contra o dano ambiental. O objetivo geral da pesquisa é compreender como a responsabilidade civil ambiental, juntamente com políticas públicas e judiciais, podem e devem ser determinantes para o estabelecimento de instrumentos de correção de externalidades negativas no meio ambiente. A presente pesquisa utilizará o método teórico documental, com técnica dedutiva, através de pesquisa bibliográfica para estabelecer a visão doutrinária e jurisprudencial acerca do tema.

Palavras-chave: Meio ambiente. Direitos fundamentais. Responsabilidade civil. Políticas públicas. Políticas judiciais. Externalidades negativas.

ABSTRACT

The constitutional provision guarantees the right to a balanced environment to all. Initially, this dissertation will show the amplitude and essentiality of the environment, observing that it is constituted of several aspects that are not only limited to the natural environment. By means of the environmental analysis, it studies the environmental law guidelines that guide the whole system of guaranteeing the fundamental right to the ecologically balanced environment, especially with regard to civil liability for environmental damages as a means of slowing down degradation. After the basic differentiation of the imputation forms of civil liability, as well as the justificatory theories of the various modalities of civil sanction, it is intended to observe the various possible instruments of correction of the negative externalities correction from the performance of economic agents. Likewise, it will analyse the multiple procedural instruments which are available so that the Judicial Power is efficient in face of the failure of Public Power in acting preventively to avoid environmental damage. The research general objective is to understand how environmental civil liability, together with public and judicial policies, can and should be decisive for the establishing instruments to correct negative externalities on the environment. The present research will use the theoretical documentary method, with deductive technique, through bibliographical research to establish the doctrinal and jurisprudential vision about the subject.

Keywords: Environment; Fundamental rights; Civil liability; Public policy; Judicial policies; Negative externalities.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A DEFINIÇÃO DE MEIO AMBIENTE	12
2.1 As dimensões do meio ambiente	14
2.2 O direito fundamental ao meio ambiente	16
3 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	20
3.1 Princípio do desenvolvimento sustentável	21
3.2 Princípio da solidariedade intergeracional	22
3.3 Princípio da prevenção	26
3.4 Princípio da precaução	28
3.5 Princípio do poluidor-pagador	29
3.6 Princípio do usuário-pagador	31
3.7 Princípio do ônus social	32
3.8 Princípio da informação	33
3.9 Princípio da proibição do retrocesso ambiental	34
3.10 Princípio da reparação integral	35
3.11 Princípio do dever de atuação estatal e da coletividade na proteção do meio ambiente	36
4 RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO	37
4.1 Responsabilidade civil ambiental	40
4.2 Teorias acerca da responsabilidade civil	41
4.2.1 <i>Teoria do risco integral</i>	41
4.2.2 <i>Teoria do risco criado ou risco da atividade</i>	42
4.2.3 <i>Teoria do risco administrativo</i>	43
4.3 Modalidades de reparação civil ambiental	45
4.3.1 <i>Reparação in natura</i>	45
4.3.2 <i>Reparação pecuniária</i>	46
4.4 Compensação ambiental	46
4.5 A responsabilidade civil do Estado	49

5 O NASCIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL	55
5.1 A prevalência do desenvolvimento econômico	57
5.2 A integração das políticas ambientais	58
6 INSTRUMENTOS DE CORREÇÃO DAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS	64
6.1 Regulação direta	65
6.2 Instrumentos econômicos	66
6.3 A implementação de políticas públicas	69
7 CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	72
7.1 Ativismo judicial fomentado	72
7.1.1 <i>Ação civil pública</i>	73
7.1.2 <i>Ação popular</i>	74
7.2 A atuação do Ministério Público	76
7.2.1 <i>Inquérito civil</i>	77
7.2.2 <i>Termo de ajustamento de conduta</i>	78
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
REFERÊNCIAS	84

1 INTRODUÇÃO

A atividade humana desenfreada cada vez exige maior disponibilidade de recursos naturais para atingir seus objetivos. E todo esse desenvolvimento humano possui consequências que podem se tornar irreversíveis ao meio ambiente. O crescente desenvolvimento econômico não tem levado em consideração a finitude dos recursos naturais e isso tem gerado problemas na disponibilidade e na manutenção do meio ambiente para as presentes e as futuras gerações.

As graves intervenções humanas no meio ambiente impõem a rediscussão sobre os limites e as formas de gestão dos recursos naturais, não apenas como um elemento central da indução de mudanças, mas também como contenção do agravamento do quadro. Embora existam correntes caracterizadas por um ufanismo tecnológico reparador ou compensatório da redução do ambiente natural e de orientações céticas sobre o papel ativo das ações humanas como razões dessas mudanças, tem predominado a compreensão de que o projeto moderno de exploração desenfreada dos recursos naturais e de tratamento da natureza como objeto a ser dominado necessita de correções de rumo, sob pena de promover-se uma crise ambiental considerável que possa por em risco não apenas as conquistas obtidas pela humanidade, mas a sua própria sobrevivência.

O tema se justifica pelo fato que constitucionalmente é garantido às presentes e às futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado competindo a todos e ao Poder Público promover medidas de proteção e defesa desse bem jurídico. E devido a essencialidade desse bem jurídico não se pode afastar o seu reconhecimento como um direito fundamental, pois a sua garantia reflete na proteção de outros direitos também conhecidos como fundamentais.

E dessa forma, a presente dissertação tentará responder aos seguintes problemas: é possível o instituto da responsabilidade civil ambiental influenciar ou determinar instrumentos que possibilitem a correção de externalidades negativas no meio ambiente? É necessária a atuação judicial para se buscar a efetivação dos instrumentos de correção de externalidades negativas?

Para justificar o enquadramento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, serão apresentadas as definições trazidas por Alexy (2014) na sua teoria dos direitos fundamentais, que é o marco teórico da presente dissertação, destacando a ideia de não haver a necessidade das disposições constitucionais estarem topograficamente marcadas para serem reconhecidas como garantidoras de direitos

fundamentais.

Diante desse reconhecimento da essencialidade do meio ambiente e que sua disposição constitucional se trata de uma norma garantidora de direito fundamental, é possível alinhar com os princípios ambientais que auxiliarão na compreensão da proteção e defesa do meio ambiente. Por meio da análise principiológica ambiental, estuda-se as diretrizes do Direito ambiental que norteiam todo o sistema de garantia ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, principalmente no que se refere à responsabilização civil por danos ambientais como um meio de desacelerar a degradação e no momento de escolha de instrumentos eficazes na correção de externalidades negativas.

Estabelecida a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental e analisados os princípios que norteiam toda essa garantia, o que se pretende como hipótese é verificar a possibilidade da responsabilidade civil ambiental juntamente com políticas públicas e judiciais influenciarem e determinarem na correção de externalidades negativas das atividades econômicas degradadoras do meio ambiente através de instrumentos próprios que estarão fundamentados na base teórica e principiológica inicialmente apresentada.

Com base nos problemas e hipótese expostos, o objetivo geral da pesquisa é compreender como a responsabilidade civil ambiental, juntamente com políticas públicas e judiciais, podem e devem ser determinantes para o estabelecimento de instrumentos de correção de externalidades negativas no meio ambiente.

E ainda, como objetivos específicos visa compreender o que é o meio ambiente e verificar as suas dimensões; analisar com base na teoria de direitos fundamentais de Alexy o reconhecimento da garantia ao meio ambiente como um direito fundamental de modo a justificar a responsabilidade civil do Estado e dos agentes econômicos quando descumprem o papel de proteção e defesa do meio ambiente; investigar ainda, os princípios do Direito ambiental que dão fundamentos à necessidade de estabelecer instrumentos diversos para se manter um meio ambiente saudável que garanta o cumprimento desses ditames; definir o instituto da responsabilidade civil ambiental, com as suas formas de imputação e as teorias basilares de justificação da aplicação das sanções civis, estabelecendo as possíveis modalidades de reparação; verificar os instrumentos e mecanismos de correção das externalidades negativas que basicamente se definem por meio de políticas públicas. Dessa forma, estabelecer a possibilidade da reponsabilidade civil definir novos meios de correção de externalidades e até mesmo influenciar na adoção dos já disponíveis.

A presente pesquisa utilizará o método teórico documental, com técnica dedutiva,

através de pesquisa bibliográfica para estabelecer a visão doutrinária e jurisprudencial acerca da responsabilidade civil ambiental correlacionada com políticas públicas e judiciais para a correção de externalidades negativas.

Para se chegar ao objeto de estudo, no primeiro capítulo constará a amplitude e essencialidade do meio ambiente, observando que é constituído de diversos aspectos que não se resumem apenas ao meio ambiente natural, bem como será analisado o marco teórico em que justifica a compreensão da garantia ao meio ecologicamente equilibrado como um direito fundamental.

Já no segundo capítulo, para melhor efetivação desse direito fundamental, serão analisados alguns princípios norteadores dessa proteção que buscarão consolidar essa garantia constitucional e informar a melhor aplicação das medidas de proteção ambiental, principalmente no que concerne na aplicação de instrumentos para a correção de externalidades negativas juntamente sob o enfoque da responsabilização civil.

No terceiro capítulo serão expostas as regras aplicáveis ao direito material para a responsabilização do degradador que não deixam margem de incerteza sobre a devida aplicação de sanções civis em reparação e/ou recomposição do bem ambiental.

Constará ainda, conforme a doutrina brasileira, que a responsabilidade civil pode ter diversas funções e efeitos, dentre eles: a reparação para se obter a cessação ou a diminuição de um prejuízo, a supressão de uma situação ou fato danoso para cessar a atividade que se encontra na origem do dano e a pena civil para aplicar uma sanção em decorrência de uma conduta comissiva ou omissiva. Além disso, a responsabilidade civil poderá ter funções acessórias como dissuasória de comportamentos ilícitos e preventiva de outros danos, atuando sobre a conduta do responsável.

Após feita a diferenciação básica das formas de imputação da responsabilidade civil, bem como das teorias justificantes das diversas modalidades de sanção civil, pretende-se abordar o nascimento das políticas públicas no Brasil e observar os diversos instrumentos possíveis de correção das externalidades negativas advindas da atuação dos agentes econômicos.

No quarto capítulo, constará que ao longo da história, o Brasil foi adotando políticas públicas de acordo com a sua imediata necessidade e de acordo com os anseios sociais individualistas. Mas tal atitude acabou causando o retardamento na adoção de medidas efetivas de proteção ao meio ambiente.

Em atenção aos anseios da época, por um longo tempo, o Brasil apresentava políticas que atendiam aos interesses imediatos e na solução rápida de problemas

aparentemente mais visíveis. Porém, as consequências causadas ao meio ambiente passaram a ser avaliadas após um grande desgaste internacional no convencimento de países em desenvolvimento que não adotavam qualquer iniciativa na proteção do meio ambiente.

O desenvolvimento das políticas ambientais no Brasil é caracterizado por diversas fases em que nitidamente se verifica o atendimento apenas às peculiaridades da época, sem observar a finitude dos recursos naturais.

Verifica-se que, por muito tempo, prevaleceu o entendimento de que a proteção ao meio ambiente era uma questão acessória ao desenvolvimento econômico, principalmente numa fase em que o Brasil se encontrava progredindo economicamente de forma assustadora devido à crescente industrialização e desenvolvimento dos grandes centros.

Pretende-se verificar a adoção de políticas ambientais mais abrangentes envolvendo a garantia de direitos fundamentais como a dignidade da pessoa, além de garantir o direito das futuras gerações que merecem receber as mínimas condições ambientais para a sua sobrevivência.

Já no quinto capítulo, serão analisados os diversos instrumentos de correção de externalidades negativas possíveis para serem aplicados a medida da necessidade e da adequação, verificando que na maioria das vezes será melhor a conjugação de instrumentos de regulação com instrumentos econômicos para devida eficiência.

Com toda essa construção, espera-se que seja definida a possibilidade da responsabilidade civil ambiental como fator determinante na criação e no cumprimento de mecanismos para a correção de externalidades negativas advindas de atividades econômicas.

Dessa forma, no último capítulo, serão analisados os diversos instrumentos processuais disponíveis para que a atuação do Poder Judiciário seja eficiente diante da falha do Poder Público de agir preventivamente à ocorrência do dano ambiental.

2 A DEFINIÇÃO DE MEIO AMBIENTE¹

Antes de adentrar especificamente ao objeto de estudo, é importante definir certos aspectos para uma melhor compreensão da amplitude do problema envolvido e também dos seus reflexos. Com isso, a primeira parte do presente tópico analisará a definição do bem jurídico a ser tutelado, qual seja, o meio ambiente. Logo depois, serão compreendidas as

¹ O presente capítulo foi extraído de: SAMPAIO; MASCARENHAS, 2016.

dimensões do meio ambiente e o seu reconhecimento como uma garantia constitucional de direito fundamental.

Para traçar a definição do que se compreende como meio ambiente, é importante começar pela própria expressão, como salienta Silva (2013, p. 19). Em alguns países não se adota o termo “meio ambiente”, visto que consideram ser redundante tal expressão pelo fato das duas palavras expressarem um mesmo sentido. É o exemplo da Itália, que emprega somente o termo “ambiente” como correspondente à paisagem, ao objeto de movimento normativo ou ideias sobre defesa do solo, do ar e da água e ao objeto da disciplina urbanística (SILVA, 2013, p. 20).

Silva (2013) justifica a adoção do termo no idioma português pelo fato de haver uma necessidade de reforçar o sentido da expressão. Por essa razão, o autor (2013, p. 19-20) destaca que: “[...] é uma prática que deriva do fato de o termo reforçado ter sofrido enfraquecimento no sentido a destacar, ou, então, porque sua expressividade é mais ampla ou mais difusa, de sorte a não satisfazer mais, psicologicamente, a ideia que a linguagem quer expressar”.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), Lei nº 6.938/1981, foi a primeira legislação brasileira a trazer expressamente o conceito de meio ambiente, dispondo da seguinte forma:

Art 3º da Lei nº 6.938/1981. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas [...] (BRASIL, 1981).

Machado (2010, p. 55) assevera que tal definição legal “vai atingir tudo aquilo que permite a vida, que a abriga e rege”. Apresenta, ainda, que algumas legislações estaduais brasileiras já haviam noticiado alguns elementos que compreenderiam a definição de meio ambiente, como a legislação fluminense que trouxe em seu art. 1º, parágrafo único do Decreto-Lei nº 134/1975, o meio ambiente como “todas as águas interiores ou costeiras, superficiais ou subterrâneas, o ar e o solo”; e como a lei estadual de Alagoas (Lei nº 4.009/1979, art. 3º) que integrava no “meio ambiente” “os recursos hídricos, a atmosfera, o solo, o subsolo, a flora e a fauna, sem exclusão do ser humano”.

A enumeração não é exaustiva e tem seus problemas. Mesmo a definição da lei federal tem seu grau de indeterminação pelo uso dos termos “condições” e “interações” e de relativa incompletude ao mencionar “a vida em todas as suas formas”. Milaré (2015, p. 137)

salienta que “o meio ambiente pertence a uma daquelas categorias cujo conteúdo é mais facilmente intuível que definível, em virtude da riqueza e complexidade do que encerra”.

2.1 As dimensões do meio ambiente

Ao analisar o conceito de meio ambiente, verifica-se que podem ser consideradas diversas dimensões que os doutrinadores trazem como uma forma de classificação do meio ambiente.

De acordo com a análise de Fiorillo (2008), a Constituição da República de 1988 (CR/1988), em seu art. 225, ao se valer da expressão “sadia qualidade de vida” procurou tutelar todas as formas de expressão do meio ambiente, como o meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Essa abrangência leva os doutrinadores a apresentarem uma variedade de critérios de classificação ou de tipologia do que poderá ser considerado como meio ambiente. Silva (2013, p. 21), por exemplo, identifica três elementos ou aspectos do meio ambiente - artificial, cultural e natural -, assim definidos:

- I – *meio ambiente artificial*, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos equipamentos públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto);
- II – *meio ambiente cultural*, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do Homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;
- III – *meio ambiente natural*, ou *físico*, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, paisagístico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam [...] (SILVA, 2013, p. 21).

Embora se tenha limitado em uma classificação tripartite, Silva (2013) destaca a importância do meio ambiente do trabalho que considera incluído no meio ambiente artificial. O meio ambiente do trabalho, para Silva (2013, p. 23), seria “o local em que se desenrola boa parte da vida do trabalhador, cuja qualidade de vida está, por isso, em íntima dependência da qualidade daquele ambiente”.

Por sua vez, Fiorillo (2008, p. 20) destaca que o meio ambiente é um conceito jurídico indeterminado, mas unitário, de modo que as classificações adotadas visam somente à auxiliar na identificação da atividade degradante e do bem a ser tutelado, não deixando de observar que o objetivo maior é garantir uma vida saudável em todas as suas formas de

expressão. Nesse sentido, prefere uma classificação quadripartite - natural, artificial, cultural e do trabalho -, assim apresentados:

O meio ambiente natural ou físico é constituído pela atmosfera, pelos elementos da biosfera, pelas águas (inclusive pelo mar territorial), pelo solo, pelo subsolo (inclusive recursos minerais), pela fauna e flora. Concentra o fenómeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem. [...]

O meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto) [...] (FIORILLO, 2008, p. 20-21).

Quanto ao meio ambiente cultural, Fiorillo (2008) adota a definição estabelecida no art. 216 da CR/1988:

Art. 216 da CR/1988. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (BRASIL, 1988).

E, por fim, assume um conceito mais abrangente sobre o meio ambiente do trabalho do que o apresentado por Silva (2013):

Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.) (FIORILLO, 2008, p. 22).

Nota-se que o conceito acima expresso dá ênfase ao que tem de mais importante no meio ambiente do trabalho, qual seja, a saúde do trabalhador. Todas as condições e atividades devem zelar pela saúde do trabalhador, afastando o interesse unicamente econômico no desempenho de suas atividades.

Dentro dessas especificações acerca das dimensões do meio ambiente, é importante destacar a visão trazida por Häberle sobre o Direito constitucional europeu em que se nota uma dimensionalidade binária e clássica do meio ambiente, cultural e natural. E, nesse sentido, Häberle (2009, p. 29) expressa: “lo que parece ser cierto es que la protección de las

futuras generaciones sólo puede ser asegurada por um Estado constitucional que salvaguarde la cultura y la natureza”².

Nota-se que, em Häberle, não se procura especificar as diversas dimensões do meio ambiente e isso não quer dizer que foram excluídas as demais especificadas pela doutrina brasileira. O que se pode concluir é que o meio ambiente cultural possui uma amplitude tão grande que compreende tudo aquilo que não seja natural.

Com todas essas definições e delimitações, o que se observa é que o meio ambiente não se resume ao meio ambiente natural, estando presente em todos os aspectos de vida, por isso a importância de reconhecer seu *status* constitucional como um direito fundamental e também de defendê-lo e garanti-lo não somente para as presentes gerações como também para as futuras como uma forma de manutenção da vida e da terra.

Toda essa análise é importante para reforçar a imprescindibilidade da garantia desse bem jurídico com um direito fundamental, pois afeta outros direitos e garantias fundamentais como o direito à vida, à saúde, à dignidade, por exemplo. E, dessa forma, no próximo tópico serão abordados os fundamentos para se considerar o meio ambiente como um direito fundamental.

2.2 O direito fundamental ao meio ambiente

A atual CR/1988 foi a primeira da longa e tortuosa jornada do constitucionalismo no País, que reconheceu o meio ambiente como direito fundamental disciplinando em seu art. 225 com a seguinte dicção: “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” (BRASIL, 1988).

Nas Constituições anteriores não havia essa preocupação de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois a visão de garantia de direitos restringia ao âmbito, na linguagem das próprias Constituições, dos direitos individuais e sociais. E essa mudança paradigmática decorreu da consideração do meio ambiente como essencial à vida, impondo-se a minimização dos impactos produzidos pela ação humana.

Essa consciência ecológica só foi criando mais força a partir do momento em que o próprio ser humano começou a sofrer as consequências das interferências que vinha

² O que parece ser certo é que a proteção das futuras gerações só pode ser assegurada por um Estado constitucional que salvaguarde a cultura e a natureza (tradução própria).

produzindo no meio ambiente. A mudança ganhou força desde que se verificou, ainda que, primeiramente, sob um viés econômico, a finitude dos recursos naturais e o poder degradador do próprio homem ao seu ambiente de sobrevivência.

Em consonância a esses aspectos levantados, Reis (2013) aponta:

Assim, quando se fala em tutela do meio ambiente, têm-se em jogo formas de garantir a qualidade de vida humana, pois lhe é essencial. O equilíbrio ecológico nessa relação tão direta com o ser humano faz do direito ao ambiente um direito fundamental da pessoa humana, em função dos elementos e valores que congrega, como saúde, segurança, cultura, identidade. Preservar o patrimônio ambiental é garantir vida sadia e com qualidade. Garantir vida com qualidade é promover a dignidade da pessoa humana (REIS, 2013, p. 304).

Ao considerar, portanto, a essencialidade ou indispensabilidade do meio ambiente sadio ou, na dicção constitucional, ecologicamente equilibrado, a teoria constitucional e as próprias Constituições passaram a reconhecê-lo como um direito fundamental. O meio ambiente íntegro ou sadio se define, na inspiração antropocêntrica dominante, como objeto de um direito de titularidade ampla, coletiva e difusa. Sob o ponto de vista dogmático, é um direito da coletividade brasileira, um “bem de uso comum do povo”, tomado no sentido da generalidade de quem aqui vive; sob o ponto de vista teórico e de direito internacional, um direito de toda humanidade. Em qualquer caso, a referir-se às gerações que vivem e os que têm direito a viver, as que viverão. E considerá-lo dessa forma, é reconhecer a sua amplitude e a sua importância como um direito fundamental.

Silva e Guimarães (2014) enfatizam que:

Cumprе ressaltar que os direitos fundamentais (ou direitos humanos) são indivisíveis, ou seja, não importa se o direito é de cunho social, econômico, civil, político ou cultural, pois todos os direitos fundamentais devem ser tratados de forma isonômica, não importando sua natureza específica (SILVA; GUIMARÃES, 2014, p. 203).

