

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E JUSTIÇA SOCIAL

MARÍLIA REZENDE RUSSO

**A MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR EM VIÉS
TRANSCENDENTE AO ECONOMICISMO A PARTIR DA CUMULAÇÃO DAS
CONDENAÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO
PECUNIÁRIA NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO DOS
ACÓRDÃOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ENTRE OS ANOS DE 1988 E 2018**

RIO GRANDE
2018

Marília Rezende Russo

**A MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR EM VIÉS
TRANSCENDENTE AO ECONOMICISMO A PARTIR DA CUMULAÇÃO DAS
CONDENAÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO
PECUNIÁRIA NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO DOS
ACÓRDÃOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ENTRE OS ANOS DE 1988 E 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos André Sousa Birnfeld

RIO GRANDE
2018

Marília Rezende Russo

**A MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR EM VIÉS
TRANSCENDENTE AO ECONOMICISMO A PARTIR DA CUMULAÇÃO DAS
CONDENAÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER OU NÃO FAZER COM INDENIZAÇÃO
PECUNIÁRIA NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UM ESTUDO DOS
ACÓRDÃOS DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ENTRE OS ANOS DE 1988 E 2018**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Direito.

Rio Grande, 17 de novembro de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos André Sousa Birnfeld – FURG (Orientador)

Prof. Dr. Renato Duro Dias - FURG

Profª. Dra. Norma Sueli Padilha - UNIFOR

Aos meus pais Sergio e Fátima,
Aos meus irmãos Andrea, Erico e João Paulo,
e aos meus cunhados Francesco e Carolina
com admiração, gratidão e amor.

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande (FURG) pela oportunidade de fazer parte como aluna do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito e Justiça Social, espaço acadêmico que me demonstrou ainda mais como é linda e apaixonante a profissão de docente.

Ao Prof^o. Dr. Carlos André Birnfeld, meu orientador e agora grande amigo, pela acolhida, pelos ensinamentos repassados, pela paciência, e especialmente, pela confiança no meu potencial, quando na elaboração de artigos científicos e na realização deste trabalho.

Às colegas e amigas que o Mestrado me deu Yasmin Seoane e Marcela Simões, pelas divertidas e leves viagens entre Pelotas e Rio Grande, pela parceria nas aulas e pelo carinho e atenção incondicionais em cada momento durante a realização do Mestrado.

À Procuradoria-Geral do Município de São José do Norte, instituição pública na qual tenho o orgulho de compor, pela possibilidade de vivenciar na prática questões que diariamente envolvem o Direito e a Justiça Social.

Às minhas colegas de trabalho Celine Barreto Anadon e Patricia Rodrigues dos Santos pelo incentivo, desde o início, quando da realização deste projeto e pela compreensão e ajuda no andamento das minhas demandas na Procuradoria em razão dos compromissos assumidos no Mestrado.

Certa vez vários homens se puseram ao mar.
Num momento de lazer e leviandade, um dos passageiros começou a fazer um buraco no fundo do barco no lugar em que estava sentado. – ‘Que está fazendo?’ – gritou um dos seus companheiros de viagem, alarmado. – ‘Que interessa a você saber o que estou fazendo?’ – respondeu o homem. ‘Não estou fazendo um buraco onde você está sentado, e sim sob o meu assento!’ – ‘Pode ser sob o seu lugar’, responderam os outros. ‘Mas a água encherá o bote, ele adernará. E todos nós nos afogaremos!’
(Parábola contada por Rabi Shimon bar Yochi, no século II d.C)

RESUMO

O presente estudo propõe-se a verificar a possibilidade de materialização do Princípio Poluidor-Pagador, em viés transcendente do economicismo, nas Ações Cíveis Públicas Ambientais julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 1988 e 2018, a partir da não proibição de cumulação de condenações de obrigações de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, como formas de reparação aos danos ambientais presentes e futuros causados por pessoas físicas ou jurídicas. Neste compasso, o primeiro capítulo focar-se-á na abordagem do Princípio Poluidor-Pagador, demonstrando sua vigência em nosso ordenamento jurídico, materializando-se com um viés transcendente ao economicismo. A seguir, no âmbito do segundo capítulo, procura-se apresentar a implementação da Ação Cível Pública no direito brasileiro como um meio judicial e processual na defesa do meio ambiente. O terceiro capítulo reproduz a pesquisa realizada nos Acórdãos em Ações Cíveis Públicas Ambientais que enfrentaram essa cumulação, proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 1988 e 2018, verificando-se a efetiva materialização do Princípio Poluidor-Pagador, numa visão transcendente ao economicismo, nos casos de danos ecológicos. O método é indutivo, com técnica de pesquisa bibliográfica, focada na doutrina, legislação e jurisprudência sobre o tema, esta especificamente dirigida ao Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 1988 e 2018.