A garantia ao meio ambiente como direito fundamental, ainda sob as cores antropocêntricas, tem sua matriz no princípio da dignidade humana e é, ao mesmo tempo, garantia do direito à vida e à saúde, dentre outros (NICKEL, 1993). Por essa razão não se pode deixar de considerar a sua relevância, bem como não se pode deixar de exigir sua imediata aplicabilidade conforme determina o artigo 5º, § 1º da CR/1988. Essa referência a direitos fundamentais positivados (vida ou saúde) e ao *prima principium* da dignidade humana não lhe retira a natureza autônoma ou primária de direito fundamental.

O fato de estar fora do catálogo dos direitos, o título dedicado aos chamados

“Direitos e Garantias Fundamentais”, que contempla os arts. 5º ao 17, não é razão dogmática para desqualificá-lo. A topografia constitucional é importante, mas não decisiva para conceituação jusfundamental. É preciso examinar as suas conexões de sentido e a relevância que socialmente lhe é atribuída. Essa conexão e relevância poderiam dispensar maiores discussões, ao se verificar que o Supremo Tribunal Federal (STF) já lhe reconheceu a latitude de um direito fundamental, superando o óbice enviesado da topografia constitucional:

Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral (BRASIL, 2005).

Como bem alerta Alexy (2014, p. 66), as normas de direitos fundamentais não se limitam às disposições jusfundamentais positivadas. Mesmo no contexto de um modelo constitucional sintético, como o adotado pela Lei Fundamental de Bonn, o autor contrapõe-se ao sentido restritivo de direito fundamental, adotado por Carl Schmitt, como aqueles direitos que constituem o fundamento do próprio Estado. Tão restritiva quanto essa conceituação estrutural estatizante seria uma dada concepção jusfundamental que se atém à forma como que esses direitos estariam dispostos na Constituição que acabaria deixando de enquadrar algumas disposições, denominadas por Friedrich Klein, de “disposições periféricas associadas” (ALEXY, 2014, p. 68).

Para Alexy (2014, p. 72-73), as normas de direitos fundamentais não se podem limitar a uma dada topografia constitucional nem às disposições diretamente estabelecidas no texto constitucional. Haveria dois tipos de normas de direitos fundamentais: as que são diretamente expressas no texto constitucional e as que denomina como “normas de direito fundamental atribuídas” ou “adscritas” que, além de guardarem uma relação de sentido com as primeiras, auxiliam na aplicação aos casos concretos, existindo assim, uma “relação de refinamento” e uma “relação de fundamentação” entre essas normas.

Diante dessa amplitude dada às normas de direitos fundamentais, Alexy (2014) apresenta um problema que se refere à abertura estrutural dessas normas, questionando se realmente poderia considerá-las como normas de direitos fundamentais. Em prejuízo de considerá-las como normas de direitos fundamentais estaria o argumento de que não coincidiriam com a disposição expressa na Constituição e nem mesmo, a depender da

interpretação, decorreriam delas. O meio ambiente equilibrado, por exemplo, seria um bem da vida mais adequado, pela sua indeterminação de conceito e estrutura, à consideração de uma mera tarefa estatal do que objeto de um direito fundamental, se assim se pudesse admitir.

Mesmo sendo esses argumentos plausíveis, o autor (2014) considera que a indeterminação pode ser precisada por fundamentos de relevância que se possam apresentar em favor da sua consideração como normas de direitos fundamentais. E os problemas que, porventura, possam ser apresentados em consequência dessa abertura poderão ser resolvidos ao se estabelecer um critério empírico ou um critério normativo para delimitar essa abertura estrutural (ALEXY, 2014, p. 73).

Por meio do critério empírico, definir-se-ia como norma de direito fundamental atribuída aquela reconhecida pela jurisprudência e pelos juristas, vinculando-as diretamente às normas expressas na Constituição. Esse critério, porém, não seria suficiente para uma teoria jusfundamental adequada, ao fazer simples referência àquilo que já foi decidido ou afirmado (ALEXY, 2014, p. 73). É o que se põe em muitos textos analíticos ao reduzirem o argumento jusfundamental do meio ambiente ecologicamente equilibrado ao reconhecimento pelo STF.

Afirma que um critério correto de identificar uma norma atribuída seria por meio da verificação de sua validade, mas essa verificação não é possível apenas fazendo referência ao que está positivado e nem mesmo apenas analisando-a sob aspectos isoladamente sociológicos ou éticos. Conclui, portanto, que “uma norma atribuída é válida, e é uma norma de direito fundamental, se, para tal atribuição a uma norma diretamente estabelecida pelo texto constitucional, for possível uma correta fundamentação referida a direitos fundamentais” (ALEXY, 2014, p. 74).

Portanto, define que as normas de direitos fundamentais atribuídas devem ser consideradas quando possuem uma correta fundamentação aos direitos fundamentais e que essa definição deve-se estender às normas de direitos fundamentais diretamente estabelecidas na Constituição, não afastando as diferenças conceituais já estabelecidas anteriormente.

Por fim, ao analisar os principais aspectos levantados por Friedrich Müller na sua teoria das normas de direitos fundamentais, Alexy (2014) destaca a relevância das normas atribuídas em exigir uma argumentação capaz de fazer uma adequada referência de validade àquilo que se refere aos direitos fundamentais. Os argumentos de necessidade e importância, destacados pela imprescindibilidade do meio ambiente equilibrado, para o exercício de direitos tornam-no uma espécie de direito a ter direitos ou, pelo menos, de exercê-los. Embora o assunto ainda pudesse ser verticalizado, de modo a conferir a magnitude fundante do ambiente, para fins e limites do presente, parece bastante essa afirmação de

indispensabilidade.

E é direito fundamental, embora lançado fora do Título II da CR/1988, pelo argumento material exposto, pela conexão de sentido jusfundamental e pela sintaxe interpretativa, defendida, entre outros, por Milaré (2015):

De fato, nosso legislador constituinte, a par dos direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º, acrescentou, no *caput* do art. 225, um novo direito fundamental da pessoa humana, que diz com o desfrute de adequadas condições de vida em um ambiente saudável, ou, na dicção da lei, “ecologicamente equilibrado”. Direito fundamental que, enfatize-se, nada perde em conteúdo por situar-se topograficamente fora do Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), Capítulo I (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos) da Lei Maior, já que esta admite, como é da tradição do constitucionalismo brasileiro, a existência de outros direitos “decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, § 2º). (MILARÉ, 2015, p. 259).

Por sua vez, Silva (2013) explicita que a CR/1988 segue os passos axiológicos lançados pela Declaração de Estocolmo, que inspirou os sistemas nacionais e internacionais a afirmar o meio ambiente como um direito humano ou fundamental como pretensões a serem realizadas e não perturbadas.

Consideradas as análises realizadas a respeito do que é o meio ambiente, quais são as suas dimensões e o seu reconhecimento como um direito fundamental, é importante verificar a base principiológica do ramo do Direito que cuida da proteção desse bem jurídico para justificar os fundamentos que serão utilizados para o objeto de estudo do presente trabalho.

3 PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

Como todo ramo do Direito, o Direito ambiental é também norteado por princípios que irão fundamentar sua regulação e a aplicação das normas específicas ao seu campo de atuação. Os princípios são importantes para direcionar entendimentos e justificar a aplicação das normas em conformidade com a necessidade e a realidade envolvida, prezando adequadamente o bem jurídico a ser tutelado.

Especificamente, alguns princípios são derivados da Política Global do Meio Ambiente estabelecidos inicialmente na Conferência de Estocolmo de 1972, e outros, derivados da PNMA estabelecidos especificamente nas normas de proteção e garantia do meio ambiente de âmbito nacional.

Independentemente da sua derivação, cada princípio possui a sua importância e se verificará que, na maioria das vezes, a conjugação de mais de um princípio será necessária para a devida proteção ao meio ambiente. Dessa forma, serão analisados os princípios primordiais para a fundamentação do objeto de estudo do presente trabalho.

3.1 Princípio do desenvolvimento sustentável

Quando se fala em proteção ambiental, não se pode deixar de considerar que a sua abrangência envolve diversos setores da sociedade, principalmente o setor econômico. A degradação ambiental produz a falsa sensação de produzir mais riquezas e conseqüentemente maior desenvolvimento econômico, mas essa visão não pode mais subsistir nos setores produtivos e econômicos de um país.

Para conseguir um desenvolvimento sustentável, busca-se alinhar a proteção ambiental ao desenvolvimento econômico, demonstrando que é possível uma produção e evolução econômica de um país sem afastar a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

O termo “desenvolvimento sustentável” foi utilizado pela primeira vez na Conferência de Estocolmo de 1972 e ganhou reforço nas demais Conferências, principalmente na ECO-92 em que ampliou a aplicação desse princípio.

A CR/1988 ressaltou a importância da aplicação desse princípio na proteção ao meio ambiente quando estabeleceu no *caput* do art. 225 “[...] impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Thomé (2014, p. 147) vai lembrar que “o desenvolvimento sustentável tem como pilar a harmonização entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social”. É importante ajustar esses três pilares para que se consiga efetivar esse princípio que busca atender os interesses difusos e individuais de uma sociedade cada vez mais desenfreada na utilização dos recursos naturais.

O que se nota é que qualquer integrante social deve observar a proteção ambiental, sendo uma obrigação de todos, sem exceção. E nesse sentido, o princípio do desenvolvimento sustentável serve para nortear os agentes econômicos para que sua atuação não extrapole os limites da proteção ambiental.

Fiorillo (2008) vai destacar a importância desse princípio da seguinte forma:

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato. Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos (FIORILLO, 2008, p. 27).

O que se deve atentar é para essa nova percepção de que o meio ambiente não é mais inesgotável, dessa forma, a intensa e constante degradação pode trazer a escassez dos recursos disponíveis. Com isso, se justifica a importância de se pensar na proteção ambiental conjuntamente com o desenvolvimento de qualquer atividade econômica e garantindo, ao mesmo tempo, a disponibilidade dos recursos naturais de forma equitativa, pois os reflexos do exercício de qualquer atividade podem gerar consequências irreversíveis ao meio ambiente.

E a proteção ambiental tornou-se tão necessária no desenvolvimento econômico que até mesmo a livre iniciativa sofreu limitação no texto constitucional. É o que se observa no art. 170, inciso VI, da CR/1988 que assim dispõe:

Art. 170 da CR/1988. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (BRASIL, 1988).

O objetivo é buscar uma qualidade de vida digna e justa, pois não se pode fechar os olhos para uma justiça social quando se fala em desenvolvimento econômico atrelado à proteção ambiental. A verdade é que não se quer inviabilizar o estabelecimento e o desenvolvimento de atividades econômicas no país, mas limitar essa liberdade para que consiga atender às necessidades das gerações presentes sem comprometer as gerações futuras.

Dos três pilares do desenvolvimento sustentável, não se pode olvidar que o mais importante é a proteção ambiental que justifica o estabelecimento do próprio princípio e é norteador para o equilíbrio dos demais pilares do crescimento econômico e da justiça social.

3.2 Princípio da solidariedade intergeracional³

A preocupação com a proteção ao meio ambiente não pode deixar de considerar que esse bem jurídico é imprescindível para os que usufruem dele no presente, porém tal preocupação não é suficiente, é necessário pensar além, pensar naqueles que ainda virão e

³ O presente capítulo foi extraído de: SAMPAIO; MASCARENHAS, 2016.

necessitarão usufruir da mesma forma.

Pensar na proteção ambiental implica em exercer uma ética além dos limites mais imediatos do ser humano, é um exercício que exige pensar no cuidado de possíveis gerações que ainda estarão por vir, muito além das gerações mais próximas que se espera.

E sob esse olhar é que se pensou no princípio da solidariedade intergeracional, em que a busca é garantir um mínimo do já existente para gerações bem distantes que ainda virão. Thomé (2014, p. 144) explica que “[...] as gerações presentes têm a responsabilidade de, no mínimo, manter a qualidade ambiental recebida das gerações anteriores, além de, progressivamente, buscar a sua melhoria”.

A ideia é que se perpetue esse modo de agir e pensar nessa garantia não somente para a fruição imediata do meio ambiente, e sim, permitir que esse privilégio seja mantido em qualidade e quantidade às gerações mais distantes possíveis.

E essa visão também se justifica na busca pela equidade no acesso aos recursos ambientais que é garantir para as gerações vindouras a mesma oportunidade de utilizar do meio ambiente em igualdade de condições.

Machado (2010) destaca a importância dessa preocupação com as futuras gerações lecionando no seguinte sentido:

A equidade no acesso aos recursos ambientais deve ser enfocada não só com relação à localização espacial dos usuários atuais, como em relação aos usuários potenciais das gerações vindouras. Um posicionamento equânime não é fácil de ser encontrado, exigindo considerações de ordem ética, científica e econômica das gerações atuais e uma avaliação prospectiva das necessidades futuras, nem sempre possíveis de serem conhecidas e medidas no presente (MACHADO, 2010, p. 65).

Ao se falar da proteção e garantia do meio ambiente como um direito fundamental não se pode limitar somente para as gerações que estão dele usufruindo, pois como garantia à vida, a uma vida saudável e digna, pressupõe a prolongação da vida humana no meio em que vive, impondo uma preocupação com gerações ainda sem rosto ou coração e distantes num tempo que ainda está por vir.

Nesse sentido, Sampaio (2003, p. 53) leciona: “As presentes gerações não podem deixar para as futuras gerações uma herança de déficits ambientais ou do estoque de recursos e benefícios inferiores aos que receberam das gerações passadas”.

Como a própria nomenclatura demonstra, esse princípio tem como finalidade garantir justiça entre gerações em relação a um meio ambiente equilibrado e saudável, sendo que as presentes gerações devem garantir os recursos e os benefícios já existentes ou até

melhorá-los ou agregar-lhes valor para a manutenção da vida das gerações que estão por vir.

Häberle (2009) demonstra que na Europa essa preocupação com as futuras gerações vem ganhando cada vez mais sentido, pelo menos, desde o ano de 1983 com a preocupação externada com a dívida nacional e a eliminação de resíduos radioativos para não deixar essa herança deficitária do meio ambiente. Aos poucos os países europeus foram reforçando essa ideia, como a Suíça e a França, e até mesmo no continente americano, como os Estados Unidos, que sob a mesma motivação, passou também a dar ênfase a essa preocupação, de cariz ecológico, com as futuras gerações.

Quanto à realidade brasileira, Silva (2011) afirma que:

A titularidade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi estendida, na Constituição Federal, não só à coletividade presente, mas às futuras gerações. Isso importa na imposição a toda a coletividade do dever de proteger e preservar o meio ambiente, bem como de buscar a sua reparação, de forma a manter a integridade do planeta (SILVA, 2011, p. 119).

Antes da CR/1988, a Declaração de Estocolmo de 1972 trouxe expressamente em seu preâmbulo a necessidade de defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Designadamente, os princípios 2 e 5 da Declaração reforçam esse vínculo intergeracional:

[...] Princípio 2 - Os recursos naturais da Terra, incluídos o ar, a água, o solo, a flora e a fauna e, especialmente, parcelas representativas dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequada.

[...] Princípio 5 - Os recursos não renováveis da Terra devem ser utilizados de forma a evitar o perigo do seu esgotamento futuro e a assegurar que toda a humanidade participe dos benefícios de tal uso (SILVA, 2011, p. 119).

Em 1992, na Declaração do Rio de Janeiro reafirmou-se o que já vinha sendo construído mundialmente sobre a necessidade de garantir às futuras gerações um meio ambiente equilibrado, consolidando ainda mais o princípio da equidade intergeracional, conforme o que se consignou no Princípio 3: “O direito ao desenvolvimento deve exercer-se de forma tal que responda equitativamente às necessidades de desenvolvimento e ambientais das gerações presentes e futuras” (SILVA, 2011, p. 119-120).

Assim no plano externo; assim no plano interno. Häberle (2009), a propósito, enfatiza que as disposições constitucionais na Europa acerca da proteção do meio ambiente ganharam impulso crescente com as Convenções internacionais de 1954 e 1972 em que estabeleceram os bens culturais como patrimônio cultural da humanidade, consagrando uma ideia intrínseca de que o meio ambiente se estende às futuras gerações.

Nesse sentido, Häberle (2009) ainda destaca:

Con una mirada más detallada, la cláusulas mencionadas anteriormente justifican la protección generacional intrínseca e inmanente. A primeira vista, parecen enfocarse a la naturaleza o al “patrimonio” no humano meramente en retrospectiva. En lo que respecta al resultado, no obstante, también protegen la base para las generaciones que viven en el presente y a las que lo hagan en el futuro. En cuanto al contenido, las disposiciones sobre naturaleza/patrimonio son más efectivas que las cláusulas de protección generacional, en tanto se refieren a toda la “vida” (HÄBERLE, 2009, p. 23)⁴.

Nota-se que a preocupação com as gerações futuras acompanhou o nascimento e o crescimento do Direito Constitucional europeu. A Carta Fundamental dos Direitos Humanos da União Europeia de 1999-2000 trouxe no seu preâmbulo a responsabilidade e obrigação para seres humanos em face da própria humanidade e das futuras gerações (HÄBERLE, 2009, p. 25).

Por sua vez, Milaré (2015) afirma:

A importância do preceito avulta ante a constatação de que a generosidade da Terra não é inesgotável, e do fato de que já estamos consumindo cerca de 30% além da capacidade planetária de suporte e reposição. Neste sentido, a versão do Relatório Planeta Vivo 2010, da Rede WWF, mostra que estamos vivendo além de nossas possibilidades, alimentando-nos de porções que pertencem às gerações ainda não nascidas. E os custos do mau uso da natureza não devem ser debitados irresponsavelmente na conta das porvindouras gerações. Seremos questionados e cobrados pelos futuros ocupantes desta casa (MILARÉ, 2015, p. 260).

A inspiração da equidade entre gerações remete à solidariedade que preside a ordem constitucional ambiental. São de Milaré (2015) ainda as seguintes notas:

[...] [É] preciso anotar que a solidariedade humana – entre as pessoas e destas para com o Planeta – é uma fonte do saber e do agir. O ordenamento da natureza já a previu desde sempre. O ordenamento humano natural e, da mesma forma, o social adotam-na como fundamento. O ordenamento jurídico positivo a pressupõe. Por conseguinte, a solidariedade, como valor natural cultivado, é fonte para a ética e para o Direito (MILARÉ, 2015, p. 261).

A solidariedade entre as gerações não se trata mais de uma questão de positivação no Direito, pois já se tem a devida determinação da necessidade de observar esse ditame para garantir um mínimo já existente para gerações que ainda estão por vir. Porém, tudo isso ainda

⁴ Com um olhar mais atento, as cláusulas anteriormente mencionadas justificam a proteção geracional de forma intrínseca e inerente. Uma primeira vista, parecem focar-se na natureza ou no "patrimônio" não-humano apenas retrospectivamente. Em relação ao resultado, não obstante, também protegem a base para as gerações que vivem no presente e as que virão no futuro. Em termos de conteúdo, as disposições sobre natureza/patrimônio são mais eficazes do que as cláusulas de proteção geracional, ao passo que se referem a toda a "vida" (tradução própria).

está em construção e necessita de meios de efetivação dessa garantia constitucional.

Thomé (2014), justificando a necessidade da observância do princípio da vedação ao retrocesso socioambiental, vai analisar que a equidade intergeracional também é a garantia dos direitos já conquistados pelas gerações passadas em que reflexamente garantirão a proteção do meio ambiente para as gerações futuras.

O que se pode verificar é que o princípio da solidariedade ou equidade intergeracional acaba sendo justificador das garantias constitucionais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e também da aplicação dos demais princípios ambientais que concomitantemente alinham-se na proteção ambiental.

3.3 Princípio da prevenção

É um dos princípios que se destaca pela sua importância no Direito ambiental, tendo em vista que objetiva proteger o bem ambiental antes mesmo da ocorrência do dano efetivo, permitindo, assim, até mesmo a responsabilização de quem gera riscos ao meio ambiente.

Sampaio (2003, p. 70) destaca que “a prevenção é a forma de antecipar-se aos processos de degradação ambiental, mediante adoção de políticas de gerenciamento e de proteção dos recursos naturais”.

Na maioria das vezes, os danos ambientais são irreversíveis e difíceis em recompor ao *status quo*, portanto, a prevenção norteia no sentido de não permitir a ocorrência de um dano em que se sabe as suas consequências e os seus riscos.

Para Fiorillo (2012) o princípio da prevenção possui a seguinte fundamentação:

[...] estabeleceu a Carta Magna uma imposição tanto ao Poder Público como à coletividade não só na defesa dos bens indicados em referido dispositivo constitucional – aqueles bens considerados essenciais à sadia qualidade de vida da pessoa humana, conforme já afirmado – como à preservação dos bens ambientais (FIORILLO, 2012, p. 125).

A prevenção emerge no sentido de buscar a preservação do meio ambiente através de uma consciência ecológica que pode resultar na atuação social na implementação de instrumentos de conservação e proteção dos recursos naturais disponíveis.

Padilha (2010), analisando esse princípio, vai observar:

Nesse sentido, é preciso auferir-se se há certeza ou incerteza científica do risco ambiental, pois para aplicar-se a prevenção, para o agir antecipado, é preciso haver conhecimento e informação. As medidas de prevenção são essenciais para a proteção ambiental e precisam atuar de forma dinâmica, por meio de constantes reavaliações (PADILHA, 2010, p. 254).

E Fiorillo (2008) salienta a importância desse princípio ao estabelecer:

A prevenção e a preservação devem ser concretizadas por meio de uma *consciência ecológica*, a qual deve ser desenvolvida através de uma política de educação ambiental. De fato, é a consciência ecológica que propiciará o sucesso no combate preventivo do dano ambiental (FIORILLO, 2008, p. 49).

Pode-se notar também, que a prevenção é responsabilidade da coletividade e do Estado, cabendo a este criar meios de desmotivar a degradação do meio ambiente que sejam eficientes a ponto de evitar a ocorrência do dano ou pelo menos minimizá-lo, não cabendo a criação de punições que irão apenas quantificar um bem jurídico de difícil reparação pecuniária.