Palavras-chave: Ação Cível Pública; Meio Ambiente; Princípio Poluidor-Pagador; Cumulação de Condenações.

ABSTRACT

The present study proposes to verify the possibility of materializing the Polluter-Paying Principle, on bias transcendent of economism, in the Public Civil Environmental Actions judged by the Superior Court of Justice between 1988 and 2018, from the non-prohibition of cumulation of condemnation of obligations to do or not to do with pecuniary indemnification, as a way of repairing the present and the future environmental damages caused by natural or legal persons. In this compass, the first chapter will focus on the approach of the Polluter-Paying Principle, demonstrating its validity in the legal order, materializing on bias transcendent of economism. Next, in the next chapter, an attempt is made to present an implementation of Public Civil Action in Brazilian law as a judicial and procedural means in defense of the environment. The third chapter reproduces the research carried out in the judgements in Public Environmental Civil Actions that faced this cumulation, uttered by the Superior Court of Justice between 1988 and 2018, verifying the materialization of the Polluter-Paying Principle, in a transcendent of economism view, in cases of ecological damages. The method is inductive, with bibliographic research technique, focused on doctrine, legislation and jurisprudence on the subject, this specifically done with direction to the Superior Court of Justice between 1988 and 2018.

Keywords: Public Civil Action; Environment; Polluter-Paying Principle; Cumulation of Condemnations.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1** – Esquema da estrutura constitucional brasileira como conjunto de princípios e regras sobre direitos, poderes e deveres na concepção de Carlos André Birnfeld.....27
- Figura 2** – Quadro geral da estrutura de densificação dos princípios ambientais na perspectiva de Carlos André Birnfeld.....34

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Acórdãos que determinaram o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou em condenação pecuniária de forma exclusiva.....86

Tabela 2 – Acórdãos que reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça.....89

Tabela 3 – Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária.....95

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR NO DIREITO BRASILEIRO	
1.1 Os princípios na ordem constitucional e infraconstitucional.....	19
1.2 O Princípio Poluidor-Pagador no ordenamento jurídico brasileiro	29
1.3 O Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo	42
CAPÍTULO II – OS OBJETOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE	
2.1 Panorama dos instrumentos processuais históricos de proteção ambiental na ordem jurídica constitucional e infraconstitucional	54
2.2 A Ação Civil Pública e a proteção dos bens ambientais	65
2.3 As possibilidades da Ação Civil Pública para a proteção ambiental: Condenação em Obrigação de Fazer ou Não Fazer e Indenização Pecuniária.....	73
CAPÍTULO III – DA MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR EM VIÉS TRANSCENDENTE AO ECONOMICISMO NAS CONDENAÇÕES EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 1988 A 2018	
3.1 Acórdãos que determinaram o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou em condenação pecuniária de forma exclusiva	85
3.2 Acórdãos que admitem a condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária	88
3.2.1 Acórdãos que reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula n° 7 do Superior Tribunal de Justiça	89
3.2.2 Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária.....	95

3.3 A materialização do Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo a partir da condenação cumulativa em obrigação de fazer ou não fazer e pagamento em pecúnia.....	105
CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO

A sociedade contemporânea vem cada vez mais definindo a relação do homem com a natureza como irracional diante dos frequentes desastres ecológicos, e conseqüentemente, humanos. Com isso a relação do homem com a natureza não deixa de ser dialética, uma vez que a natureza assume um duplo sentido na percepção humana, seja como fonte da sua produção e reprodução econômica, seja como fator de garantia de bem-estar e dignidade da pessoa humana.

O pensamento com base no progresso econômico, caminhando sempre para frente, características da sociedade capitalista, tropeça no fato de que os recursos ambientais não são ilimitados.

Nesta perspectiva, é que se vislumbra a emergência da interpretação e conseqüentemente aplicação das normas ambientais constitucionais e infraconstitucionais, as quais incluem regras e princípios, entre os quais, o Princípio Poluidor-Pagador, o qual é aprofundado nesta dissertação.

Assim, quem explora e degrada o meio ambiente deverá arcar com a respectiva exploração e degradação, evitando que a sociedade pague por isso, pensando-se na garantia de uma qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Para efetivar a cobrança destes custos do agente causador, existem instrumentos na esfera administrativa e judicial. Dentre os instrumentos judiciais, aponta-se a Ação Civil Pública, que também será objeto de aprofundamento no presente trabalho.

Desde já, cabível antecipar que a Ação Civil Pública é o principal instrumento na esfera judicial para a tutela do meio ambiente, tendo como objetos de condenações o cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer *ou* o pagamento de uma indenização pecuniária, conforme prevê o artigo 3º da Lei nº 7.347/1985.

Entretanto, ocorre que nem sempre se pode compreender, que o fato de se aplicar o Princípio Poluidor-Pagador como um fundamento das condenações elencadas na Lei da Ação Civil Pública, tenha como significado um benefício para o meio ambiente. Dependendo da percepção que se compreenda e aplique este princípio acerca dos objetos da Ação Civil Pública, ele poderá representar mais uma contradição aos objetivos que ambos preconizam, segundo, especialmente, a Constituição Federal e a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente.

Esta perspectiva contraditória do Princípio Poluidor-Pagador em Ações Cíveis Públicas Ambientais, seria a puramente mercantil, ao compreendê-lo apenas como uma entrega de um

determinado valor monetário em função de uma modificação ecológica negativa causada por um agente, pessoa física ou jurídica, qual seja, o intitulado poluidor. Trata-se nada mais, nada menos do que um intercâmbio de bens, o valor em dinheiro, é pago pelo poluidor a partir da alteração indesejada da natureza que causou.

Ocorre que aplicar esta percepção do Princípio Poluidor-Pagador, como um mecanismo meramente economicista em Ações Cíveis Públicas Ambientais apresenta lacunas, na medida em que não se restaura de forma imediata e real o meio ambiente, mas o ideal capitalista da sociedade industrial, a qual desencadeou os chamados efeitos colaterais de sua face industrializada, revelando uma verdadeira crise ambiental diante da conversão sem escrúpulos dos recursos ambientais em recursos monetários.

Neste sentido, dependendo da perspectiva de interpretação do Princípio Poluidor-Pagador, a qual será utilizada para a fundamentação das condenações nas Ações Cíveis Públicas Ambientais, poderá tal princípio continuar a participar do modelo da sociedade industrial e agora também tecnológica e de risco, a qual se acostumou a converter o uso das riquezas ambientais em valores monetários, ou ser uma alternativa na tentativa de solucionar a diminuição das referidas riquezas.

O segundo caminho será o trilhado por esta dissertação, apresentando-se o Princípio Poluidor-Pagador sob outra ótica, em viés transcendente ao economicismo, especialmente, a partir da vigente Constituição Federal, que em seu artigo 225, caput, normatizou o direito a uma sadia qualidade de vida, a qual significa viver em um meio ambiente hígido e ecologicamente equilibrado, resta constituído o Direito ao Meio Ambiente como um direito de natureza essencial para a manutenção da vida, indisponível e inalienável, atributos estes que por si só justificam a impossibilidade de converter-se a riqueza ambiental em recursos monetários.

Compreender o Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo – neologismo este que tem como referência a Tese de Doutorado de Carlos André Birnfeld – é no sentido de modificar o foco excessivo que a sociedade neoliberal dá aos pressupostos da limitada Ciência Econômica, muitas vezes com o auxílio da própria Ciência Jurídica.

Assim, para tanto se terá como suporte básico, as concepções de Carlos André Birnfeld e Renato Caporali Cordeiro, na questão da transcendência do economicismo; acerca do conteúdo do Princípio Poluidor-Pagador as definições trazidas por Alexandra Aragão, Annelise Monteiro Steigleder, Antonio Herman Benjamin, Carlos André Birnfeld, Celso Antonio Pacheco Fiorillo, Cristiane Derani, José Rubens Morato Leite, Norma Sueli Padilha e Patrick de Araújo Ayala, associada a pesquisa de campo que será dirigida aos Acórdãos do Superior Tribunal de Justiça em Ações Cíveis Públicas Ambientais sobre a possibilidade de cumulação

dos objetos de condenação (cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e indenização pecuniária) previstos no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, bem como a melhor doutrina a respeito da Ação Civil Pública.

A partir destes preceitos introdutórios, passa-se a delimitar as diretrizes acadêmicas específicas eleitas para a abordagem da presente dissertação.