Machado (2010, p. 95) também vai acrescentar: “a prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário”.

Dessa forma, o princípio da prevenção além de refletir na atuação da Administração Pública, pode também ser influenciador na criação de normas e na sua aplicação, pois cabe ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário a imposição de uma legislação que contemple e se adeque ao direito difuso do meio ambiente sadio e equilibrado, inclusive buscando meios jurídicos de atuação preventiva.

Em consonância a esse entendimento, Padilha (2010) aduz:

O princípio da prevenção, como princípio inspirador de toda a normatividade ambiental, deve nortear todos os empreendimentos privados que manipulam de alguma forma o meio ambiente, bem como, toda a ação da Administração Pública, em todos os níveis, no dever de implementar a proteção ambiental, norteando-se por Políticas Públicas de caráter eminentemente preventivos e fazendo atuar de forma preventiva o poder de polícia ambiental (PADILHA, 2010, p. 255).

Com tudo o que foi exposto, o princípio da prevenção acaba se alinhando aos demais princípios basilares do Direito ambiental porque exige do Poder Público, da coletividade e do indivíduo a adoção de medidas e instrumentos que afastem os danos já

conhecidos ou que pelo menos minimizem os prováveis danos, busca a ação antecipada independentemente do momento da atuação.

3.4 Princípio da precaução

Diferente da forma que opera o princípio da prevenção, a precaução atua nas atividades em que não se tem a certeza científica da consequência danosa. É uma atuação de cautela em que a dúvida sobre a ocorrência de dano resultará em priorizar a preservação e proteção do meio ambiente. E para explicitar melhor isso, Machado (2010) descreve:

[...] Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção (MACHADO, 2010, p. 81).

Para alguns autores é desnecessário falar em precaução já que se tem o princípio da prevenção, considerando, portanto, a precaução inserida na prevenção. Fiorillo (2008) considera desnecessário estabelecer uma diferenciação entre o princípio da prevenção e da precaução, principalmente sob o prisma constitucional.

Como Thomé (2014, p. 179) atenta: “o princípio da precaução passa a ser realmente reconhecido como princípio autônomo no âmbito internacional na Segunda Conferência Internacional sobre proteção do Mar do Norte em 1987”. Contudo, Thomé (2014) completa que a sua consolidação se deu na Conferência Rio/92 expresso no Princípio 15 que assim dispõe:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (NAÇÕES UNIDAS, 1992),

Dessa forma, não há justificativa para não se reconhecer que existe autonomia entre os princípios da prevenção e da precaução, uma vez que cada um expressa peculiaridades no enfrentamento da proteção ambiental, procurando não deixar qualquer abertura para situações que possam causar danos irreparáveis ao meio ambiente.

Padilha (2010, p. 249), que adota a diferenciação entre os princípios da prevenção e precaução, destaca que: “O princípio da precaução é uma proposta no sentido de que a todos

os projetos potencialmente agressores ao meio ambiente se apliquem instrumentos que propiciem uma análise do impacto ambiental, para atuação no sentido de sua minimização ou mesmo proibição” (PADILHA, 2010, p. 249).

Assim, mesmo na dúvida de que impactos serão causados pela implementação de qualquer atividade que afete o meio ambiente, será necessária a avaliação das possíveis consequências através de instrumentos como o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA). Isso demonstra que a precaução é direcionada por um agir com segurança e cautela, em que na dúvida, prioriza-se a proteção ambiental (*in dubio pro natura*).

Dessa forma, Thomé (2014) salienta:

A ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para postergar a adoção de medidas efetivas de modo a evitar a degradação ambiental. Vale dizer, a incerteza científica milita em favor do ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não são perigosas e/ou poluentes (THOMÉ, 2014, p. 182).

Portanto, é importante destacar que esse princípio acaba por nortear questões procedimentais e processuais determinando a inversão do ônus da prova. Exige-se do possível poluidor/degradador a comprovação de que sua atividade não irá causar impactos ao meio ambiente, visto que o direcionamento de toda decisão a ser tomada é de não permitir uma atividade pela incerteza dos impactos que causará.

3.5 Princípio do poluidor-pagador

Esse princípio não tem por escopo determinar que mediante pagamento será permitido poluir ou degradar o meio ambiente. Pelo contrário, através da observância desse princípio se pretende minimizar o uso indiscriminado dos recursos naturais.

Padilha (2010) vai definir que:

O princípio do poluidor-pagador visa impedir o uso gratuito dos recursos naturais e o enriquecimento ilegítimo do usuário em detrimento da coletividade, pois aquele que se beneficia com o uso dos recursos naturais deve suportar os custos advindos de tal utilização (PADILHA, 2010, p. 255).

O princípio do poluidor-pagador determina que o degradador assumirá os custos da sua atividade e por essa razão deve internalizá-los de modo que não seja incentivado a abusar da utilização dos recursos naturais disponíveis.

Por sua vez, Machado (2010) vai observar que:

O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia (MACHADO, 2010, p. 67).

Não se pode privilegiar alguns em detrimento da coletividade, por essa razão não se pode permitir que os recursos naturais disponíveis sejam utilizados de forma irrestrita sem que haja um custo para quem se beneficia. A utilização de forma particular de um bem jurídico coletivo acaba gerando prejuízos aos que não se beneficiam diretamente por essa utilização, assim, cabe ao beneficiário ressarcir aquilo que apropriou individualmente.

Como assevera Fiorillo (2008, p. 37): “Podemos identificar no princípio do poluidor-pagador duas órbitas de alcance: a) busca evitar a ocorrência de danos ambientais (caráter preventivo); e b) ocorrido o dano, visa sua reparação (caráter repressivo)”.

O que se pretende, em primeiro lugar, é evitar a ocorrência do dano através de medidas que onerem o potencial degradador justamente para desestimular o exercício de atividade poluidora, ou então, que programe medidas de prevenção dos danos. Já no segundo enfoque, o que se pretende é a responsabilização do degradador pelos danos ocorridos devido a atividade desenvolvida.

E assim, Fiorillo (2008) acrescenta:

Com isso, é correto afirmar que o princípio do poluidor-pagador determina a incidência e aplicação de alguns aspectos do regime jurídico da responsabilidade civil aos danos ambientais: a) a responsabilidade civil objetiva; b) prioridade da reparação específica do dano ambiental; e c) solidariedade para suportar os danos causados ao meio ambiente (FIORILLO, 2008, p. 37).

O princípio do poluidor-pagador acaba por justificar na responsabilização do degradador independentemente da prova de sua culpa pela ocorrência do evento danoso, bastando somente que se demonstre a ocorrência do dano e o nexo de causalidade com a atividade exercida pelo degradador. E dessa forma, no momento de apuração do dano, será priorizada a reparação que retorne o meio ambiente ao seu estado anterior, buscando a reparação *in natura* e em último caso a reparação pecuniária. Devido à responsabilização objetiva do poluidor-degradador, serão igualmente responsáveis todos aqueles que contribuíram para a ocorrência do dano.

Derani (2008, p. 143) vai salientar que: “Com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua

internalização. Por isso, este princípio também é conhecido como princípio da responsabilidade (Verantwortungsprinzip)”.

Importante destacar a noção trazida por Silva Filho (2012):

Todavia, a despeito de sua origem econômica, o princípio do poluidor-pagador não se contém em uma simples finalidade redistributiva, mas, vinculado que está ao ordenamento jurídico-ambiental – em que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, radicado no próprio direito à vida, desponta como direito fundamental –, alcança uma dimensão superior e mais radical, para assumir uma função preventiva, de modo a induzir o poluidor a continuamente aperfeiçoar as técnicas produtivas que reduzam e eventualmente suprimam a liberação de emissões impactantes no meio (SILVA FILHO, 2012, p. 122).

Dessa forma, nota-se claramente que o princípio do poluidor-pagador visa prevenir a ocorrência de impactos ambientais que podem ser evitados, além disso, busca a forma mais adequada de reparar integralmente o dano ocorrido no meio ambiente e jamais se revelando em uma forma de transformar em comércio esse bem jurídico pertencente a todos.

3.6 Princípio do usuário-pagador

O referido princípio é diferenciado do princípio do poluidor-pagador por imputar o ônus da utilização dos recursos naturais a quem efetivamente se beneficia.

Segundo Machado (2010, p. 68), “o princípio do usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador ele pode ser implementado”.

Para muitos não há diferença entre os princípios do poluidor-pagador e usuário-pagador, estando um contido no outro. Mas a diferença que se pretende traçar é que através da definição do princípio do usuário-pagador aquele que utiliza os recursos naturais, que é um bem comum difuso, deverá pagar pelo seu uso, independentemente se causa ou não algum dano ao meio ambiente.

Costa (2010, p. 154) vai explicar o princípio da seguinte forma: “Decorre da ideia do poluidor-pagador, mas o princípio do usuário-pagador é ainda mais amplo, vai além da figura do poluidor e impõe a todos os usuários dos recursos naturais a obrigação de pagar pelo uso, independentemente de ter ou não causado poluição”.

O que se pretende afastar é a apropriação indevida de bem que não é passível de ser apropriado de forma particular, devendo, portanto, serem recompensados os demais integrantes da coletividade que não usufruíram particularmente do recurso natural,

independentemente se resultou na degradação ou não do recurso natural utilizado.

3.7 Princípio do ônus social

Em contraposição aos princípios do poluidor-pagador e do usuário-pagador está o princípio do ônus social, pois esse visa repartir entre a coletividade os custos dos danos causados ao meio ambiente.

Nesse sentido, Derani (2008) vai explicitar:

Pelo princípio do ônus social são divididos os custos da proteção ambiental pela coletividade, isto é, pelo conjunto dos pagadores de impostos, sem se observar a utilidade relativa que cada indivíduo retiraria. Com base no princípio do ônus social, recaem sobre o Estado os encargos da proteção ambiental, sobretudo quando se trata do financiamento da diminuição da poluição ambiental, bem como no subvencionamento direto e indireto, estimulando um trabalho privado de proteção ambiental [...] (DERANI, 2008, p. 145).

É importante destacar que a finalidade da aplicação desse princípio é amenizar os custos de uma atividade ao mercado para evitar a sua inviabilidade. Portanto, em determinadas situações será melhor utilizar medidas que distribuam esse ônus à coletividade devido à necessidade da existência daquele tipo de atividade econômica.

A proteção ambiental deve encarar todas as nuances do processo econômico para o exercício de uma atividade, por isso caberá também ao Estado promover e defender o equilíbrio ambiental justamente para não inviabilizar o desenvolvimento de uma atividade econômica.

Silva Filho (2012) vai trazer importante reflexão a respeito do princípio do ônus social em que demonstrará que a sua aplicação se deve ao resultado de uma proporcionalidade na aplicação do princípio do poluidor-pagador:

Em tais casos o princípio da proporcionalidade não apenas serve de limite às exceções à fórmula do poluidor-pagador, fundadas em valores de outra ordem, e consubstanciadas no princípio do ônus social, como limita o próprio princípio ambiental em exame, de modo a que se busque o ponto ótimo entre a proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os demais interesses, em especial os de matriz econômica, sem sacrifícios inúteis de parte a parte (SILVA FILHO, 2012, p. 126).

Nessa análise, cabe também exigir do Estado que atue de forma eficiente e eficaz na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não sendo obrigação do Estado somente exigir o cumprimento de exigências e medidas que visem a proteção do meio

ambiente, e sim promovê-las para que efetivamente cumpram seu papel no equilíbrio ambiental.

E em decorrência da aplicação desse princípio, caberá também à coletividade suportar o ônus pelo desenvolvimento de uma atividade que cause algum impacto ao meio ambiente, visto que em decorrência da proporcionalidade não se poderá exigir unicamente do poluidor internalizar esses custos para não impossibilitar o desenvolvimento da sua atividade.

3.8 Princípio da informação

A sociedade civil deve estar ciente de todas as informações ambientais recebidas pelos órgãos públicos para até mesmo ter a opção de agir ou não em determinadas situações que entendam como passíveis de causar danos ao meio ambiente.

Os diversos tratados e convenções internacionais voltados à proteção do meio ambiente prezam pela informação, a exemplo, tem-se a Declaração Rio/92 que em seu Princípio 10 estabelece a obrigação do Poder Público de disponibilizar a cada indivíduo informações sobre atividades potencialmente danosas em sua comunidade.

Conforme Machado (2010):

A informação ambiental não tem o fim exclusivo de formar a opinião pública. Valioso formar a consciência ambiental, mas com canais próprios, administrativos e judiciais, para manifestar-se. O grande destinatário da informação – o povo, em todos os seus segmentos, incluindo o científico não governamental – tem o que dizer e opinar (MACHADO, 2010, p. 100).

A informação também pode ser entendida como um meio de efetivação do princípio da participação, implicando em uma das formas de se promover a participação popular nas questões de interesse público.

E nesse sentido, Fiorillo (2008) vai acrescentar:

Ressalte-se ainda que a informação ambiental é corolário do direito de ser informado, previsto nos arts. 220 e 221 da Constituição Federal. O citado art. 220 engloba não só o direito à informação, mas também o *direito a ser informado* (faceta do direito de antena), que se mostra como um direito difuso, sendo por vezes, um limitador da liberdade de informar (FIORILLO, 2008, p. 52).

Assim, o que se observa é que o princípio da informação impõe o direito a qualquer indivíduo de ter acesso àquilo que é de interesse da coletividade como também determina a obrigação de quem detém tais informações de publicá-las para facilitar o acesso a

quem tiver interesse.

3.9 Princípio da proibição do retrocesso ambiental

Esse princípio é baseado na proibição do retrocesso social e acaba por fortalecer também a garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações, pois seu escopo é não permitir que a garantia já existente não seja diminuída.

Thomé (2014, p. 89) leciona no seguinte sentido: “O Estado deve atuar progressivamente na proteção do meio ambiente. É irrefutável tratar-se de missão constitucional direcionada aos três poderes estatais no sentido de ampliar, ou ao menos manter, os níveis de proteção ambiental”.

A ideia de progressão acaba por estabelecer que os direitos já existentes não podem sofrer alteração, não permitindo a supressão ou a redução dessa conquista. Nota-se claramente uma preocupação qualitativa com a garantia fundamental de proteção e a preservação do meio ambiente, isso gera a necessidade da observância de demais princípios como da prevenção e da precaução.

Em suma, cabe destacar que a aplicação desse princípio acabará por garantir demais direitos fundamentais já conquistados e a necessidade de se valer de princípios essenciais à proteção ao meio ambiente como suporte para a vedação do retrocesso socioambiental. Por sua vez, Thomé (2014) ensina que:

[...] a implementação do princípio da vedação de retrocesso socioambiental justifica-se, outrossim, a partir das normas decorrentes dos tratados internacionais de proteção ambiental e da observância do princípio da cooperação entre os povos, como instrumento de proteção e garantia do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, do alargamento do conceito de dignidade da pessoa humana na sociedade de risco, para a observância dos princípios da confiança e da equidade intergeracional, em decorrência da previsão expressa do princípio do desenvolvimento sustentável na Constituição de 1988, da necessária observância de implementação de políticas públicas de proteção do meio ambiente, e em virtude da necessidade de aplicação do princípio da precaução nos casos de utilização de dados científicos incertos para fundamentar a alteração de normas ambientais (THOMÉ, 2014, p. 114).

É bom frisar que esse princípio importará na abstenção do Poder Público de implementar qualquer medida que cause o desequilíbrio ambiental ou que reduza o arcabouço jurídico já conquistado em matéria de proteção ambiental. O Poder Público só poderá alterar qualquer garantia quando buscar agregar valores ao que já foi conquistado ou acrescentar sentido e buscar força normativa ao que se já foi garantido. Esse princípio importa na

proteção das garantias ambientais conquistadas face a argumentos pautados na flexibilização de direitos para atender mudanças sociais ou para se atingir crescimento econômico.

3.10 Princípio da reparação integral

Pela dimensão que um dano ambiental pode causar, adota-se o princípio da reparação integral com o objetivo de afastar o prejuízo causado ao meio ambiente ou pelo menos recompor o mais aproximado possível ao estado anterior. É notório que essencialmente a degradação ambiental é muito difícil de reparar, tendo em vista que os efeitos do dano afetam qualitativamente e quantitativamente o meio ambiente.

Nesse sentido, Padilha (2010) assevera:

A seriedade e gravidade da degradação ambiental exigem uma resposta jurídica pronta e eficaz, por meio de um sistema amplo de responsabilização do poluidor: trata-se do cumprimento do “Princípio da Responsabilização Integral”, também manifesto na Política Nacional do Meio Ambiente, que contém como um dos seus princípios a necessidade de “imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados”, portanto, a responsabilização do poluidor implica a obrigação de restauração, recuperação e reparação do meio ambiente, determinando, ainda, que o poluidor é obrigado, “independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros afetados por sua atividade, o que impõe a teoria da responsabilidade objetiva, fundada no risco da atividade” (PADILHA, 2010, p. 277).

É um princípio reconhecido na Declaração Rio/92, porém expresso de forma ampla, deixando a cargo de cada país estabelecer especificamente o tratamento jurídico sobre a reparação do dano ambiental. No Brasil, a primeira legislação a tratar expressamente a forma de aplicação desse princípio foi a LPNMA (Lei nº 6.938/1981) que acabou sendo recepcionada pela CR/1988 em que igualmente determinou a responsabilidade objetiva pela reparação de qualquer dano ao meio ambiente.

Dessa forma, Machado (2010, p. 95) vai salientar: “A Declaração do Rio de Janeiro/92 é tímida em relação ao regime da reparação, pois se limita a preconizar “indenização às vítimas”. O Direito Ambiental Internacional tem que evoluir no sentido da obtenção da “reparação” ao meio ambiente danificado” (MACHADO, 2010, p. 95).

O que se nota é que esse princípio está focado no problema posterior ao dano, pois numa perspectiva preventiva tem-se a aplicação dos princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador como norteadores do controle prévio à atuação humana na modificação do meio ambiente. E para melhor entendimento dessa visão, Padilha (2010) acrescenta:

O sistema de responsabilidades ambientais é a imposição da atuação repressiva e reparadora aos impactos ambientais, pois o dano ambiental possui um alto custo social. O ideal seria a aplicação efetiva em todos os casos do princípio da precaução e da prevenção e do poluidor-pagador em seu caráter preventivo (internalização das externalidades negativas), evitando-se sempre o dano ambiental, que é altamente prejudicial à qualidade do meio ambiente, da qual depende a qualidade da vida, entretanto, a incidência também do aspecto repressivo e reparador da responsabilização faz-se indispensável na atual sociedade de alto risco. Ocorrendo danos ao meio ambiente, em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação, com a incidência concomitante da seara administrativa, civil e penal (PADILHA, 2010, p. 279).

Assim, verifica-se que o princípio da reparação integral é claramente definido pela PNMA que optou pela proteção do meio ambiente de forma mais abrangente possível, não dando chance ao degradador e até mesmo ao possível degradador de deixar de reparar o meio ambiente da forma mais completa possível.

3.11 Princípio do dever de atuação estatal e da coletividade na proteção do meio ambiente

A CR/1988 determinou no *caput* do art. 225 que é dever do Poder Público e da coletividade preservar e proteger o meio ambiente. Já na Declaração do Rio/92 veio o Princípio 11 que estabeleceu: “Os Estados deverão promulgar leis eficazes sobre o meio ambiente” (NAÇÕES UNIDAS, 1992).

Assim, não cabe somente aos diretamente interessados intervir na proteção e defesa do meio ambiente, cabendo ao Estado e à coletividade buscar meios que efetivamente garantam a fruição de um meio ambiente equilibrado para as gerações que estão vivendo no presente e que ainda virão no futuro.

E para reforçar esse entendimento, Machado (2010, p. 108) vai explicitar: “A gestão do meio ambiente não é matéria que diga respeito somente à sociedade civil, ou uma relação entre poluidores e vítimas da poluição. Os países, tanto no Direito interno como no Direito internacional, têm que intervir ou atuar”.

Essa obrigação do Poder Público estabelece outra questão importante, pois demonstra que o meio ambiente não é um bem jurídico de propriedade estatal, cabendo a este saber gerir e administrar um bem que é difuso e até mesmo prestar contas sobre o seu uso.

Milaré (2015) vai denominar esse princípio como “princípio do controle do poluidor pelo Poder Público” esclarecendo que:

Mas não só das determinações de polícia se alimenta o princípio, certo que sobra sempre largo espaço para a composição dos interesses do Poder Público com os agentes poluidores, de molde a estabelecer ajustamentos de conduta que levem à cessação das atividades nocivas. Afinal, toda política ambiental tem características pedagógicas, no sentido de que é um trabalho mais educativo do que propriamente repressivo (MILARÉ, 2015, p. 267).

Nota-se mais uma vez a necessidade de se alinhar um princípio a outro e não pode esquecer a necessidade de atuação com prevenção e precaução, cabendo ao Estado e à coletividade agir de modo antecipado a ocorrência do próprio dano ambiental.

Segundo Machado (2010), a obrigação estatal ganhou reforço com a Declaração de Johannesburg/2002 afirmando o seguinte:

Os Estados passam a ter responsabilidade em exercer um controle que dê bons resultados, e devem ser responsáveis pela ineficiência na implementação de sua legislação. A co-responsabilidade dos Estados deverá atingir seus agentes políticos e funcionários, para evitar que os custos da ineficiência ou das infrações recaiam sobre a população contribuinte, e não sobre os autores dos danos ambientais. A democracia na gestão ambiental abre espaço para a efetividade da participação (MACHADO, 2010, p. 111).

Importa insistir que o dever do Estado e da coletividade é propor e aplicar medidas que efetivamente importem na proteção, preservação e defesa do meio ambiente, cabendo a todos, da mesma forma, cobrar pela efetivação dessa garantia constitucional.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL NO DIREITO BRASILEIRO⁵

Feitas as considerações de definição e características do bem jurídico a ser tutelado, bem como definidos os princípios norteadores dessa proteção, cabe agora a análise da fundamentação jurídica para se buscar a reparação do bem tutelado. Iniciará pela análise do instituto da responsabilidade civil de forma geral e posteriormente enfrentará a responsabilidade civil no Direito ambiental.

A responsabilidade civil desencadeia dois efeitos: a reparação do dano, no sentido próprio do termo, agindo diretamente no dano para eliminá-lo ou diminuí-lo, e, a supressão do fato danoso atuando sobre a atividade ou inatividade para cessar a fonte do dano, como ensina Mirra (2004).

Ainda segundo Mirra (2004), o principal efeito da responsabilidade civil é a reparação do dano, tendo em vista que é o objetivo primário que se busca após a sua

⁵ Capítulo extraído de: GOMES; MASCARENHAS, 2016.

ocorrência. O fundamento legal da responsabilidade civil se baseia no art. 927 do Código Civil de 2002 (CC/2002) que dispõe: “Aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” (BRASIL, 2002). E a atual previsão acabou sendo uma reafirmação do que já era previsto no antigo Código Civil de 1916 (CC/1916) em seu art. 159 que dispunha da seguinte forma: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência, ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano” (BRASIL, 1916).

Preponderantemente verifica-se que a responsabilidade civil tem cunho subjetivista desde o antigo CC/1916, sendo somente passível de responsabilização por um dano quem tem sua culpa devidamente comprovada alinhada a um nexo causal da sua conduta ao prejuízo. Porém, tal regra subjetivista não é absoluta, havendo situações em que a sua aplicabilidade não atingirá o efeito esperado e por essa razão deverá ser afastada.

Em contraposição, tem-se a teoria objetiva, segundo a qual a responsabilização independe da prova de culpa do causador do dano, restando tão somente a necessidade de comprovação efetiva do dano e do nexo causal da conduta do causador. A responsabilidade civil objetiva visa justamente amparar os casos em que a prova de culpa está totalmente fora do alcance de quem sofreu os prejuízos.

Com isso, pode-se observar que a responsabilidade civil pode ter diversas funções e efeitos primordiais, dentre eles estão a reparação para se obter a cessação ou a diminuição de um prejuízo, a supressão de uma situação ou fato danoso para cessar a atividade que se encontra na origem do dano e a pena civil para aplicar uma sanção em decorrência de uma conduta comissiva ou omissiva. Além disso, a responsabilidade civil pode ter funções acessórias como dissuasória de comportamentos ilícitos e preventiva de outros danos, atuando sobre a conduta do responsável, como afirma Mirra (2004).

A reparação está intimamente ligada ao prejuízo, pois atua diretamente sobre a extensão deste. Nesse sentido, vale destacar: “[...] a reparação, para atingir seu objetivo, deve reconduzir a vítima ao estado anterior ao dano, ou seja, à situação em que a vítima se encontrava antes da produção do dano ou em que se encontraria, no momento, se não tivesse sofrido o dano” (MIRRA, 2004, p. 306).

Na prática, o dano se torna inafastável e irreversível, visto que não se consegue impedi-lo totalmente. E a reparação civil ocasiona uma adaptação para a situação ideal caso não tivesse ocorrido o dano, por isso acaba sendo uma compensação. E por essa razão que se afirma o seguinte:

Ora, a reparação do prejuízo ambiental significa a adaptação do meio ambiente degradado e dos seus elementos atingidos a uma situação que possa ser a mais próxima possível daquela anterior à realização do dano ou daquela em que estariam se o prejuízo não tivesse se verificado (MIRRA, 2004, p. 307).

Os danos ao meio ambiente podem ser na maioria das vezes irreversíveis, mas para o Direito jamais serão irreparáveis, visto que sempre buscará sua recomposição dentro das possibilidades. E, assim, não se deixará de considerar o seguinte:

A degradação do meio ambiente na sua dimensão de bem imaterial, e dos diversos elementos corpóreos e incorpóreos que o integram, seja no meio ambiente natural, seja no meio cultural, seja no artificial, não permite em absoluto o retorno ao estado inicial e é invariavelmente definitiva. A natureza, ao ter a sua composição física e biológica modificada por agressões que ela não consegue absorver ou tolerar, não pode jamais ser verdadeiramente restabelecida do ponto de vista ecológico (MIRRA, 2004, p. 307).

No Direito brasileiro se dá tratamento diferenciado aos tipos de reparação, havendo prevalência entre eles no momento da fixação e determinação do dano a ser reparado. Especificamente quanto ao dano ambiental, deverá sempre buscar a reconstituição do meio ambiente. Portanto, visa-se em primeiro lugar a recomposição do bem que sofreu o dano, e na sua impossibilidade, busca-se a reparação pecuniária para reverter o valor em medidas capazes de trazer uma equivalência possível ao bem.

Segundo Mirra (2004), para a maioria dos sistemas jurídicos, a reparação integral visa eliminar o prejuízo causado possibilitando uma verdadeira compensação ao perseguir uma situação equivalente caso o dano não tivesse ocorrido. A reparação não pode ser um meio de enriquecimento indevido da vítima, por isso o prejuízo é a sua medida e tudo que for aquém ou além dele não se enquadrará à sua finalidade.

A reparação do dano encontra regulamentação no art. 944 do CC/2002 e visa, portanto, em primeira análise, a reparação integral à vítima, buscando uma situação mais equivalente possível ao *status quo ante*. Porém, por força do parágrafo único do art. 944 do CC/2002, é admitida aplicação de alguns limites para a reparação integral, dentre eles estão o grau da culpabilidade, a capacidade econômica do causador do dano e, além disso, algum fator convencionado entre as partes.

Ocorre que tais limitações podem desvirtuar a finalidade da reparação civil, visto que, a depender da situação, acabarão favorecendo comportamentos que na verdade tiveram seus riscos assumidos previamente pelo causador do dano.

Para Boubée, citada por Mirra (2004), a observância dos limites da reparação do dano, quando se trata de considerar e avaliar a capacidade econômica do causador do dano, é

necessária para não haver transferência de prejuízo e conseqüente ruína de quem causou o dano. E isso é o que tem sido muito avaliado na prática judiciária, pois antes da fixação do *quantum* indenizatório se tem observado os limites econômicos de quem causou o dano para não se tornar algo insustentável e impossível de ser cumprido.

Observado esse panorama da responsabilidade civil de uma forma geral, importante também analisar o tratamento específico dado para a reparação dos danos ao meio ambiente, passando para a análise da responsabilidade civil ambiental e as formas de reparação do dano ambiental.

4.1 Responsabilidade civil ambiental

Como já afirmado, a tutela civil se dá através da responsabilização do agente causador do dano em reparar ou compensar o prejuízo causado, tentando retornar o bem jurídico ao seu estado anterior ou na forma mais aproximada possível da sua situação anterior.

No que tange à responsabilidade civil ambiental, Fiorillo (2008) adianta que em decorrência do que está previsto no art. 225, § 3º, da CR/1988, a responsabilidade civil por danos ao meio ambiente é objetiva, ou seja, depende somente da comprovação do dano e do nexo causal, não tendo que se discutir qualquer elemento subjetivo para a sua configuração. E no mesmo sentido, já havia previsão no art. 14, § 1º, da LPNMA que acabou sendo recepcionado pela CR/1988 por estar em total sintonia com seus ditames.

É importante frisar que na reparação civil do meio ambiente, a busca principal da tutela civil é recompor a qualidade ambiental do bem jurídico devolvendo a forma mais aproximada possível ao estado anterior para evitar maiores prejuízos.

Embora se tenha as regras gerais de responsabilidade civil subjetivista, verifica-se que, em matéria ambiental, houve a opção do legislador e, posteriormente, do constituinte, pela aplicação das regras de responsabilidade civil objetiva, em que não há preocupação com a prova da existência de culpa, levando-se em consideração a dificuldade da comprovação de culpa nas atividades degradadoras ao meio ambiente.

Vale salientar que a escolha do constituinte e do legislador pela responsabilidade civil objetiva não se deu sem qualquer motivo, o que se ponderou foi justamente a complexidade do bem a ser tutelado e a dificuldade do sujeito afetado em comprovar a autoria dos danos causados.

Para uma compreensão melhor do que se entende pela responsabilidade objetiva, Stoco (2007) vai destacar que:

[...] Sem cogitar da imputabilidade ou investigar a antijuridicidade do fato danoso, o que importa para assegurar o ressarcimento é a verificação se ocorreu o evento e se dele emanou o prejuízo. Tal ocorrendo, o autor do fato causador do dano é o responsável (STOCO, 2007, p. 168).

O que se observa na responsabilidade objetiva é uma preocupação em verificar quais prejuízos foram causados, independentemente se o ato praticado era lícito ou não. E isso implica que mesmo o degradador estando cumprindo todas determinações legais e exigências ambientais, será responsabilizado pelos riscos e danos causados ao meio ambiente.

Com tudo isso, o que se pode notar é que a responsabilidade civil ambiental possui um sistema próprio, consagrado pelo art. 225, § 3º, da CR/1988, pelo art. 4º, incisos VI e VII, e art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981. Dessa forma, fica afastada a aplicação das regras previstas no CC/2002, podendo ser assim considerado como um microsistema do sistema geral da responsabilidade civil.

4.2 Teorias acerca da responsabilização civil

Na doutrina e jurisprudência sobre a responsabilização civil ambiental se tem observado uma divergência acerca da reparação civil. O que se nota é que o entendimento que se tem prevalecido é no sentido de defender a necessidade da reparação integral independentemente da comprovação do nexo causal da conduta, sendo suficiente a comprovação da existência de risco da conduta.

Assim, especificamente na reparação aos danos ao meio ambiente, tem se dividido o entendimento com base na teoria do risco integral e na teoria do risco criado, porém, como já exposto, a primeira é majoritariamente adotada na responsabilização civil ambiental, conforme se passará a analisar.

4.2.1 Teoria do risco integral

Conforme a teoria do risco integral, prevalente na tutela civil ambiental, a responsabilidade se dá a partir do momento em que é desenvolvida uma atividade potencialmente degradadora, não havendo necessidade de se comprovar que a atividade teve influência direta na ocorrência do dano.

Segundo essa teoria, a responsabilidade do causador do dano se dá a partir do

momento em que desenvolve uma atividade potencialmente degradadora, não havendo necessidade de se comprovar que a atividade teve influência direta na ocorrência do dano (BEDRAN; MAYER, 2013, p. 58).

Justifica-se sua aplicação inclusive sob o argumento de que no momento de desenvolver uma atividade a pessoa assume os ônus sem limites, então, por que razão haveria limites para o ônus que a sua atividade pode causar? Tudo isso se trata de riscos que foram assumidos no momento de iniciar o desenvolvimento da atividade.

Ferraz, citado por Bedran e Mayer (2013), demonstra seu posicionamento em consonância à teoria:

Não deve haver uma grande preocupação em relacionar a atividade do agente com o prejuízo. Basta que, potencialmente, a atividade do agente possa acarretar prejuízo ecológico para que se inverta imediatamente o ônus da prova, para que imediatamente se produza a presunção de responsabilidade, reservando, portanto, para o eventual acionado o ônus de procurar excluir sua imputação (FERRAZ *apud* BEDRAN; MAYER, 2013, p. 58).

Mirra (2004, p. 315) já explicita que a reparação integral “deve compreender não apenas o prejuízo causado ao bem ou recurso ambiental atingido, como também, na lição de Helita Barreira Custódio, toda a extensão dos danos produzidos em consequência do fato danoso [...]”.

O que se defende através da presente teoria é recompor da forma mais aproximada possível ao *statu quo ante* o bem a ser tutelado, reduzindo ao máximo todos os efeitos e consequências decorrentes da interferência humana.

4.2.2 Teoria do risco criado ou risco da atividade

Por sua vez, a teoria do risco criado se baseia na concepção de que o exercício de atividade potencialmente danosa ou perigosa, que gera riscos de ocasionar um evento danoso, já é suficiente para a responsabilização de quem a exerce.

Stoco (2007) define a teoria do risco criado da seguinte forma:

A teoria do risco criado é aquela na qual o agente responde em razão do risco ou perigo que a atividade exercida apresenta, ou seja, aquele que, em razão de sua atividade ou profissão cria um perigo ou expõe alguém ao risco de dano. Nesta teoria a responsabilidade não está conectada a um proveito ou lucro, mas apenas à consequência da atividade em geral, de sorte que a ideia do risco passa a conectar-se a qualquer atividade humana que seja potencialmente danosa para outros, como na previsão do art. 927 do CC. (STOCO, 2007, p. 161-162).

Com base nessa teoria não se espera a efetivação do dano, já são tomadas atitudes antes mesmo da sua ocorrência, sendo responsabilizado civilmente quem traz riscos a algum bem. E assim, tornam-se totalmente inaplicáveis as disposições de equidade contidas no parágrafo único do art. 944 do CC/2002.

A diferença de aplicação das teorias citadas é que na primeira há a responsabilização pela comprovação da existência do dano e a comprovação do nexo causal e já na segunda só será responsabilizado aquele que diretamente exerce atividade considerada danosa ao meio ambiente, visto que assumiu os riscos da sua atividade.

Dessa forma, a primeira teoria justificará a possibilidade de responsabilização de uma gama maior de poluidores/degradadores independentemente se exerceu influência direta no dano ao meio ambiente, buscando preventivamente desincentivar a realização de atividades que exerçam riscos ao meio ambiente.

Já em relação a segunda teoria, as possibilidades de responsabilização dos causadores ao dano ambiental ficarão mais restritas, cabendo imputar a obrigação de reparar o dano ambiental somente àquele que assumiu o risco de exercer uma atividade reconhecidamente danosa ao meio ambiente.

4.2.3 Teoria do risco administrativo

A doutrina apresenta no campo da responsabilidade objetiva do Estado, a denominada teoria do risco administrativo que encontra respaldo na teoria do risco integral, como se passa a analisar.

Sobre a teoria do risco administrativo, afirma-se que essa surgiu diante dos ideários propostos por Léon Duguit e desenvolvida por demais teóricos, chegando ao seguinte conceito: “a administração pública gera risco para os administrados, entendendo-se como tal a possibilidade de dano que os membros da comunidade podem sofrer em decorrência da normal ou anormal atividade do Estado” (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 252).

Essa teoria fundamenta-se consoante a própria conceituação que carrega em si o ente estatal, visto como representante de todos os membros sociais, tem o dever de sustentar, porquanto suportar os ônus da atividade exercida sem qualquer dependência da culpa dos seus agentes.

Em termos gerais, a teoria do risco administrativo configura-se diante da atividade exercida pelo Estado e o consequente risco inerente a esse exercício que é capaz de configurar a sua responsabilização.

Pertinente apresentar os ensinamentos de Cavalieri Filho (2006):

Esta teoria como se vê, surge como expressão concreta do princípio da igualdade dos indivíduos diante dos encargos públicos. É a forma democrática de repartir os ônus e encargos sociais por todos aqueles que são beneficiados pela Atividade da Administração Pública. Toda lesão sofrida pelo particular deve ser ressarcida, independentemente de culpa do agente público que a causou. O que se tem que verificar é, apenas, a relação de causalidade entre a ação administrativa e o dano sofrido pelo administrado (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 253).

Consoante se depreende das ponderações aventadas, a base da fundamentação da teoria do risco administrativo se enraíza no princípio da igualdade e no paradigma democrático de partilhar entre os beneficiários da atividade do ente estatal os ônus e encargos sociais.

Pautada no ideário da objetividade da responsabilidade civil estatal, o fator comprovação da culpa é elemento prescindível para fins de responsabilização do Estado, que por sua vez carrega o direito de afastá-la diante da confirmação de exclusão do nexos causal, tendo como fundamentos a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou de força maior ou mesmo fato exclusivo de terceiro.

Logicamente, diante deste afastamento do nexos causal, é que se consolida a assertiva de que mesmo a responsabilidade do Estado pautada nos ideários da teoria do risco administrativo, não carrega consigo o insofismável caráter de absolutividade em casos de danos suportados por seus administrados.

Corroborando com a assertiva, Cavalieri Filho (2006, p. 253) que aduz: “se o Estado, por seus agentes, não deu causa a esse dano, se inexistente relação de causa e efeito entre a atividade administrativa e a lesão, não terá lugar a aplicação da teoria do risco administrativo, e por via de consequência, o Poder Público não poderá ser responsabilizado” (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 253).

Paralelamente a teoria do risco administrativo verifica-se a denominada teoria do risco integral que conforme Cahali (2007, p. 38) pode ser definida da seguinte forma: “a teoria do risco integral é a modalidade extremada da doutrina do risco administrativo, abandonada na prática, por conduzir ao abuso e à iniquidade social”. O doutrinador ainda complementa: “por essa fórmula radical, a Administração ficaria obrigada a indenizar todo e qualquer dano suportado por terceiros, ainda que resultante de culpa ou dolo da vítima”.

Pela teoria do risco integral, não pode o Estado valer-se do direito de invocar o afastamento de sua responsabilidade pela exclusão do nexos causal, como ocorre na teoria do risco administrativo, sendo obrigado a indenizar todo e qualquer dano causado ao particular.

Outrossim Rizzardo (2006, p. 356) aduz que “qualquer fato que importe em lesão aos interesses, desde que dentro da esfera de serviços prestados pelo Estado, constitui razão para se buscar a reparação”.

E por sua vez, Cahali (2007) assinala:

Com efeito, a distinção entre risco administrativo e risco integral não é ali estabelecida em função de uma distinção conceitual ou ontológica entre as duas modalidades pretendidas de risco, mas simplesmente em função das consequências irrogadas a uma ou outra modalidade: o risco administrativo é qualificado pelo seu efeito de permitir a contraprova de excludente de responsabilidade, efeito que se pretende seria inadmissível se qualificado como risco integral, sem que nada seja enunciado quanto à base ou natureza da distinção (CAHALI, 2007, p. 40).

É importante ter uma diferenciação no momento de responsabilização do Estado em relação ao particular, até mesmo porque o ente estatal não conseguirá suportar qualquer ônus decorrente de todo dano ambiental. Porém, é importante frisar que havendo nexos de causalidade e não estando nas hipóteses de excludente da responsabilidade estatal, a responsabilização do Estado é necessária para que efetivamente cumpra sua obrigação constitucional de proteger e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

4.3 Modalidades de reparação civil ambiental

Como já visto, a reparação civil ambiental tem como objetivo recompor o meio ambiente ao seu *status quo ante* ou, não sendo possível, buscar a forma mais aproximada possível ao seu estado anterior, e, em último caso, buscar uma indenização em compensação aos danos (CARDIN; BARBOSA, 2008, p. 177).

Assim, para a reparação civil do dano ambiental têm-se duas formas: a *in natura* e a pecuniária que são meios de compensação do dano cuja principal diferença entre elas é a sua respectiva eficiência, podendo uma dar melhor adequação à recomposição e compensação dos prejuízos causados ao meio ambiente.

4.3.1 Reparação in natura

Mirra (2004, p. 325) afirma que: “relativamente ao dano ambiental, a reparação *in*

natura aparece como forma adequada e mesmo indispensável à sua compensação integral”.

A reparação *in natura* é o meio mais eficiente de recomposição do meio ambiente degradado e se baseia na determinação de uma obrigação de fazer ao degradador. O intuito é trazer a mesma capacidade funcional ou a mais aproximada possível do bem degradado.

O que tem impedido uma maior aplicação desse meio de reparação é o alto custo do estabelecimento de um plano de recuperação da área degradada, que por muitas vezes pode custar todo o patrimônio do degradador ou até mais, o que impulsiona a aplicação da proporcionalidade e a adoção do outro tipo de reparação dentro dos limites possíveis ao patrimônio do degradador.

Embora seja o meio mais eficiente de reparação do dano ambiental, não é aplicada a reparação *in natura* em todos os casos, justamente pelo fato de ser sempre considerada a capacidade econômica do degradador, sendo seu patrimônio o limite da reparação.

4.3.2 *Reparação pecuniária*

Já a reparação pecuniária é uma modalidade subsidiária de reparação do dano ambiental, porém tem sido a mais utilizada. Num primeiro plano, está ligada aos danos suscetíveis de avaliação econômica, visto que seu objetivo seria repor o que foi perdido e compensar o que se deixou de ganhar.

Porém, o bem ambiental não tem equivalência pecuniária e por essa razão se torna um bem imaterial, sendo assim, só é passível de uma compensação econômica e isso quer dizer a impossibilidade de avaliar em dinheiro o dano causado.

E para solução desse impasse, o legislador acabou optando por permitir a cumulação da reparação pecuniária com alguma obrigação de fazer ou de não-fazer, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 7.347/1985⁶.

4.4 **Compensação ambiental**

A compensação ambiental não é uma forma de reparação civil e está estabelecida e disciplinada pela Lei nº 9.985/2000 e o Decreto nº 4.340/2002 que sofreu alterações pelo Decreto nº 6848/2009. Porém, será uma opção quando não for possível a reparação do dano ambiental no local degradado, sempre priorizando a recuperação da qualidade ambiental.

⁶ Art. 3º da Lei 7.347/1985. A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (BRASIL, 1985).

Também conhecida como compensação ecológica, visa a reconstrução e a recomposição ambiental em área distinta à degradada, mas causando efeito ecológico equivalente.

Refere-se a implantação de unidade de conservação de domínio público e uso indireto como uma forma de compensar os impactos ambientais que determinado empreendimento ou atividade irá ocasionar na sua instalação.

Conforme dispõe o art. 36, *caput* e § 3º, da Lei 9.985/2000, a compensação será definida antes mesmo da implementação do empreendimento e será definida de acordo com os estudos prévios e os relatórios do EIA/RIMA:

Art. 36 da Lei nº 9.985/2000. Nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, assim considerado pelo órgão ambiental competente, com fundamento em estudo de impacto ambiental e respectivo relatório - EIA/RIMA, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, de acordo com o disposto neste artigo e no regulamento desta Lei.

[...] § 3º Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica ou sua zona de amortecimento, o licenciamento a que se refere o *caput* deste artigo só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo. (BRASIL, 2000).

No Recurso Especial nº 896.863, o Ministro Relator Castro Meira trouxe claramente essa distinção da compensação ambiental e da reparação civil:

[...]3. A compensação tem conteúdo reparatório, em que o empreendedor destina parte considerável de seus esforços em ações que sirvam para contrabalançar o uso de recursos naturais indispensáveis à realização do empreendimento previsto no estudo de impacto ambiental e devidamente autorizado pelo órgão competente.