O método de abordagem é o indutivo, o método de procedimento o monográfico, mormente, considerando que será realizado estudo de casos por meio das decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça, registrando os dados de cada caso particular a fim de organizar um relatório ordenado e crítico desta experiência, com a finalidade de obter generalizações. A técnica de pesquisa é bibliográfica, focada na doutrina, legislação e jurisprudência sobre o tema, esta especificamente dirigida ao Superior Tribunal de Justiça entre os anos de 1988 e 2018.

A hipótese central deste trabalho é afirmar, de forma inequívoca, que nas Ações Cíveis Públicas Ambientais julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça, o Princípio Poluidor-Pagador materializa-se, atualmente, em viés transcendente ao economicismo, a partir da possibilidade de cumulação de condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização em dinheiro, como formas de reparação aos danos ambientais passados, presentes e futuros causados por pessoas físicas ou jurídicas, apesar da redação do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 prever como objetos da Ação Civil Pública a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

O referido Tribunal Superior, conhecido como Tribunal da Cidadania, tem como função constitucional uniformizar a jurisprudência exarada pelas últimas instâncias de cada unidade federativa, dando efetividade às leis federais, conforme a Carta Magna de 1988.

Assim, optou-se pelo tema desta pesquisa, porquanto a atuação de um órgão jurisdicional superior torna-se imprescindível, como mecanismo de uniformização jurisprudencial através do fornecimento de parâmetros decisórios para atuação dos juízes singulares e dos demais tribunais inferiores, como por exemplo, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Tribunal Regional da 4ª Região. Não se nega que a concretização de dispositivos ambientais ocorre apenas diante do caso concreto e da análise pormenorizada de cada situação posta. No entanto, é forçosa uma padronização em coordenadas hermenêuticas e princípios instrumentais, integrando a norma ambiental em um sistema axiológico complexo, de maneira a aumentar sua efetividade.

Ademais, academicamente, justifica-se o presente estudo, a partir de que não se tem notícias de uma compilação que tenha enfrentado o problema aqui proposto nestes termos,

embora singelos, verificando-se, assim, a importância de consolidar a posição acadêmica, a qual é protetiva do meio ambiente.

Apresentada a hipótese central passa-se assim a definir o objetivo de cada um dos três capítulos elaborados para comprová-la.

Neste compasso, com o objetivo de realizar uma tabulação a respeito da interpretação do Superior Tribunal de Justiça quanto à possibilidade de condenação cumulativa do cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária nas demandas ambientais, foi utilizado o sítio eletrônico do referido Tribunal Superior e pesquisado no setor reservado para jurisprudência, no qual digitou-se as palavras-chave “ação civil pública”, meio ambiente” e “cumulação”. Foram encontrados no tópico “Acórdãos”, 49 julgados. A partir desses 49 Acórdãos, após aferir o conteúdo dos mesmos, selecionou-se 38, ou seja, aqueles Acórdãos que efetivamente analisaram as condenações estabelecidas no artigo 3º da Lei 7.347/1985 – cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou condenação em dinheiro - para a análise e tabulação específica.

No primeiro capítulo, intitulado *O Princípio Poluidor-Pagador no direito brasileiro*, focar-se-á na abordagem do Princípio Poluidor-Pagador, demonstrando sua vigência em nosso ordenamento, materializando-se com um viés transcendente ao economicismo.

Para tanto, são lançadas as bases necessárias iniciais, com a demonstração da distinção existente entre princípios e regras a partir de Alexy, Birnfeld, Bonavides, Canotilho e Dworkin, comprovando-se a força normativa dos princípios em um ordenamento jurídico.

A seguir, num segundo momento, aprofunda-se, no campo doutrinário, acerca do significado e do conteúdo normativo atribuído ao Princípio Poluidor-Pagador, destacando-se que o mesmo de fato encontra-se implícito na ordem constitucional brasileira, bem como que sua definição propõe uma efetiva imputação ao poluidor de todos os ônus decorrentes da sua atividade potencialmente poluidora, a partir da internalização de custos. Menciona-se também sobre a estrutura de densificação trazida por Birnfeld, na qual é possível perceber o conteúdo de cada princípio numa perspectiva contextual, integrada e sistemática, não de forma isolada. Neste contexto, vislumbrar-se-á que o Princípio Poluidor-Pagador é um princípio com razoável grau de densidade e que, justamente por isso, necessita ser informado pelos valores mais abertos dos princípios que o precedem, quais sejam os Princípios da Prevenção, da Precaução e da Reparação, os quais devem ser agregados ao seu conteúdo, gerando-se uma imputação de encargos precaucionais, preventivos e reparatórios ao poluidor.