4. O montante da compensação deve ater-se àqueles danos inevitáveis e imprescindíveis ao empreendimento previsto no EIA/RIMA, não se incluindo aqueles que possam ser objeto de medidas mitigadoras ou preventivas.

5. A indenização por dano ambiental, por seu turno, tem assento no artigo 225, § 3º, da Carta da República, que cuida de hipótese de dano já ocorrido, em que o autor terá obrigação de repará-lo ou indenizar a coletividade. Não há como se incluir nesse contexto aquele previsto e autorizado pelos órgãos ambientais já devidamente compensado [...] (STJ, REsp 896.863-DF, Min. Rel. Castro Meira, data do julgamento 19 de maio de 2011).

É certo que a natureza jurídica da compensação ambiental trouxe algumas discussões para o meio jurídico. Durante um certo tempo havia até mesmo uma confusão sobre seu enquadramento como uma forma de reparação civil.

Por essa razão, é importante ter clara a diferenciação trazida pela Lei nº 9.985/2000 em seu art. 2º:

Art. 2º da Lei nº 9.985/2000. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
[...] XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;
XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original [...] (BRASIL, 2000).

Nota-se que a diferença entre os dois termos acima expostos se dá pela determinação da condição original que será possível em apenas um caso, qual seja, na restauração. Porém, o que não se pode afastar de comum entre ambos os termos é que se referem a formas de reparação civil que não insere a compensação ambiental.

Há os que insistem em defender a natureza reparatória deste instituto, mas o STF firmou seu entendimento no sentido de que a compensação ambiental não possui natureza reparatória, sendo, portanto, uma forma de compartilhamento das despesas na prevenção de impactos ambientais (STF, ADI 3.378-6-DF, Min. Rel. Carlos Britto, data do julgamento 09 de abril de 2008).

Portanto, a compensação ambiental não pode ser confundida como uma forma de reparação civil, pois é implementada em decorrência de um ato lícito, como a instalação de um empreendimento que atende as exigências para o exercício da sua atividade, diferente da reparação civil que será observada diante do acontecimento de um ato ilícito, ou seja, da ocorrência de um dano ambiental.

É importante destacar que outro ponto diferenciador da compensação ambiental da reparação civil é o momento e o meio de definir a sua aplicação. Como visto anteriormente, a compensação ambiental aplica sobre uma atividade lícita, antes da ocorrência do dano e, por isso, é definida através de processo administrativo fiscalizatório, sem a atuação do Poder Judiciário. Já a reparação civil por decorrer de atividade ilícita causadora de um dano ambiental, necessita da atuação do Poder Judiciário para se definir qual forma de reparação civil mais adequada e possível ao caso concreto.

Diante dessas diferenciações e do estabelecimento dos fundamentos da responsabilidade civil ambiental, caberá analisar a responsabilidade civil do Estado, principalmente porque exerce um papel importante na proteção e defesa do meio ambiente, a implementação de políticas públicas ambientais. Por isso, serão analisadas questões acerca da possibilidade da responsabilização do Estado por danos ao meio ambiente e pela sua ineficiência no desenvolvimento do seu papel.

4.5 A responsabilidade civil do Estado⁷

A responsabilidade atribuída ao ente estatal, correspondendo à obrigação legal de reparação de danos causados a terceiros, abrange os atos ilícitos, não se incluindo neste rol a atividade legítima exercida pelo Poder Público, embora a responsabilidade, segundo Cahali (2007, p. 13) “desfrute de maior amplitude, para compreender também os danos injustos causados por uma atividade lícita da Administração”.

A partir dessa breve análise, é importante ainda traçar seu esboço histórico para se verificar a sua origem e evolução, buscando um melhor entendimento sobre essa construção ao longo dos tempos até se chegar no atual entendimento da responsabilidade civil estatal.

De tal modo, rememorando a Idade Contemporânea, percebe-se uma ausência de responsabilização do ente estatal por seus atos que causavam danos ao cidadão, diante da predominância da teoria do direito divino (RIZZARDO, 2006, p. 355).

Assim, Rizzardo (2006) melhor explicita:

Especialmente quando dominava o absolutismo dos reis e o despotismo, os atos dos soberanos ou tiranos e de seus agentes não eram questionados. Os monarcas consideravam-se acima da lei, sendo que, em alguns regimes, tinham o poder sobre a própria vida e os bens dos súditos, vigorando uma isonomia de restrições absoluta, revelada em expressões como a seguinte, *L'État c' est moi* (o Estado sou eu). Os déspotas, embora o desenvolvimento trazido em seus governos, não se submetiam a qualquer controle (RIZZARDO, 2006, p. 355).

Conforme se depreende, nos Estados despóticos ou absolutos vigorava a ausência de qualquer vestígio de responsabilidade em favor de seus súditos, em virtude deste absolutismo que carregava esse axioma de irresponsabilidade, uma vez que era inquestionável a legitimidade do Estado.

Caracterizava-se assim a teoria da irresponsabilidade estatal, pois a possibilidade de uma condenação pecuniária advinda do erário ante um evento danoso considerar-se-ia como um verdadeiro obstáculo à liberdade dos serviços.

Na concepção de Cahali (2007), a teoria da irresponsabilidade absoluta da Administração Pública tem sua base de sustentação concretizada diante de três postulados:

- 1) Na soberania do Estado, que, por natureza irredutível, proíbe ou nega sua igualdade ao súdito, em qualquer nível de relação; a responsabilidade do soberano perante o súdito é impossível de ser reconhecida, pois envolveria uma contradição

⁷ Capítulo extraído de: MASCARENHAS; CAMPOS; REZENDE, 2016.

nos termos da equação; 2) segue-se que, representando o Estado soberano o direito organizado, não pode aparecer como violador desse mesmo direito; 3) daí, os atos contrários à lei praticados pelos funcionários jamais podem ser considerados atos do Estado, devendo ser atribuídos pessoalmente àqueles, como praticados *nomine proprio* (CAHALI, 2007, p. 21).

Dentro desta concepção de irresponsabilidade estatal, abstrai-se que o Estado gozava de uma imunidade absoluta, não existindo a possibilidade de constituir direitos contra este e nem de se exigir reparação por erros cometidos em nome do Estado.

Ainda, Alexandrino e Paulo (2006, p. 474) afirmam que os “agentes públicos, como representantes do próprio rei, não poderiam [...] ser responsabilizados por seus atos, ou melhor, seus atos na qualidade de atos do rei, não poderiam ser considerados lesivos aos súditos”.

Nesta concepção, observa-se que a teoria da irresponsabilidade decorria do próprio conceito de soberania em que se defendia a ideia de que se era o Estado (representado pelo rei) quem exercia a tutela do Direito, ele jamais poderia violá-lo.

Esta teoria não representou raízes para o atual entendimento da responsabilidade civil do Estado, servindo tão somente para fins meramente históricos e porquanto evolutivo do Direito, não sendo adotada atualmente por nenhum país.

Nesse sentido, Di Pietro (2011) assevera: “essa teoria logo começou a ser combatida, por sua evidente injustiça; se o Estado deve tutelar o direito, não pode deixar de responder quando, por sua ação ou omissão, causar danos a terceiros, mesmo porque, sendo pessoa jurídica, é titular de direitos e obrigações” (DI PIETRO, 2011, p. 644).

A própria doutrina passou a trazer questionamentos referentes a esse modelo que a teoria da irresponsabilidade não era capaz de responder, nascendo a certeza de que a mudança se fazia necessária.

Sobre o tema, Cahali (2007) destaca:

Na doutrina, pôs-se em evidência que a teoria da irresponsabilidade representava clamorosa injustiça, resolvendo-se na própria negação do direito: se o Estado se constitui para a tutela do direito, não tinha sentido que ele próprio o violasse impunemente; o Estado, como sujeito dotado de personalidade, é capaz de direitos e obrigações como os demais entes, nada justificando a sua responsabilidade (CAHALI, 2007, p. 21-22).

Esta insatisfação restou claramente evidenciada com a Revolução Francesa, como demonstra Rizzardo (2006, p. 355), que buscou impor “freios ao poder absoluto, passando as comunas a responder pelos desmandos das forças policiais, o que se propagou em outros

países”. Nascia assim a responsabilidade do Estado, sendo que a França sediou os pioneiros movimentos nesse sentido (RIZZARDO, 2006, p. 355).

Ultrapassada as noções sobre a não responsabilização estatal, é importante apresentar a evolução da responsabilidade estatal fundada na culpa, mas ainda diferenciada com relação à sua aplicação.

Inicialmente distinguiam-se para fins de responsabilidade do ente estatal os atos de império e os atos de gestão. Neste sentido, entendiam-se como atos de império aqueles em que o ente estatal atuava com suas prerrogativas de autoridade e de supremacia sobre os particulares, permanecendo a característica de poder soberano, já os denominados atos de gestão, eram caracterizados por aqueles praticados pelo Poder Público em situação de igualdade com os particulares, na administração do patrimônio ou dos serviços do Estado (DI PIETRO, 2011, p. 644).

Diante desta divisão pré-estabelecida, presenciava-se a aplicabilidade da responsabilidade civil direcionada aos danos ocorridos em virtude tão somente dos atos de gestão.

Outrossim, Cahali (2007) aponta:

Agindo o Estado no exercício de sua soberania, na qualidade de poder supremo, supra-individual, os atos praticados nessa qualidade, atos *jure imperii*, restariam incólumes a qualquer julgamento e, mesmo quando danosos para os súditos, seriam insuscetíveis de gerar direito à reparação. Todavia, na prática de atos *jures gestionis*, o Estado equipara-se ao particular, podendo ter sua responsabilidade civil reconhecida, nas mesmas condições de uma empresa privada, pelos atos de seus representantes ou prepostos lesivos ao direito de terceiros; distinguia-se, então, conforme tivesse havido ou não culpa do funcionário: havendo culpa, a indenização seria devida; sem culpa, não haveria ressarcimento do dano (CAHALI, 2007, p. 22-23).

A partir dessa perspectiva, observava-se o início da teoria da responsabilidade com culpa civil comum do Estado, com caráter meramente subjetivo, uma vez que a obrigação de reparar o dano somente era exigida diante da comprovação do dolo ou culpa dos atos praticados pelos agentes do Estado.

Foi no fim da Idade Moderna que se concretizaram os princípios esparsos da responsabilidade do Estado por determinados atos, com base no ideário subjetivista, ou seja, na presença de culpa ou dolo, consolidando-se formalmente, somente em meados do século XIX até a metade do século XX.

Assim, os atos causados pelos agentes do Estado que geravam danos a terceiros, desde que fossem devidamente comprovados pelo ofendido ou quem tivesse legitimidade de representá-lo juntamente com a comprovação de culpa ou dolo eram passíveis de reparação.

Ocorre que mesmo com a teoria da responsabilidade civil do Estado subjetiva em que necessitava da comprovação da culpa ou dolo do agente do Estado, chegou num momento que também não mais respondia aos anseios pleiteados.

Sustenta Cahali (2007, p. 24) que essa inadequação da teoria pautada no pressuposto culpa não tinha características suficientes para “explicar o dano que traria resultado de falha da máquina administrativa, de culpa anônima da Administração, buscando-se então, supri-la através da concepção de culpa publicística” (CAHALI, 2007, p. 24).

Com isso, passa a ser admitida a responsabilidade do Estado caracterizada em virtude da omissão da Administração. Surgia então, a culpa presumida para a responsabilização do ente estatal que diante da omissão da prestação de serviços ou da prestação intempestiva gerava danos aos administrados.

Essa caracterização da culpa presumida também pode ser verificada nos ensinamentos de Cavaliere Filho (2006):

Convém, ainda, registrar que em inúmeros casos de responsabilidade pela falta do serviço admite-se a presunção de culpa em face da extrema dificuldade, às vezes intransponível, de se demonstrar que o serviço operou abaixo dos padrões devidos, casos em que se transfere para o Estado o ônus de provar que o serviço funcionou regularmente, de forma normal e correta, sem o que não conseguirá elidir a presunção e afastar a sua responsabilidade (CAVALIERE FILHO, 2006, p. 251).

Contudo, tendo em vista a posição ocupada pelo ente estatal perante seus administrados, a teoria da responsabilidade civil subjetiva, mesmo com a possibilidade de responsabilização pela culpa presumida, já não mais atendia veementemente os anseios, razão pelo qual se evoluiu para a responsabilidade objetiva.

Destaca-se que a responsabilidade civil do Estado que teve sua matriz civilista passa a ser inserida no campo do Direito público, caracterizando assim, a terceira e última fase evolutiva do referido instituto.

Sustenta Rizzardo (2006, p. 356) que “por último, surgiu e se firmou a teoria da responsabilidade objetiva, que conduz a obrigar o Estado a indenizar o dano independente de culpa”.

O fundamento que permeia a responsabilidade objetiva estatal se caracteriza pelo fato de que o Estado, quando da prática de seus atos em prol da promoção do bem-social, pode, involuntariamente, gerar danos a pessoas, devendo nessa seara indenizar a vítima.

Contudo há uma exceção à regra imposta, retirando do Estado a obrigatoriedade de reparar o dano que se dá diante da comprovação de que a vítima concorreu com culpa ou dolo para caracterização do evento danoso, competindo ao ente estatal comprovar a culpa da vítima.

O texto constitucional de 1824, Constituição Política do Império do Brasil, em seu art. 178, XXIX, preceituava que “os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos” (BRASIL, 1824).

Consoante se observa nas entrelinhas do preceito constitucional retro citado, a responsabilidade civil do Estado era fundada na culpa e dirigia a responsabilidade aos agentes da administração diante de atos exercidos com negligência, imprudência ou imperícia.

Ato contínuo, “a primeira Constituição da República, de 1891 manteve regra igual no art. 79” (RIZZARDO, 2006, p. 357).

No âmbito do Direito civil, é possível constatar que o CC/1916 constituiu o primeiro diploma legislativo a abordar de maneira específica a responsabilidade civil do Estado, consoante se depreende do art. 15, *in verbis*:

As pessoas jurídicas de direito publico são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrario ao direito ou faltando a dever prescrito por lei, salvo o direito regressivo contra os causadores do dano (BRASIL, 1916).

Analisando referido preceito jurídico, a responsabilidade atribuída às pessoas jurídicas de direito público possui como pressuposto para a responsabilização o fator culpa, embora inicialmente tal dispositivo ter sido considerado ambíguo⁸.

Diante da sustentada tese da ambiguidade e contradição do art. 15 do CC/1916, alguns teóricos como Rui Barbosa, Pedro Lessa utilizaram-se dela para iniciar uma discussão acerca da responsabilidade objetiva do Estado, tendo como influência diplomas

⁸ Cavaliere Filho (2006) assevera: “Não obstante a redação ambígua desse dispositivo, o que ensejou alguma controvérsia inicial, a melhor doutrina acabou firmando entendimento no sentido de ter sido, nele, consagrada a teoria da culpa como fundamento da responsabilidade civil do Estado. Tanto é assim que fala em representantes, ainda ligado à ideia de que o funcionário representaria o Estado, seria o seu preposto, tal como ocorre no Direito Privado. Ademais, as expressões “procedendo de modo contrário ao Direito ou faltando o dever prescrito por lei” não teriam sentido se não se referissem à culpa dos funcionários” (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 255).

internacionais, tais como os existentes em alguns países europeus, como a França (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 255).

Consoante pode ser percebido, a evolução da responsabilidade civil estatal nasceu primeiramente da hermenêutica de um preceito civilista, sendo consolidada pelo ordenamento constitucional de 1946, art. 194⁹.

Ainda, Cavalieri Filho (2006) destaca:

Uma vez entronizada no texto constitucional brasileiro, a responsabilidade objetiva do Estado de lá não mais foi retirada. Até mesmo nas Constituições de 1967 e de 1969, outorgadas pelo regime militar autoritário, foi ela mantida nos arts. 105 e 107, respectivamente, nos mesmos termos da Constituição de 1946 (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 256).

Observar-se-á que a partir do ordenamento constitucional de 1946 adotou-se a aplicabilidade da responsabilidade civil estatal objetiva pautada no ideário do nexo de causalidade, afastando o pressuposto da culpa.

A CR/1988 apresentou preceitos relativos a responsabilidade objetiva estatal consoante preceitua art. 37, §6º, que dispõe que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa” (BRASIL, 1988).

Rizzardo (2006, p. 362) analisando o preceito constitucional explica que “a Constituição de 1988 adotou a chamada Teoria do Risco Administrativo – estendendo os seus efeitos às pessoas jurídicas de direito privado, empresas públicas, sociedades de economia mista, empresas permissionárias de serviços públicos”.

De tal modo, para a responsabilização do ente estatal, com base na CR/1988, basta a presença do nexo causal entre o dano e a ação ou omissão dos agentes da pessoa jurídica de direito público ou privado que prestam serviços públicos, sendo prescindível os requisitos comprobatórios de dolo ou culpa.

Outrossim, Pagel (2012) explica:

Portanto, de acordo com a responsabilidade objetiva, o Estado responde por seus atos independentemente de dolo ou culpa, sendo desconsiderados os elementos subjetivos do caso concreto, bastando apenas, para sua responsabilização, a demonstração da existência de nexo de causalidade entre a conduta estatal e o dano

⁹ Art. 194 da Constituição de 1946. As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos danos que os seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único. Caber-lhes-á ação regressiva contra os funcionários causadores do dano, quando tiver havido culpa destes (BRASIL, 1946).

causado, desde que não fique evidenciada a culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior (PAGEL, 2012, p. 241).

Consoante denota-se, regra geral, que a responsabilidade civil do ente estatal é objetiva, contudo imperioso afirmar que a responsabilidade civil estatal subjetiva não foi excluída do ordenamento pátrio e ainda prevalece em caráter excepcional. Como bem assevera Cavalieri Filho (2006, p. 277) a responsabilidade subjetiva se dará por:

[...] fatos de terceiros e fenômenos da natureza – determinando-se então, a responsabilidade da Administração, com base na culpa anônima ou falta de serviço, seja porque esta não funcionou, quando deveria normalmente funcionar, seja porque funcionou mal ou funcionou tardiamente (CAVALIERI FILHO, 2006, p. 277).

Diante dessa realidade, é possível responsabilizar o Estado pela ocorrência de danos ambientais, principalmente pela sua ineficiência em cumprir seu papel de proteção e defesa do meio ambiente.

5 O NASCIMENTO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Analisado o arcabouço jurídico que fundamenta a responsabilização ambiental por danos ao meio ambiente e verificada a possibilidade do Estado ser responsabilizado pela sua ineficiência, é necessário entender uma das formas de atuação do Poder Público na proteção e defesa do meio ambiente. Primeiramente, passará por uma breve análise histórica de como se chegou a necessidade de se estabelecer políticas voltadas ao meio ambiente.

A preocupação com as políticas públicas voltadas ao meio ambiente teve seu início no século XX com as mudanças observadas no Brasil e no mundo. Assim, em decorrência das diversas necessidades que foram se estabelecendo, pode-se verificar que houve três momentos para se chegar às condições atuais.

Num primeiro momento, prevalente até os anos 70, a visão adotada era mais corretiva, buscando adaptar a melhor forma de agir frente à disponibilidade dos recursos naturais. Posteriormente, após uma década, visto já iniciar uma noção da finitude dos recursos naturais, tem-se a adoção de uma visão mais preventiva. E por fim, já na década de 90, alterou-se para uma visão mais integradora em que se busca aliar as diversas dimensões dos direitos que sofrem reflexos pela proteção ambiental.

Monosowski, citado por Peccatiello (2011, p. 73), vai salientar que o Brasil passou por quatro abordagens nas políticas ambientais até se chegar à CR/1988 que se

dividem da seguinte forma: 1) a administração dos recursos naturais; 2) o controle da poluição industrial; 3) o planejamento territorial; 4) a gestão integrada de recursos.

Verifica-se que as políticas ambientais no Brasil se desenvolveram tardiamente em comparação a outros setores, principalmente porque tal desenvolvimento efetivamente ocorreu após uma pressão internacional de diversos países que já se encontravam bastante avançados na implementação de mecanismos de proteção ao meio ambiente.

O que se nota é que no Brasil, até a década de 30, havia apenas regulamentação sobre a apropriação de recursos naturais com vistas ao comprometimento de garantir o surgimento da industrialização e da urbanização.

Nesse período se destacam os seguintes dispositivos legais visando esses objetivos governamentais: Código das Águas, de Mineração e Florestal em 1934; Código de Pesca em 1938; Estatuto da Terra em 1964.

Também se destacam as agências setoriais criadas para viabilizar o cumprimento das políticas governamentais na década de 60 como: Ministério das Minas e Energia; Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE).

Já no período da segunda abordagem definida por Monosowski, a preocupação maior se voltou ao combate à poluição que ganhou destaque principalmente após a Conferência de Estocolmo em 1972 (MONOSOWSKI *apud* PECCATIELLO, 2011, p. 74).

E todo esse atraso brasileiro se deu principalmente pela fase corretiva firmada na década de 70 em que ainda se acreditava na prevalência do crescimento econômico em detrimento de qualquer outro interesse, principalmente pela proteção ambiental.

Na terceira abordagem estratégica trazida por Monosowski, iniciada na década de 70, é que se verifica o enfoque no planejamento territorial, observando-se um crescimento acentuado das regiões metropolitanas devido a intensa urbanização, provocando a escassez dos recursos naturais e a necessidade de ordenação territorial. (PECCATIELLO, 2011, p. 74).

Já na última abordagem estratégica apresentada por Monosowski, citado por Peccatiello (2011), que se desencadeou no Brasil, foi a gestão integrada dos recursos que culminou na criação e desenvolvimento da PNMA através da Lei nº 6.938/1981.

O pioneiro no despertar da intervenção estatal, através de políticas públicas, atinente à matéria ambiental foram os Estados Unidos que na década de 60 deram seus primeiros passos por meio da regulamentação da “Avaliação dos Impactos Ambientais”.

Souza (2016, p. 295) acrescenta: “Nas últimas décadas, o problema ambiental assumiu proporções alarmantes, comprometendo seriamente a vida e a qualidade de vida em

inúmeras partes do mundo, chegando mesmo a ameaçar a sobrevivência de pessoas, de espécies animais e vegetais”.

E tal questão é tão paradoxal em relação ao Brasil, que essa nova visão só se desenvolveu nos últimos cinquenta anos devido à influência de movimentos sociais conjugados ao pressionamento de outros países, demonstrando que resultou sem qualquer atitude governamental direta.

5.1 A prevalência do desenvolvimento econômico

Até a década de 60, o principal enfoque do Brasil era seu desenvolvimento econômico e, por isso, o investimento público se voltava ao incentivo da industrialização e produção de capital, fomentando esse desenvolvimento sem se importar com as consequências ambientais.

Na década de 60 já se começou a observar as consequências desse desenvolvimento acelerado, visto a poluição causada pelo surgimento e crescimento da atividade industrial.

Posteriormente a essa fase, veio o relatório do Clube de Roma, denominado “Limites do Crescimento”, que em 1970 já considerava diversas questões econômicas, sociais e ambientais. Nesse sentido, Sousa (2006) acrescenta:

Os objetivos desse documento eram: obter uma visão mais clara dos limites do planeta e das restrições que ele impunha à população e às suas atividades e identificar os elementos que influenciavam o comportamento dos sistemas mundiais e suas interações, advertindo para uma crise mundial, caso essas tendências se perpetuassem (SOUSA, 2006, p. 2).

Então, veio a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo no ano de 1972, em que foram levantadas questões sobre a poluição do ar, da água e do solo em decorrência do processo de industrialização impulsionado pela Revolução Industrial. A intenção era buscar formas de combate à degradação ambiental que se acelerava pelo desenvolvimento econômico dos países envolvidos.

E o Relatório do Clube de Roma foi fundamental para se apurar os dados necessários para a proposição de medidas na Conferência de Estocolmo, o que acabou demonstrando a tentativa de solucionar problemas bem pontuais.

Em relação a isso, Sousa (2006) aponta: “Dessa conferência resultaram os princípios que representaram compromissos entre as nações. Ela recomendava ainda a

assistência técnica e financeira, atribuindo a ‘instituições nacionais apropriadas, as tarefas de planejamento, gerenciamento e controle dos recursos ambientais’” (SOUSA, 2006, p. 3).

Quanto à participação do Brasil na Conferência de Estocolmo, verificou-se o quanto o país ainda estava atrasado na preocupação com o meio ambiente, visto que o posicionamento adotado foi de demonstrar que o crescimento econômico iria prevalecer mesmo havendo custos a preservação do meio ambiente.

Além disso, mesmo reconhecendo a necessidade de se tomar medidas contra a poluição ambiental, o Brasil propôs o encargo apenas aos países desenvolvidos, e ainda não reconheceu que o crescimento populacional atingia a disponibilidade dos recursos naturais e por isso não concordou com as propostas de controle de natalidade.

Outra questão levantada pelo Brasil foi a respeito da soberania nacional, que conforme assinalou Sousa (2006):

[...] segundo os delegados brasileiros, a soberania nacional não poderia ser mutilada em nome de “interesses ambientais mal-definidos”. O princípio da soberania nacional, o direito de uma nação explorar seus recursos de acordo com suas prioridades, foi obsessivamente declarado pelo Brasil (SOUSA, 2006, p. 3).

Mais uma vez o Brasil se mostrou indiferente às questões ambientais, principalmente em medidas efetivas de proteção e preservação ao meio ambiente, ignorando as primeiras noções levantadas a respeito da complexidade desse bem jurídico e principalmente dos reflexos da sua degradação.

De acordo com Peccatiello (2011), o posicionamento adotado pelo Brasil refletiu negativamente, conforme a seguir:

Nesta ocasião, o Brasil se posicionou pouco disposto a priorizar o meio ambiente em suas ações governamentais, já que essas realizações entrariam em conflito com o objetivo central e imediato de crescimento econômico. A expressão de ordem era “poluição = progresso”, a qual repercutiu negativamente para a imagem internacional do Brasil (PECCATIELLO, 2011, p. 74).

Mesmo tendo tomado essa posição na Conferência de Estocolmo, o Brasil começou a adotar meios de se viabilizar a proteção ambiental, quando em 1973 criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) coordenada pelo Ministério do Interior.

5.2 A integração das políticas ambientais

Nota-se que a partir da Conferência de Estocolmo o Brasil se voltou a políticas

ambientais focadas somente no combate à poluição e na criação de unidades de conservação, excluindo outras políticas setoriais que afetam o meio ambiente como o crescimento populacional e o saneamento básico.

Sobre a criação da SEMA e a direção adotada pelo governo brasileiro, Peccattielo (2011) aduz:

[...] esse órgão acabou por priorizar o problema da poluição, as indústrias como seus agentes e o Estado como responsável pelo controle. A SEMA se dedicava ao avanço da legislação e aos assuntos que demandavam negociação em nível nacional, sendo que as medidas de Governo se concentravam na agenda de comando e controle, normalmente em resposta a denúncias de poluição industrial e rural (PECCATTIELO, 2011, p. 74).

Com a criação da SEMA foram adotadas políticas descentralizadas em Estados brasileiros de maior desenvolvimento. Sob esse novo direcionamento não havia mais espaço para as políticas corretivas e repressivas até então adotadas, pois se iniciava uma nova fase das políticas ambientais brasileiras buscando maior integração e abrangência com as políticas setoriais.

Dentro dessa embrionária concepção brasileira é que o Estado do Rio de Janeiro criou a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), que na sua primeira década ainda se voltava à adoção de políticas de controle administrativo. E ainda, o governo brasileiro não havia superado a ideia de que o desenvolvimento econômico era possível conjugando medidas de proteção ao meio ambiente.

Mesmo permanecendo atrelado a uma concepção retrógrada e na época da ditadura, o governo brasileiro deu abertura a movimentos sociais em prol do meio ambiente que acabaram se difundindo de forma regionalizada. Sousa (2006) ainda vai acrescentar: “Apesar disso, no mesmo período, grandes projetos previstos pelos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), baseados em forte endividamento externo, acabaram por destruir os principais ecossistemas brasileiros” (SOUSA, 2006, p. 4).

A década de 70 é marcada pelo início do processo de mudança da visão em relação à proteção do meio ambiente, porém ainda não efetiva a alteração trazida:

Já a partir da década de 1970, o Novo Ambientalismo trazia à tona o estreito relacionamento entre meio ambiente e desenvolvimento, introduzindo parâmetros políticos, sociais e econômicos, tais como a pobreza e a desigualdade existentes entre os países pobres e ricos, nas análises relativas ao meio ambiente. A possibilidade de compreender as questões ambientais não mais de forma restrita, vislumbrando somente a conservação de recursos naturais ou os problemas da poluição, mas a partir de uma perspectiva social, econômica e política mais abrangente – em que se inclui o questionamento das formas de desenvolvimento

prevalecentes nos países do Primeiro ou do Terceiro Mundo – possibilita o início do entendimento da face ambiental subjacente aos assentamentos urbanos (SILVA; TRAVASSOS, 2008, p. 29).

É válido acrescentar que no ano de 1976 ocorreu a Primeira Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas em que foi gerado o centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UM-Habitat ou Agência Habitat) cujo objetivo era justamente tratar de questões envolvidas com a habitação pela ocasião de desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos. A relevância dessa Conferência se dá pelo fato de que já se assimilavam, mesmo que timidamente, o crescimento e o desenvolvimento urbano à degradação ambiental e aos impactos consideráveis no meio ambiente.

Passado algum tempo, foi sancionada a Lei nº 6.938/1981 que estabeleceu a PNMA e constituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) estruturado por diversos órgãos, dentre eles, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) que é um órgão consultivo e deliberativo.

Essa Lei instituiu instrumentos e uma estruturação para se estabelecer uma política nacional ambiental em que se visa a integração de diversos direitos sociais, econômicos na sua efetivação. Com isso, expressamente dispôs no seu art. 2º:

Art. 2º da Lei nº 6.938/1938. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981).

Peccatiello (2011) vai salienta o avanço e a importância da Lei nº 6.938/1981 e destacar:

Essa lei configura-se como um elemento inovador também por adotar como

estratégia a responsabilização do Estado por suas ações no ambiente, o qual passa a ser obrigado a seguir os princípios da legislação ambiental, assim como as atividades privadas já o eram. Também adota instrumentos para viabilizar sua aplicação, dentre os quais podemos destacar: o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental e as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou à correção da degradação ambiental (PECCATIELLO, 2011, p. 75).

Posteriormente, foram reestruturados os órgãos públicos ambientais para atender uma redefinição da política ambiental brasileira que através do Programa “Nossa Natureza”, criado pelo Decreto nº 96.944/1988, unificou o SUDEPE (Superintendência da Pesca), o SUDHEVEA (Superintendência da Borracha), o IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal) e a SEMA (Secretaria do Meio Ambiente) em um único órgão federal: o IBAMA (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis), criado pela Lei nº 7.735 de 22/1989.

Nessa época, o cenário internacional já estava voltado a uma atuação ambiental mais preventiva, principalmente desde a Convenção de Viena em 1985. E sobre a Convenção de Viena, Sousa (2006) destaca:

Seus principais objetivos eram o de proteger a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos possivelmente resultantes das atividades que modificavam a camada de ozônio, tais como o aquecimento global, o derretimento das calotas polares e a proliferação de doenças como o câncer de pele (SOUSA, 2006, p. 5).

Nota-se que, internacionalmente, as noções sobre os possíveis resultados da degradação ambiental já se encontravam bastante amadurecidas, o que se via desde a Convenção de Estocolmo, em que se alertava para a tomada de medidas mais significativas. Mas, foi a partir da Convenção de Viena que a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), já regulamentada nos Estados Unidos desde a década de 60, ganhou impulso nos demais países.

E essa visão preventiva da década de 80 acabou dando ensejo a uma nova preocupação: a sobrevivência da espécie humana no planeta, pois já se observava grandes escalas de degradação ambiental colocando em risco a própria humanidade. Assim, iniciou a ideia de “desenvolvimento sustentável”, em que a partir de uma noção mais integradora buscava a preservação do meio ambiente conciliando aspectos econômicos e sociais.

E novamente, atendendo aos novos anseios da discussão internacional sobre uma proteção ambiental mais concreta e abrangente, veio o Relatório *Brundland* em 1987, conhecido como “Nosso Futuro Comum”, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) em que se destacou a preocupação não somente com as presentes

gerações, mas também com as futuras gerações que teriam o direito de desfrutar de pelo menos do que ainda se encontra a disposição.

O Brasil, sob essa nova visão, determinou no art. 225, § 4º, da CR/1988 a necessidade de EIA para atividades potencialmente degradadoras ao meio ambiente, justamente atendendo ao que ficou estipulado entre os países signatários da Convenção de Viena e do Relatório *Bruntland*.

O Relatório *Bruntland* teve a participação ativa de organizações não-governamentais internacionais e possibilitou a redefinição de novas políticas ambientais, o que ensejou a necessidade de um novo pacto entre os países através de uma Conferência internacional.

Assim, em atendimento a essa nova demanda, veio a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED-92), também conhecida como ECO-92 ou Rio-92 ou Cúpula da Terra, que ocorreu no Rio de Janeiro, Brasil.

A Conferência de 1992 foi necessária para discutir entre os países o que seria o “desenvolvimento sustentável” apresentado no Relatório de *Brundtland*. Para o Brasil em especial, essa Conferência significou a necessidade de enfrentar a crise ambiental aliada ao desenvolvimento econômico sem deixar de observar a democracia e a estabilidade econômica do país.

E sobre a preparação do Brasil para a ECO-92, Sousa (2006) vai destacar:

A preparação para a participação na Unced-92 através da elaboração do relatório nacional para a definição das posições brasileiras pela Comissão Interministerial de Meio Ambiente (Cima), coordenada pelo Itamarati (Ministério das Relações Exteriores), foi um sinal significativo de que o tema meio ambiente se tornava matéria importante da política externa do país (SOUSA, 2006, p. 6).

Além da preocupação com a poluição do meio ambiente, a referida Conferência resultou na discussão de diversas questões ambientais como a gestão do ambiente urbano, a água, o ar, a contaminação dos alimentos, o lixo, os resíduos, as áreas verdes, as áreas de recreação e lazer, o silêncio do ambiente, para serem resolvidas pelos governos locais.

Peccatiello (2011) destaca os principais acordos assinados nessa Conferência:

Nesta Conferência, foram assinados importantes acordos ambientais que refletem sua influência até a atualidade. São eles: as Convenções do Clima e da Biodiversidade, a Agenda 21, a Declaração do Rio para o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para as Florestas (PECCATIELLO, 2011, p. 76).

Como um dos resultados da Conferência ECO-92, foi assinada a Agenda 21 em que se estabeleceu um rol de programas que visavam possibilitar a elaboração de políticas públicas locais, além de estabelecer como questões mundiais centrais o desenvolvimento sustentável, a biodiversidade, as mudanças climáticas, as águas e os resíduos. Porém, o referido documento não trouxe qualquer efeito vinculativo, tratando-se apenas de um documento meramente indicativo, sem determinar qualquer compromisso.

Na década de 90, a política ambiental adotada pelo Brasil sofreu um colapso fazendo-se necessária a redefinição das opções de política ambiental e do papel estatal, pois não atendia às definições trazidas na ECO-92 e nem mesmo às necessidades sociais e ambientais que se alastravam.

Mas mesmo assim, reconhece-se que foi na ECO-92 que se deu relevância à Agenda Marrom que destacava os problemas decorrentes do crescimento urbano desordenado dos grandes centros urbanos, principalmente nos países em desenvolvimento que igualmente sofrem com os problemas da escassez dos recursos naturais (SILVA; TRAVASSOS, 2008, p. 30).

É importante ainda apontar que em 1996 foi realizada a Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas (Habitat II) em que foi produzida a Agenda Habitat, documento também importante para o fortalecimento da proteção ambiental justamente em decorrência do crescimento urbano.

Em julho de 2002 foi lançada a Agenda 21 brasileira no intuito de efetivar a interligação entre o ambiental e o urbano, buscando orientar as políticas ambientais brasileiras através de planos e regulamentos e também como resultado da crise da política ambiental brasileira (PECCATIELLO, 2011, p. 76).

Passados 10 anos da realização da Conferência no Rio de Janeiro, foi realizada em setembro de 2002 a Conferência Rio +10 em Johannesburg, África do Sul, para se retomar às discussões levantadas na ECO-92, principalmente avaliando os acordos assinados na Conferência anterior. Foram levantadas questões a respeito de adoção de medidas em combate à pobreza, também a respeito da globalização, de energia e de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), e ainda, sobre o Protocolo de Kyoto e as mudanças climáticas. O que se destacou foi o reconhecimento da importância e urgência da adoção de energias renováveis, considerando legítima a proposição de prazos para o cumprimento dessas medidas.

Sobre os resultados e impactos da Conferência Rio +10, Sousa (2006) vai apontar:

decisões dos países desenvolvidos em relação ao meio ambiente ainda são uma incógnita. Para alguns participantes, pouco se avançou em relação à Eco-92, realizada no Brasil há dez anos. Já os grupos ligados aos governos acreditam ter havido progressos que devem ser comemorados. Representantes das Organizações das Nações Unidas e funcionários governamentais ligados à questão ambiental que participaram do encontro lembram que, embora modestos, importantes avanços foram conquistados: definiram-se compromissos com relação à ampliação do saneamento básico no mundo e a redução do desmatamento; iniciou-se a restauração dos estoques pesqueiros, além de haver sido criado um novo sistema de gerenciamento de produtos químicos (SOUSA, 2006, p. 9).

O que se verifica nitidamente é que o Brasil só conseguiu avançar na proteção ao meio ambiente já no final do século XX após muitas discussões e acordos internacionais demonstrando a lentidão brasileira no enfrentamento dos problemas causados ao meio ambiente, principalmente através da atuação estatal por meio de políticas ambientais.

Verificada essa construção histórica das políticas ambientais no Brasil, passará a análise de como efetivamente o Poder Público atuará para que haja a devida proteção e defesa do meio ambiente através de instrumentos próprios de atuação estatal.

6 INSTRUMENTOS DE CORREÇÃO DAS EXTERNALIDADES NEGATIVAS

Com o objetivo de corrigir as externalidades negativas produzidas pelos agentes econômicos, acaba sendo necessária a atuação do Estado na formulação de políticas públicas direcionadas para um melhor aproveitamento dos recursos naturais utilizados ou degradados.

É importante considerar que se entende por externalidades negativas todos os custos advindos de uma relação econômica que afetem terceiros. Para melhor explicitar essa definição, Binenbojm (2016) vai ensinar que:

[...] restam caracterizadas quando custos ou danos decorrentes de determinadas relações econômicas são repassados, de alguma forma, a quem não participou ou contribuiu para a materialização do fato gerador da externalidade com efeitos negativos. No caso de uma externalidade negativa, o nível de atividade geradora está acima do socialmente ótimo. [...] (BINENBOJM, 2016, p. 190).

Diante dessa realidade, a necessidade de regulação se torna mais evidente de forma a buscar meios eficientes de antever esses custos e minimizar os seus efeitos em relação àqueles que não participaram da relação econômica e não obteve qualquer benefício.

Nesse sentido, Binenbojm preleciona:

Enfim, cabe à ordem político-jurídica atentar para a forma como externalidades podem impactar, em diversas dimensões, os incentivos e, por conseguinte, os

comportamentos dos participantes de determinado mercado. As estruturas regulatórias devem ser sensíveis às externalidades e, conforme a valoração que delas se faça, devem procurar realinhar os incentivos aos agentes econômicos, a fim de que o mercado funcione de forma mais eficiente e equitativa (BINENBOJM, 2016, p. 191).

As políticas públicas vão buscar convencer os agentes econômicos a considerarem os custos sociais da degradação ambiental no valor de produção, internalizando, portanto, esse custo. E essa formulação de políticas públicas poderá ocorrer através de dois mecanismos: regulação direta do comportamento dos agentes econômicos; adoção de incentivos e instrumentos de natureza econômica no controle do consumo de recursos naturais e no grau de emissões (CARNEIRO, 2001, p. 73).

6.1 Regulação direta

A regulação direta estabelece limites legais às externalidades negativas que se vincularão a um sistema de fiscalização e de penalização direcionados a quem não cumprir tais limites. Os níveis máximos serão estabelecidos por meio de um processo de negociação social que poderá se concretizar através da participação popular direta no Poder Legislativo ou através do órgão ambiental com o objetivo de equilíbrio do desenvolvimento econômico e social.

Essa forma de regulação, também conhecida por normas de comando e controle, embora seja baseada no binômio prescrição-sanção, é considerada como forma de incentivo, visto que a sanção terá o efeito de desestimular a atuação que não esteja em conformidade ao que se espera. Binenbojm (2016) vai analisar essa característica da seguinte forma: “[...] mesmo as normas de comando e controle são *estruturas de incentivos*, sendo a sanção punitiva o meio de desestímulo às condutas socialmente indesejáveis” (BINENBOJM, 2016, p. 164).

Carneiro (2001) analisa que os instrumentos de regulação direta, também denominada como heterorregulação e política de comando e controle, visam disciplinar o comportamento dos agentes econômicos através dos seguintes mecanismos:

- a) definição de padrões de emissão para as fontes de poluição sonora, atmosférica, hídrica ou do solo;
- b) imposição de uso de determinada tecnologia ou equipamento de controle da poluição;
- c) controle de processos, através da exigência de substituição de um determinado insumo industrial por outro;

- d) controle da qualidade ambiental do produto, com o estabelecimento de limites à presença de determinados elementos químicos em combustíveis, baterias, alimentos, etc.;
- e) imposição de restrições ou proibição total do exercício de atividades econômicas em determinados locais ou períodos;
- f) controle da instalação ou funcionamento de atividades, através de um sistema de zoneamento ou por meio da concessão de licenças ambientais não-negociáveis;
- g) controle de uso dos recursos naturais, estabelecendo-se, por exemplo, autorizações para captação, derivação e utilização da água ou, ainda, limitações quantitativas à extração de madeira ou à pesca;
- h) estabelecimento de restrições administrativas ao direito de propriedade, através, por exemplo, da imposição de limites percentuais à exploração florestal e ao desmatamento em propriedades rurais; e
- i) definição de áreas destinadas à conservação de espécies e à preservação dos recursos ambientais, com a imposição de graus variados de proibições ao exercício de atividades econômicas (CARNEIRO, 2001, p. 74).

Embora imponha comportamentos que resultem na restrição de liberdade dos particulares, a regulação direta acaba garantindo a segurança jurídica e a igualdade de tratamento, pois exigirá de qualquer um a mesma conduta previamente estabelecida pela norma.

Cabe ponderar que os meios de efetivação dessa regulação direta poderão ser influenciados por determinados grupos de interesses que serão atingidos diretamente com restrições e imposições alinhadas, o que acabará afetando a credibilidade e eficiência dessa forma de regulação para atingir o objetivo principal, que é manter de forma eficiente a qualidade mínima e o equilíbrio do meio ambiente.

6.2 Instrumentos econômicos

Outra forma de contenção das externalidades negativas são os instrumentos econômicos que acabam sendo uma forma complementar de controle, pois isoladamente não funcionariam devidamente e não atingiriam a finalidade principal de proteção ambiental.

Como salienta Binjenbojm (2016), esse tipo de regulação opera pelo binômio “prescrição-prêmio”, ou seja, é um instrumento que vai estimular e induzir os agentes econômicos a determinados comportamentos preestabelecidos (BINENBOJIM, 2016, p. 166).

Conforme o que já foi exposto anteriormente, a regulação direta também não pode funcionar isoladamente, visto estar sujeita a influências que comprometeriam a finalidade da sua aplicação. Dessa forma, é importante a utilização de instrumentos econômicos para auxiliar na regulação direta, buscando atingir os objetivos traçados na política pública estabelecida pela regulação direta.

Binjenbojm (2016) acrescenta que para se estabelecer uma regulação por

incentivos é necessário observar alguns fatores:

(i) a definição adequada de critérios e comportamentos, positivos (obrigação de fazer) ou negativos (obrigação de não fazer ou suportar), que darão ensejo à concessão de recompensas; (ii) o grau de estímulo necessário à realização dos objetivos regulatórios estabelecidos, a fim de não impactar, de forma excessiva ou insuficiente, nos padrões comportamentais de mercado; e (iii) o aspecto temporal, de modo a que o incentivo seja dado na exata medida de tempo de sua necessidade para os propósitos regulatórios a que se destina (BINENBOJM, 2016, p. 166-167).

Os instrumentos econômicos são divididos nas seguintes categorias: tributos ambientais, sistemas de cobrança pelo uso de recursos naturais, subsídios públicos, sistemas de devolução de depósitos, licenças ou créditos negociáveis e seguro ou caução ambiental (CARNEIRO, 2001, p. 77).

Os tributos ambientais recebem diversas denominações, dentre elas: taxas ambientais, ecotaxação, taxas verdes ou taxas pigouvianas (CARNEIRO, 2001, p. 78). Têm por finalidade repassar ao degradador os custos externos da degradação ou simplesmente da utilização dos recursos naturais afetados pela sua atuação.

Segundo Carneiro (2001):

[...] o valor da exação tributária deve tentar se aproximar dos custos externos marginais, no ponto em que eles se igualem ao nível ótimo de poluição, representado pelo ponto de equilíbrio entre o total de ganhos (lucro privado marginal líquido) e o total de custos (valor do dano ambiental gerado por unidade de poluição) (CARNEIRO, 2001, p. 78).

A verdade é que esse instrumento econômico é uma forma de afastar os custos da degradação ambiental à sociedade de uma forma geral, importando a sua aplicação apenas àqueles que efetivamente contribuem para as atividades causadoras de danos ambientais.

Como apresenta Carneiro (2001), existem três formas de tributação:

- a) *Tributos sobre a emissão de efluentes* – cobrados por unidade ou fração de lançamento de determinados poluentes no meio ambiente. Pode incidir sobre a descarga de poluição no ar (CO², NOX, etc.), sobre a geração de ruídos por indústrias ou aeronaves, sobre a emissão de matéria orgânica ou inorgânica na água ou sobre a quantidade de lixo ou volume de resíduos sólidos produzidos.
- b) *Tributos sobre serviços públicos prestados aos usuários* – cobrados em função dos custos de tratamento ou disposição de resíduos e efluentes (tratamento de esgotos, coleta e disposição do lixo, etc.).
- c) *Tributos sobre produtos ou bens de consumo* – cobrados sobre operações envolvendo determinados bens que geram poluição ou resíduos no momento de sua produção ou consumo final, incentivando a diminuição ou racionalização de seu uso (combustíveis fósseis, agrotóxicos, embalagens não recicláveis, aterias contendo metais pesados, etc.) [...] (CARNEIRO, 2001, p. 79).

A finalidade que se pretende através desse instrumento econômico é viabilizar uma política pública que facilite a gestão ambiental, pois ocasionarão mudanças diretamente na atuação econômica através de incentivos e estímulos ao melhor aproveitamento e recomposição dos recursos naturais. E, ainda, gerará recursos financeiros ao Poder Público para uma melhor gestão e proteção ambiental, sem falar que acarretará em controle mais eficiente das fontes geradoras de poluição e degradação ambiental.

Portanto, não se pode deixar de considerar que não se trata de um instrumento perfeito que poderá ser aplicado em qualquer situação, pois possui seus ônus e bônus para a sociedade, porém em muitas situações será o instrumento mais adequado para melhor eficiência na proteção do meio ambiente.

Outro instrumento econômico são os sistemas de cobrança pelo uso de recursos naturais que não possuem natureza tributária. Sua finalidade é de caráter retributivo, pois visa compensar pecuniariamente o uso dos recursos naturais que reduzem a sua disponibilidade ou qualidade. Nesse instrumento fica mais evidente a necessidade do agente econômico de internalizar os custos pela degradação ambiental nos custos da sua atividade e, por via de consequência, refletirá no valor agregado do seu produto a ser comercializado, demonstrando que o consumidor também arcará pela degradação.

Esse reflexo dos custos desse instrumento auxilia na dinâmica do mercado em que o agente econômico reavaliará sempre as tecnologias a sua disposição para um melhor aproveitamento dos recursos naturais e até mesmo reaproveitamento do que já foi utilizado. E, por sua vez, o consumidor analisará melhor os produtos que irá consumir movido por uma visão mais consciente sobre os danos ao meio ambiente devido ao valor agregado.

Muitas vezes a justificativa utilizada pelos agentes econômicos para não cumprir medidas mitigadoras à degradação ambiental ou de não investir em tecnologias mais eficientes na manutenção do meio ambiente é que os custos desses investimentos são muito altos.

A saída para esse tipo de alegação são os subsídios públicos que acabam repassando os custos da degradação ambiental a toda coletividade e oferecendo aos agentes econômicos meios financeiros de buscar uma menor degradação ambiental.

Carneiro (2001) apresenta as seguintes categorias:

- a) *Linhas de crédito favorecidas* – com juros abaixo dos patamares praticados pelo mercado ou condições privilegiadas de amortização;
- b) *Incentivos e isenções fiscais* – quando o Estado renuncia a determinadas receitas fiscais em favor da adoção de medidas ambientalmente adequadas (CARNEIRO, 2001, p. 83).

Nesse tipo de instrumento econômico nota-se claramente que o objetivo maior é atender aos interesses da coletividade que acarreta a proteção e conservação do bem jurídico comum que é o meio ambiente. Por isso cabe à coletividade assumir conjuntamente os riscos visando primeiramente assegurar e garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado que afeta a todos.

Outro instrumento econômico utilizado e viável para a proteção e manutenção do meio ambiente são os sistemas de devolução de depósitos que se efetivam através do repasse dos custos ao consumidor pela utilização de produtos que possuem potencial de se tornar lixo. Assim, o consumidor que reaproveitar o bem, a embalagem ou o resíduo consumido será reembolsado através da devolução do bem, embalagem ou resíduo ao fornecedor ou descarte em depósitos de reciclagem.

Como os outros, esse instrumento também não se revela perfeito, porém alinhado a políticas públicas adequadas que viabilizem a reciclagem e o reaproveitamento desses produtos acarretará a garantia de melhor eficiência e efetividade na proteção ao meio ambiente.

As licenças ou créditos negociáveis também são outro instrumento econômico direcionado a efetivar o controle na poluição e no uso dos recursos naturais. O objetivo é estabelecer padrões máximos de poluição em que serão convertidos em créditos aos agentes econômicos, quem não atingir ao nível máximo permitido poderá negociar essa diferença com outros agentes, mantendo sempre os níveis de poluição permitidos pelo Poder Público.

Outra possibilidade de efetivação desse instrumento é a reposição florestal como compensação ao dano ambiental, em que determinada área é alienada ao Poder Público em troca da possibilidade de exploração de um número de árvores.

Por fim, outro instrumento econômico possível é o seguro e a caução ambiental em que os custos dos danos ambientais são transferidos às seguradoras ou fundos públicos. Assim, quanto maior o risco das atividades causarem danos ao meio ambiente, maiores serão os pagamentos do prêmio ou da caução, buscando que os agentes econômicos invistam na melhoria da sua atuação em relação ao meio ambiente.

6.3 A implementação de políticas públicas

Viu-se que o Direito ambiental é dotado de diversos princípios que servirão de direção no momento de observar a quem imputar e como dividir os custos da degradação ambiental. E por via de consequência, no momento de se adotar medidas de correção de

externalidades negativas juntamente com os fundamentos trazidos pelos princípios ambientais, verificará que o Poder Público ao estabelecer políticas públicas buscará os instrumentos mais adequados e eficientes para o devido equilíbrio ecológico.

Assim, no momento de se implementar as políticas públicas deverá haver uma cooperação mútua entre a coletividade e o Poder Público para se efetivar aquilo que melhor atende ao interesse público.

E nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 179) estabelecem: “O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político”.

Nesse processo de busca de informações, obtenção de conhecimento e efetivação de meios capazes de colocar em prática os instrumentos mais adequados e eficientes à situação, é que se percebe que o Poder Público não é capaz de implementar por ato único as políticas públicas.

Howlet, Ramesh e Perl (2013) salientam ainda:

Embora os políticos sejam atores importantes nas decisões que levam ao processo de implementação e possam desempenhar papel ativo nos esforços subseqüentes de supervisão e avaliação, a maior parte das atividades do dia a dia da administração pública compete, comumente, a servidores públicos assalariados (KEYS, 1996; ZILLER, 2005 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 180).

O que se pretende analisar é que os diversos momentos de implementação de políticas públicas passam por diversos atores, sendo que o momento de efetivamente desempenhar o que foi estabelecido haverá a atuação de outro indivíduo que não acompanhou as suas definições e nem mesmo foi envolvido por interesses diversos ao se estabelecer as determinações políticas.

E acrescentam:

[...] enquanto os funcionários estatais continuam a ser uma força importante no estágio da implementação do processo político, os órgãos consultivos e semigovernamentais oferecem-lhes a companhia de membros dos subsistemas políticos relevantes, na medida em que o número e o tipo de atores políticos se comparam de novo aos encontrados no estágio da formulação (BENNETT E MCPHAIL, 1992 *apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 182).

A questão principal a ser analisada é que a escolha das políticas públicas a serem adotadas passará pelo crivo do Poder Público sem atender a complexidade do problema a ser resolvido. Conforme a complexidade de cada problema, será mais adequado adotar instrumentos de regulação ao invés de instrumentos econômicos e refletirá justamente no

sucesso da implementação da política.

Nesse sentido, também lecionam:

Esse foco em fatores políticos de relativamente longa duração que se relacionam à capacidade do Estado e à complexidade do subsistema ajuda a explicar por que esses estilos perduráveis de escolha de instrumentos existem tanto nos níveis setoriais quanto nos nacionais e também ajuda a determinar a propensão ou tendência ao sucesso ou insucesso de uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 196).

Portanto, após avaliar as necessidades e os problemas a serem resolvidos em favor do interesse público, caberá a decisão de escolha do melhor instrumento de correção de externalidade negativa para atender a complexidade do problema ambiental envolvido.

Como já exposto anteriormente, o art. 225 da CR/1988 consagra como obrigação do Poder Público a proteção e a preservação do meio ambiente. E nesse sentido, não poderia ser diferente que a omissão do ente estatal em estabelecer políticas públicas que possam promover essa proteção ambiental deverá implicar na responsabilização civil do mesmo.

Para se chegar na implementação de uma política pública, deve-se passar por diversos processos e procedimentos que darão fundamentação a criação da referida política. Esses diversos procedimentos anteriores à implementação de uma política pública implicam em larga discussão sobre as necessidades e interesses da coletividade, pois são processos dinâmicos que envolve participação ampla da sociedade de um modo geral.

Nesse sentido, Howlett, Ramesh e Perl asseveram (2013):

Depois que um problema público conseguiu entrar na agenda política, depois que foram formuladas várias opções para resolvê-lo e depois que o governo estabeleceu os objetivos políticos e se decidiu por um curso de ação, ainda cabe a ele colocar a decisão em prática. O esforço, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio de implementação do ciclo político (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

Ao tomar ciência de todas as necessidades da coletividade, o Estado assume a responsabilidade em adotar as medidas cabíveis para melhor efetivação e garantia desses direitos, ainda mais que na etapa de implementação de políticas já foram estabelecidos os objetivos políticos com base nos anseios sociais.

Uma vez consagrado como direito fundamental pela CR/1988, o meio ambiente deve ser obrigatoriamente garantido por todos os entes estatais que deverão adotar políticas públicas para efetivar essa garantia constitucional.

7 CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Viu-se que uma das formas de atuação do Poder Público para cumprir seu papel de proteção e defesa do meio ambiente é através da implementação de políticas públicas que visam uma adequada proteção ao meio ambiente. E como forma de instrumentalizar essa atuação cabe ao Estado estabelecer instrumentos que ensejarão na correção de externalidades negativas causadas por atividades potencialmente degradadoras.

Mas quando essa atuação não é suficiente, passa a surgir uma necessidade de efetividade das garantias jurídicas conquistadas. Essa efetividade está relacionada à satisfação do direito material pleiteado em juízo e ao acesso à jurisdição implicando, necessariamente, na atuação do Poder Judiciário sobre aspectos que originariamente não lhe caberia, como o estabelecimento de medidas que deveriam ter sido estabelecidas na atuação da Administração Pública.

7.1 Ativismo judicial fomentado

Diante da ineficiência estatal em previamente estabelecer instrumentos na proteção do meio ambiente, em evitar a ocorrência de danos ambientais e de adotar medidas capazes de reparar suficientemente o meio ambiente, surge a necessidade de se buscar do Poder Judiciário soluções que possam dar o devido amparo a esse bem jurídico. Essa atuação gera reflexos na atividade executiva, pois supre a falha e a ausência do dever estatal. Acaba sendo uma necessidade institucional pelo não cumprimento de competências instituídas legalmente ao Poder Público.

E como forma de suprir a falha estatal na sua atuação administrativa, os instrumentos judiciais capazes de amparar o meio ambiente são a ação civil pública e a ação popular que terão aplicação em situações distintas e são atualmente as formas mais eficientes de se buscar a devida proteção e defesa do meio ambiente.

Para efetivação desses instrumentos judiciais, o Direito ambiental conta com um microsistema processual que subsidia todos os procedimentos necessários na atuação do Poder Judiciário. Para regulamentar toda essa fase processual na proteção e defesa do meio ambiente aplica-se a Lei 7.347/1985 que regula a ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990) que também é aplicável na proteção e defesa dos direitos difusos.

Por essa razão, passará para a análise da ação civil pública que é o instrumento judicial mais comum de proteção e defesa do meio ambiente em decorrência da ineficiência da atuação preventiva do ente público.

7.1.1 Ação civil pública

Como já exposto, a ação civil pública é o meio processual mais utilizado para garantir a proteção, defesa e reparação de danos ao meio ambiente, sendo regulada pela Lei nº 7.347/1985 que trouxe importantes conquistas para uma legislação processual inexistente no que concerne ao amparo desse bem jurídico.

Machado (2010, p. 390-391) aponta como principais características da ação civil pública: a busca da proteção dos direitos ao meio ambiente, do consumidor, de bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico, e, interesses difusos e coletivos; a efetivação da proteção desses direitos será através da determinação do cumprimento de obrigação de fazer e/ou não fazer e/ou na reparação em pecúnia; assegura a legitimação ativa de associações em defesa dos direitos apontados; valorizou o papel do Ministério Público na defesa de interesses difusos e coletivos; por fim, criou um fundo destinado para a recomposição dos bens afetados que é composto por condenações judiciais.

O art. 1º da Lei nº 7.347/1985 confirma a primeira característica apresentada por Machado (2010) ao delimitar os bens jurídicos a serem tutelados por intermédio da ação civil pública. É importante esclarecer que esses bens jurídicos apresentados na Lei nº 7.347/1985 são considerados como difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Por sua vez, a Lei 8.078/1990 no parágrafo único do art. 81 traz, especificamente, as definições do que se compreende a dimensão de cada bem jurídico:

Art. 81. [...]

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum (BRASIL, 1990).

Diante da abrangência dos bens jurídicos a serem tutelados pela ação civil pública, cabe destacar que na proteção ao meio ambiente se buscará a melhor forma de reparação e proteção para que se possa efetivamente cumprir o seu papel.

Cabe ainda destacar, que o Ministério Público é apenas um dos legitimados ativos da ação civil pública, sendo também possível a sua propositura pelos entes públicos, Administração Pública indireta, associações que tenham sido constituídas há pelo menos um ano e que visem a proteção dos direitos, bens e interesses elencados na Lei nº 7.347/1985 e pela Defensoria Pública que passou a figurar como legitimada ativa pela Lei nº 11.448/2007.

Sobre a legitimação ativa, Rossi e Gomes (2016) atentam:

Assim, entende-se que por ser o meio ambiente um direito difuso, tratou o legislador infraconstitucional de garantir, na busca pela defesa de seus interesses, que o maior número pessoas (físicas ou jurídicas) pudessem ser legitimados para a propositura da LACP, que vise a responsabilização do agente causador dos danos ao meio ambiente (ROSSI; GOMES, 2016, p. 256).

É justamente uma forma de concretizar o que já vem expresso no art. 225 da CR/1988, pois cabe a qualquer um buscar judicialmente a tutela ambiental pertinente para que se garanta um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A ação civil pública acaba sendo, na maioria dos casos, um instrumento processual repressivo em que o Poder Judiciário irá definir medidas e formas de reparar um dano que não foi evitado. Contudo, poderá também ser um instrumento preventivo quando o resultado da atuação jurisdicional implicar em medidas eficazes que possam coibir a perpetuação do dano e servir de exemplo para que não se repita, desestimulando possíveis degradadores.

Também não se pode afastar a possibilidade da ação civil pública ser um instrumento de efetivação ou até mesmo de implementação de políticas públicas em proteção ao meio ambiente. A limitação que se tem é que não compete ao Poder Judiciário estabelecer ou efetivar políticas públicas, porém nos casos de ineficiência e omissão do ente estatal competente, caberá ao Poder Judiciário suprir essa falha buscando meios de concretizar a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

7.1.2 Ação Popular

Regulada pela Lei nº 4.717/1965, a ação popular pode ser proposta por qualquer cidadão que comprove estar no gozo de seus direitos políticos, conforme dispõe o art. 1º.

Cumpra salientar que a CR/1988 em seu art. 5º, inciso LXXIII, fez expressa menção à ação popular mantendo a condição de eleitor para o autor, porém ampliou as possibilidades da sua utilização que anteriormente era restrita à questão patrimonial, permitindo a defesa de interesses voltados ao meio ambiente.

Milaré (2015) vai esclarecer:

Voltada, em suas origens, à proteção do patrimônio das pessoas políticas, de entidades autárquicas e sociedades de economia mista, ganhou a demanda popular nova roupagem no texto da Constituição de 1988, que não apenas previu a ampliação do seu objeto – alcançando, agora, a moralidade administrativa e o meio ambiente -, mas também solucionou a questão controvertida quanto ao ônus da sucumbência. De finalidade meramente patrimonial, agora é também instrumento de tutela de valores não econômicos, de ordem espiritual, moral e cívica (MILARÉ, 2015, p. 1561).

É um instrumento que promove a participação da sociedade que poderá exercer um poder fiscalizatório sobre qualquer ato que seja lesivo ao meio ambiente. Dessa forma, é um dos meios de efetivar o princípio do dever do Estado e da coletividade na proteção ao meio ambiente, pois mesmo que individualmente se estará buscando o cumprimento da obrigação imposta no *caput* do art. 225 da CR/1988.

Cabe destacar que mesmo proposta individualmente, a ação popular visa a proteção de direitos difusos, portanto, seu alcance será indeterminado, podendo atingir presentes e futuras gerações. E por ter esse alcance é que muitas vezes não desperta o interesse dos indivíduos, pois não obterá uma vantagem individual e, além disso, passará por dificuldades e exigências impostas pela legislação ao, por exemplo, exigir a comprovação de estar em pleno exercício dos seus direitos políticos.

Como instrumento processual de garantia e proteção ao meio ambiente, a ação popular poderá prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente, bem como poderá ser um meio de reparar algum dano causado por um ato lesivo.

Nesse sentido, Lopes (2013) vai melhor explicitar:

A ação popular ambiental, delineada pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal, habilita o cidadão a tutelar o meio ambiente, bem comum de todos, objetivando a desconstituição do ato lesivo e a condenação dos responsáveis, pertencentes ao Poder Público ou terceiros, na reposição do *statu quo* anterior, admitindo, ainda, a condenação do infrator ambiental à indenização por perdas e danos. Nesse passo, faz parte dessa tutela jurisdicional a possibilidade de obter, por esta via, a reparação do dano ambiental, a título individual, com dimensão coletiva difusa, em face do bem protegido (LOPES, 2013, p. 40-41).

O que se nota é que a ação popular, essencialmente, não será utilizada para se buscar a reparação do meio ambiente e sim como um instrumento de anular e impedir algum ato que seja lesivo ao meio ambiente, como, por exemplo, um ato administrativo que importe na autorização do exercício de uma atividade degradadora sem qualquer compensação ou reparação ambiental, ficando imposta a obrigação de reparar somente nos casos em que não é possível voltar ao estado anterior.

Esclarece-se também que possui uma peculiaridade em relação à ação popular que busca anulação de ato que atinja o patrimônio público, pois na ação popular ambiental não será exigida somente a comprovação que o ato seja ilegal, bastando a comprovação que o ato seja lesivo ao meio ambiente. Isso demonstra a preocupação de se obter a tutela mais eficiente possível no que se refere à proteção do meio ambiente que amparado e reconhecido como direito fundamental pela CR/1988 merece tratamento especial nos instrumentos processuais disponíveis.

7.2 A atuação do Ministério Público

Quando se fala em atuação do Poder Judiciário na proteção e defesa do meio ambiente, não se pode deixar de destacar a atuação do Ministério Público que é fundamental no impulso dessa atividade jurisdicional. Sendo um importante ator na proteção e defesa do meio ambiente, o Ministério Público tem como uma de suas funções, nos termos do art. 129, inciso III, da CR/1988: “[...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; [...]” (BRASIL, 1988).

Antes da promulgação da CR/1988, a Lei nº 6.938/1981 já previa em seu art. 14, § 1º, a legitimidade do Ministério Público de propor ação de responsabilidade civil ou criminal por danos ao meio ambiente.

Com a Lei nº 7.347/1985 houve a regulamentação da ação civil pública que culminou na valorização e efetivação da participação do Ministério Público na proteção e defesa do meio ambiente. Milaré (2015) se atenta a essa questão no seguinte sentido:

Em 1985, pela Lei 7.347, efetiva-se a possibilidade de intervenção do Ministério Público Federal ou Estadual na matéria, com a disciplina processual da ação civil pública e do inquérito civil. Este surge como procedimento administrativo exclusivo do Órgão Ministerial, que o instaura e preside, com a finalidade de apurar a ocorrência de danos ambientais (MILARÉ, 2015, p. 1406).

Cumpra observar que a atuação do Ministério Público acaba sendo primordial e prevalente na proteção e defesa do meio ambiente, visto que ainda não se disseminou na sociedade uma consciência da obrigação em buscar meios de garantir e proteger esse bem jurídico.

Como citado anteriormente, uma das formas de atuação do Ministério Público para garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado é através de um procedimento administrativo que irá apurar danos ao meio ambiente, conhecido como inquérito civil. Assim, será analisado o referido procedimento para se compreender a extensão dessa atuação.

7.2.1 Inquérito civil

É um procedimento administrativo exclusivo do Ministério Público sendo importante para a coleta de provas que embasarão uma possível ação civil pública. Mesmo tendo a sua importância na produção de provas, o inquérito civil não se trata de uma etapa obrigatória que deverá ser cumprida pelo *Parquet*.

Para melhor elucidação, Franco Junior (2016) explica:

Este procedimento tem caráter administrativo e extrajudicial, ou seja, tramita perante o próprio órgão do MP. Não encerra, no raio de seu alcance próprio e direto, a possibilidade de imposição de pena ou sanção administrativa a quem quer que seja (como pode ocorrer nos processos administrativos). É alheio às atividades de qualquer órgão judicial que com ele tomarão contato, em regra, somente se houver a instauração de medida cautelar ou ação judicial (FRANCO JUNIOR, 2016, p. 161-162).

Acaba sendo um instrumento importante para verificar e esclarecer fatos que poderão ser passíveis de análise numa futura ação civil pública, ou até mesmo, importante para afastar e evitar desnecessária provocação do Poder Judiciário. E o principal objetivo do inquérito civil será a busca de elementos suficientes para a comprovação do dano e do nexo causal para a apuração da responsabilização, a sua instauração acaba evitando um prolongamento desnecessário de um processo judicial e até mesmo possibilita a busca de soluções extrajudiciais.

Franco Junior (2016, p.162) esclarece ainda que: “Deste modo, o inquérito civil antecede a adoção de medidas judiciais (pré-processual) e evita que o órgão do MP assumira postura açodada, com a propositura de ações ou medidas temerárias envolvendo fatos que ainda carecem de maturação e estudos”.

Caso não sejam encontrados elementos suficientes para a comprovação do dano ambiental ou que possibilite identificar a sua autoria, poderá ser arquivado o inquérito civil com a devida fundamentação. Quando houver dúvidas sobre alguns elementos, porém havendo indícios mínimos, cabe ao Ministério Público propor a ação civil pública para apuração do dano ambiental e responsabilização do autor, prezando sempre pela proteção e garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Embora seja um instrumento exclusivo do Ministério Público, é possível a participação da sociedade através de petição ou representação que acabará dando ciência ao órgão sobre a necessidade de se apurar algum fato.

A instauração, a direção, instrução e conclusão do IC são atos indelegáveis do membro do Ministério Público que detém atribuição para officiar em determinada área, como a defesa do meio ambiente. Poderá agir por impulso oficial (*ex officio*) ou a partir de provocação de terceiros (pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas) que se valem do direito de petição. Também poderá ser instado por informações recebidas de autoridades, de órgãos ou entidades da Administração ou de outros poderes do Estado. Em termos genéricos, dá-se a esses atos de impulso o nome de “representação” (FRANCO JUNIOR, 2016, p. 163-164).

É importante dar abertura à sociedade na apuração de eventuais danos ao meio ambiente, pois como maior interessada dará elementos mais concretos que auxiliem na atuação do Ministério Público.

7.2.2 Termo de Ajustamento de Conduta

Como um meio de buscar uma solução mais efetiva para que haja cumprimento da legislação ambiental, poderá ser estabelecido um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) para que a pessoa física ou jurídica se adeque ao que for necessário para observância da proteção ao meio ambiente.

Machado (2010) vai melhor explicitar:

Os órgãos públicos legitimados para proporem a ação civil pública poderão tomar dos interessados o compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, prevendo-se cominações em caso de não cumprimento. Esse compromisso tem eficácia de título executivo extrajudicial (MACHADO, 2010, p. 388).

Não se trata de um meio de transacionar um bem jurídico indisponível, apenas uma forma de estipular condutas que irão proporcionar o cumprimento da legislação ambiental para que seja evitada a ocorrência de um dano ambiental. Como o próprio nome

sugere, trata-se de um instrumento em que haverá ajustamento ao que a lei exige para a proteção e preservação do meio ambiente.

Nesse mesmo sentido, Rossi e Gomes (2016) explicam:

Ao propor o ajustamento de conduta, o legitimado ativo apenas busca, por via mais célere, a pactuação de obrigação de fazer ou de não fazer para que o compromissário adéque sua conduta às normas legais ambientais de modo a prevenir um possível dano ou, então, de modo a reparar (in natura ou in pecúnia) os danos anteriormente perpetrados (ROSSI; GOMES, 2016, p. 257).

O TAC garante um mínimo de proteção ao bem jurídico indisponível que não é de titularidade individual de quem o propõe. Por essa razão, o ajustamento não impede a propositura de uma ação civil pública para garantir uma proteção maior a esse mesmo bem. Rossi e Gomes (2016) também atentam a essa questão:

E exatamente por não garantir máxima proteção dos direitos lesados, nada obsta que o ajuizamento de ação civil, na esfera individual para a reparação de danos particulares. Além disso, o TAC não obsta que qualquer dos legitimados proponha o ajuizamento da ACP para a obtenção de uma tutela que garanta maior proteção ao bem ambiental (ROSSI; GOMES, 2016, p. 257).

Merece ainda destacar algumas características do TAC, que se trata de um título extrajudicial e não necessita ser produzido sob a orientação de um advogado, importando apenas ser produzido por um dos legitimados previstos no art. 5º da Lei nº 7.347/1985. Outra característica importante é que no TAC devem ser elencadas todas as obrigações de forma certa, líquida e exigível, como qualquer outro título executivo, para que caso seja necessário exigir o seu cumprimento tenham delimitadas todas obrigações.

O TAC pode ainda ser convertido em título executivo judicial, para que isso ocorra, é necessária a sua homologação perante o Poder Judiciário. Com a homologação judicial, o TAC passará a fazer coisa julgada material, ou seja, não será passível de alteração ou revogação. Em consonância a esse entendimento, Rossi e Gomes (2016) afirmam:

Veja que a partir do momento que TAC é homologado em juízo as obrigações não podem ser mais discutidas e/ou repactuadas pelas partes, exceto por meio de Ação Anulatória, que alegue um dos defeitos do negócio jurídico, como o dolo, a coação, o erro ou a fraude, que são denominados vícios de consentimentos, previstos no CC/2002 (ROSSI; GOMES, 2016, p. 258).

E como se trata de documento que envolve interesse público, o TAC deverá ser publicado. Existe a divergência do momento em que deverá se tornar público, antes ou depois

da assinatura do termo, mas o importante é que se torne um documento de conhecimento público para que se viabilize a informação e a participação dos interessados na proteção, preservação e defesa do bem tutelado.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A afirmação e construção dos direitos fundamentais no Direito brasileiro, como em outros cantos, têm-se dado de forma gradativa, e ainda continua evoluindo, sendo que a cada dia ganha um novo leque de possibilidades e interpretações.

A introdução do meio ambiente na gramática dos direitos fundamentais foi resultado dessa evolução e da percepção de que os modos de compreensão e exploração da natureza levariam ao fim do planeta e da humanidade. Refutando uma noção da infinitude dos recursos naturais, que foi sustentada sem se ter noção dos efeitos que a atuação desregada causaria a ameaça de extinção de muitos recursos que seriam abundantes.

A definição de meio ambiente constitucionalmente adequada remete a um bem jurídico amplo e presente em todas as formas de vida, destacando ainda mais sua essencialidade e importância para a dignidade e saúde do ser humano.

A proteção do meio ambiente é garantida pela CR/1988, visto se tratar de um direito fundamental. E através da teoria de Alexy é que não se tem dúvida que a disposição constitucional independentemente da localização no texto da CR/1988 representa a relevância e garantia como direito fundamental.

A compreensão do meio ambiente não se limita ao que se considera como natureza, incluindo nele também tudo aquilo que foi transformado e criado pelo homem. Ao estar o meio ambiente presente em todos os aspectos de vida e tendo sido reconhecido seu *status* constitucional como um direito fundamental, cabe defendê-lo e garanti-lo não somente para as presentes gerações como também para as que estão por vir.

Como constatado, o ser humano já iniciou uma conscientização de que os recursos ambientais são finitos e que necessitam de uma proteção especial. E é a partir dessas mudanças que vão sendo conquistados os meios adequados de efetivação dessa nova gama de direitos fundamentais.

Após a breve análise sobre a garantia do meio ambiente como um direito fundamental, pode-se notar que os princípios norteadores desse ramo jurídico são indispensáveis para a melhor interpretação e efetivação dos direitos dele decorrentes.

Viu-se que a legislação civil ambiental acertadamente adotou a responsabilidade

civil objetiva justamente para dificultar a degradação indiscriminada, evitando que interesses particulares acarretem a destruição do meio ambiente. Mas mesmo com uma legislação rigorosa e intolerante em relação ao degradador, o desrespeito ao meio ambiente não encontra limites.

Dentre as formas de reparação civil do meio ambiente, viu-se que é possível estabelecer a reparação *in natura* e a reparação pecuniária, sendo essa última a mais aplicada pelo baixo custo que exige do degradador. Foi ainda verificado que o instituto da compensação ambiental não pode ser confundido como uma forma de reparação civil, que sua finalidade e aplicabilidade ocorrem em momentos distintos decorrentes de conduta diversas. Assim, a compensação ambiental se dá antes mesmo da ocorrência de qualquer dano e se fundamenta numa forma de compensar eventuais impactos decorrentes das atividades do possível degradador.

Não se pode negar que já existem deficiências no campo de direito material, pois a legislação não consegue efetivamente prevenir que o poluidor/degradador realize sua atividade danosa, ficando mais favorável aguardar uma possível responsabilização.

Outra questão levada em consideração é a ineficiência do Poder Público no cumprimento de suas obrigações em defesa ao meio ambiente e a falha do atual sistema processual que não consegue dar o devido amparo em tempo hábil para recompor o bem ambiental degradado e garantir eficiente aplicação das normas de direito material vigente.

Mas cabe mais uma vez destacar que a tutela ambiental é dever da coletividade e do Poder Público, sendo que esse último exerce o papel de representante do interesse coletivo. Ele tem por obrigação gerar mecanismos em prol da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, criando políticas sociais e econômicas almejando a preservação dos recursos naturais considerados como fonte esgotável, dotada de valor econômico, essencial à manutenção da vida em todos os seus aspectos. E não se pode olvidar que o ente estatal, através de ato comissivo ou omissivo, poderá gerar danos ao meio ambiente e, dessa forma, surgirá a responsabilização civil do Estado.

No decorrer da evolução do instituto da responsabilidade civil estatal, constatou-se a migração da responsabilidade civil subjetiva para a responsabilidade civil objetiva. E foi verificado que ambos ideários de responsabilização civil ainda possuem aplicabilidade no ordenamento jurídico pátrio.

Ademais, vislumbra-se a presença da teoria do risco administrativo, em que o Estado poderá afastar ou minimizar sua responsabilização ao comprovar as excludentes de responsabilidade, assim consideradas como caso fortuito, força maior, culpa exclusiva da

vítima ou de terceiros e, lado outro, prevalece a aplicação da teoria do risco integral, em que a administração é responsabilizada civilmente sem a possibilidade de arguição das referidas excludentes, sendo em ambos os casos dispensável o elemento culpa ou dolo.

Ocorre que o dano ambiental necessita de resposta imediata, na mesma medida e celeridade dos estragos que podem atingir dimensões que fogem ao alcance humano de correção e reparação.

Ao analisar historicamente o desenvolvimento brasileiro na adoção de políticas ambientais pode-se perceber que a evolução se deu de forma bem gradativa e bem atrasada, se comparada ao posicionamento de grande parte dos países.

Inicialmente, a preocupação que se tinha era com a apropriação de recursos naturais para a livre utilização humana, sem considerar a possibilidade da finitude dos recursos disponíveis.

Posteriormente, ainda sem considerar a finitude dos recursos naturais e nem mesmo influência de questões sociais e econômicas, pensou-se apenas na poluição causada em decorrência do crescimento urbano e da industrialização.

Prevaleceu por um bom período a noção que o crescimento econômico era mais importante para um país do que qualquer outro fator, independentemente dos reflexos que esse desenvolvimento econômico geraria.

Finalmente, chega-se no momento do despertar brasileiro em que após passar péssimas impressões a outros países, em Conferências internacionais, assumiu uma visão integradora das políticas setoriais com as ambientais.

Após a participação em algumas Convenções internacionais, o Brasil finalmente despertou para a ideia de que o crescimento econômico deveria estar atrelado a questões sociais e ambientais, importando, portanto, na adoção de um desenvolvimento sustentável para o país.

Essa nova noção envolve a integração de diversas questões setoriais que causam algum reflexo ao meio ambiente e foi alavancada principalmente na década de 80 por meio da adoção da PNMA, consagrando-se efetivamente pela CR/1988.

O que se verifica também é que essa noção integradora avalia questões sociais e econômicas aliadas à necessidade de preservação do meio ambiente não somente para as presentes gerações, como também para gerações que ainda estão por vir.

A tutela ambiental é dever da coletividade e do Estado, impondo-se, juridicamente, a todos a obrigação de gerar mecanismos em prol da preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, incluindo o manejo sustentável, consciente e correto

dos recursos naturais, criando políticas públicas que almejam a preservação desse bem jurídico essencial à manutenção humana.

Especificamente aos princípios analisados inicialmente, pode-se perceber que cada um auxiliará em todo processo de escolha do instrumento adequado e no momento da implementação de políticas públicas.

Por sua vez, ao se verificar os instrumentos de regulação e econômicos como meios de se buscar políticas públicas mais adequadas à proteção ao meio ambiente, pode-se notar que o que determinará essa escolha será a complexidade do problema a ser resolvido.

E essa complexidade do problema está justamente na ponderação das exigências a serem tomadas pelo Poder Público ao agente econômico e dos custos que o desenvolvimento dessa atividade econômica trará para a coletividade, pois, como foi visto, não se pode inviabilizar o exercício dessa atividade através do estabelecimento de medidas que o agente não consiga cumprir e também não se pode repassar um excessivo custo à coletividade que ficará em prejuízo na fruição do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Em concomitância a esse momento de escolha do instrumento mais adequado a ser adotado, pode-se perceber que, da mesma forma, o processo de implementação dependerá da situação envolvida e da complexidade do problema a ser resolvido. Justamente devido a busca do melhor instrumento para a correção das externalidades negativas é que se verificará que o meio mais eficiente ao equilíbrio e proteção do meio ambiente é aquele que envolve todas as partes diretamente interessadas e que a sua escolha se deu mediante a consulta e a participação de todos.

Para a correção de externalidades negativas produzidas pelos agentes econômicos acaba sendo necessária a atuação do Estado para a formulação de políticas públicas com o objetivo de direcionar um melhor aproveitamento dos recursos naturais utilizados.

E já que o Poder Público não atua com eficiência no cumprimento de suas obrigações, o meio mais indicado de se buscar a implementação de políticas que finalmente atendam às necessidades peculiares à proteção e preservação do meio ambiente será através de ação judicial própria em que poderá se buscar o estabelecimento de comandos adequados à finalidade a ser atingida e até mesmo será possível a responsabilização do ente estatal que não atendeu ao dever constitucional de proteção e defesa do meio ambiente.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BEDRAN, Karina Marcos; MAYER, Elizabeth. A responsabilidade civil por danos ambientais no direito brasileiro e comparado: teoria do risco criado versus teoria do risco integral. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, nº 19, p. 45-88, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/271/339>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação**: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil (1824)**. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm> Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1946). Rio de Janeiro: **Assembleia Constituinte**, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm> Acesso em: 21 abr. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial**, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 01 jan. 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial**, Rio de Janeiro, 05 jan. 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 ago. 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de jul. 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.078, 11 set. 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, 12 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 jan. 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial**, Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 22 jan. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Segunda Turma. **Recurso Especial 896.863/DF**. Relator: Min. Castro Meira. Brasília, 19 de maio de 2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?tipo_visualizacao=RESUMO&livre=896863+&b=ACOR>. Acesso em: 09 mai. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.378-6/DF**. Relator: Min. Carlos Britto. Brasília, 09 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=112&dataPublicacaoDj=20/06/2008&incidente=2262000&codCapitulo=5&numMateria=20&codMateria=1>>. Acesso em: 09 mai. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **Ação Direta de Inconstitucionalidade-MC 3540/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 01 de setembro de 2005. Disponível em: <<http://zip.net/btynybl>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade civil do Estado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARDIN, Valéria Silva Galdino; BARBOSA, Haroldo Camargo. Formas de reparação do dano ambiental. **Revista de Ciências Jurídicas**, Maringá, v. 6, nº 2, p. 155-178, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/RevCiencJurid/article/view/10941>>. Acesso em: 22 jan. 2016.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. São Paulo: Malheiros, 2006.

COSTA, Dahyana Siman Carvalho da. O protetor-recebedor no Direito ambiental. **Revista ReBraM (UNIARA)**, Araraquara, v. 13, nº 2, p. 149-161, dez. 2010. Disponível em: <<http://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/147/118>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2011.

FRANCO JUNIOR, Raul de Mello. O Inquérito Civil e a Tutela do Meio Ambiente. **Revista de Direito do IAP**, Recife, v. 1, nº 1, p. 159-174, jan./dez. 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/revistadireitoiap/article/view/1738/2270>>. Acesso em: 14 jun. 2017.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 9. ed. São

Paulo: Saraiva, 2008.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Magno Federici; MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado. Responsabilidade civil ambiental e a liquidação do dano na reparação de áreas de preservação permanente. **Revista internacional de direito ambiental**, Caxias do Sul, v. 5, nº 14, p. 225-248, maio/ago. 2016.

HÄBERLE, Peter. Un derecho constitucional para las futuras generaciones. La outra forma del contrato social: el contrato generacional. Traducción: Milton Fellay y Leandro Ferreyra. **Lecciones y Ensayos**, Buenos Aires, n. 87, p. 17-37, 2009. Disponível em: <<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/87/lecciones-y-ensayos-87-paginas-17-37.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2016.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública**; seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. Cap. 7, p. 179-197.

LOPES, André Luiz. **Ação popular como instrumento do cidadão para prevenção e reparação do dano ambiental**. 2013. 118f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Direito. Escola Superior Dom Helder Câmara, Belo Horizonte, 2013.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado; CAMPOS, Denise Sousa; REZENDE, Elcio Nacur. A responsabilidade civil do ente estatal pelo manejo indevido de recursos hídricos. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15, nº 6, p. 239-254, set./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.rdb.org.br/ojs/index.php/rdb/article/view/403/284>>. Acesso em: 20 maio 2017.

MILARÉ, Édís. **Direito do ambiente**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – 1992**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 24 maio de 2017.

NICKEL, James W. The Human Right to a Safe Environment: Philosophical Perspectives on Its Scope and Justification. **Yale Journal of International Law**, v. 18, p. 281-295, 1993.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAGEL, Rogério. A responsabilidade civil do Estado frente à concessão de licença ambiental. **Veredas de Direito**, Belo Horizonte, v. 9, nº 18, p. 229-248, jul/dez. 2012. Disponível em: <<file:///C:/Users/Bella.Daniel-PC/Downloads/293-1305-2-PB.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2016.

PECCATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/made/article/view/21542/17081>>. Acesso em: 26 de nov. 2016.

REIS, João Emilio de Assis. O direito ao ambiente e o direito à moradia: colisão e ponderação de direitos fundamentais. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 10, nº 20, p. 289-314, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/416/378>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

RIZZARDO, Arnaldo. **Responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

ROSSI, Camila; GOMES, Magno Federici. O termo de ajustamento de conduta como instrumento processual de proteção do meio ambiente. **Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 10, nº 2, p. 247-263, jul./dez. 2016. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/view/7131>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. A constitucionalização dos princípios de direito ambiental. In: SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Chris; NARDY, Afrânio. **Princípios de direito ambiental: na dimensão internacional e comparada**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. Segunda parte. Cap. 2, p. 45-86.

SAMPAIO, José Adércio Leite; MASCARENHAS, Carolina Miranda do Prado. O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado necessita de um Estado Ambiental? **Revista brasileira de direitos e garantias fundamentais**, Florianópolis, v. 2, nº 2, p. 40-57, 2016. Disponível em: <<http://indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/1626>> Acesso em: 20 maio 2017.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 10. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, Lucas do Monte; GUIMARÃES, Patrícia Borba Vilar. A efetivação de direitos fundamentais: a relação entre o desenvolvimento e o plexo constitucional. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 11, nº 22, p. 199-223, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/449/436>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

SILVA, Lucia Sousa e; TRAVASSOS, Luciana. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. **Cadernos Metrópole**, n. 19, p. 27-47, 1º sem. 2008. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8708>>. Acesso em: 26 nov. 2016.

SILVA, Marcela Vitoriano e. O princípio da solidariedade intergeracional: um olhar do Direito para o futuro. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 8, nº 16, p. 115-146, jul./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/issue/view/22>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

SILVA FILHO, Carlos da Costa e. O princípio do poluidor-pagador: da eficiência econômica à realização da Justiça. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, nº 2, p. 111-128, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9714/7613>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. A evolução da política ambiental no Brasil do século XX. Disponível em: <http://www.geoplan.net.br/material_didatico/A%20evolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20pol%C3%ADtica%20ambiental%20no%20Brasil%20do%20s%C3%A9culo%20XX.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2016.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Os princípios do direito ambiental como instrumentos de efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento econômico. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, nº 26, p. 289-317, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/705>>. Acesso em: 28 nov. 2016.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil**: doutrina e jurisprudência. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

THOMÉ, Romeu. **O princípio da vedação de retrocesso socioambiental no contexto da sociedade de risco**. Salvador: Juspodivm, 2014.