Em um terceiro momento, percorre-se o caminho hermenêutico para demonstrar que o Princípio Poluidor-Pagador pode ser concebido além da perspectiva de mera imputação

monetária em razão da poluição, isto é, em um viés transcendente ao economicismo. Para tanto, tendo por base a Tese de Doutorado de Carlos André Birnfeld, buscar-se-á transcender o *economicismo*, analisando-se a contribuição de Renato Caporali Cordeiro, a qual busca demonstrar que a Ciência Econômica, baseada na noção de valor, que é a medida de escassez ordenada numa percepção individualista, evidencia-se incapacitada para examinar e pensar as questões ambientais, para as quais se faz necessária uma ciência das riquezas, a qual transcenda efetivamente os modelos fundados em valores monetários e egocêntricos.

Assim, a partir de tais premissas, considerando as bases mínimas de interações entre a esfera econômica e a esfera jurídica, buscar-se-á destacar que é a ordem jurídica, sem a interferência dos propósitos e requisitos da economia, o instrumento apropriado para determinar as regras de convivência capazes de priorizar a preservação das riquezas ambientais, podendo a partir destas regras operar a ordem econômica.

Neste compasso, a perspectiva transcendente do economicismo do Princípio Poluidor-Pagador verificar-se-á justamente a partir do fato de que as finalidades do Princípio Poluidor-Pagador são necessariamente subordinadas às finalidades dos Princípios da *Precaução*, da *Prevenção* e da *Reparação* que lhe precedem na estrutura de densificação descrita no tópico 1.2 deste estudo, englobando, desta forma, seu conteúdo uma *imputação* de encargos *precaucionais*, *preventivos* e *reparatórios*, transcendendo, desta forma, efetivamente à mera imputação monetária.

No segundo capítulo, nominado de *Os Objetos da Ação Civil Pública e a Tutela do Meio Ambiente*, procura-se apresentar a implementação da Ação Civil Pública no direito brasileiro como um meio judicial e processual na defesa do meio ambiente. Neste sentido, no primeiro item, realiza-se um *panorama dos instrumentos processuais históricos de proteção ambiental na ordem jurídica constitucional*, citando-se o Mandado de Segurança Individual e Coletivo, a Ação Popular e a Ação Civil Pública, dentre outros. No item seguinte, aprofunda-se os aspectos da *Ação Civil Pública*, relacionando-a com a proteção dos bens ambientais. Neste ponto, buscou-se detalhar o conceito de meio ambiente a partir da doutrina especializada, a qual classifica os bens ambientais em *macrobens* e *microbens* ambientais. Passando-se para o terceiro item, apresentou-se os objetos de proteção ambiental trazidos pela Ação Civil Pública, quais sejam, a condenação em Obrigação de Fazer ou Não Fazer e Indenização Pecuniária, bem como as reflexões doutrinárias e pessoais sobre a possibilidade de cumulação de ambos objetos em uma mesma condenação por danos ambientais.

Fixadas as bases conceituais nos dois primeiros capítulos desta dissertação, no último e terceiro capítulo chamado de *Da materialização do Princípio Poluidor-Pagador com viés*

transcendente ao economicismo nas condenações em Ações Cíveis Públicas Ambientais: uma análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de 1988 a 2018, se apresentará a tabulação sistematizada da pesquisa realizada no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, sendo as tabelas identificadas a partir dos critérios adotados.

Ao final, serão analisados os Acórdãos compilados sobre os tipos de condenações aplicadas nas Ações Cíveis Públicas por danos ao meio ambiente, ao efeito de verificar a materialização do Princípio Poluidor-Pagador com viés transcendente ao economicismo a partir da condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer e pagamento em pecúnia, permitindo-se, assim, a proteção integral dos bens ambientais.

CAPÍTULO I – O PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR NO DIREITO BRASILEIRO

Considerando o dinamismo da sociedade contemporânea, percebe-se que é muito difícil um ramo do Direito se furtar à força norteadora dos princípios, bem como às necessidades de aprofundamento dos mesmos para a compreensão e aplicação diante de situações fáticas e jurídicas novas.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo trazer elementos acerca da força normativa dos princípios, tanto no plano constitucional como infraconstitucional, demonstrando que o Princípio Poluidor-Pagador se encontra vigente de forma implícita e em seu viés que transcende ao economicismo. Para tanto, tal capítulo foi dividido em três etapas. Apresenta-se, inicialmente, como se configuram os princípios na ordem constitucional e infraconstitucional com base em José Joaquim Gomes Canotilho (2003), Paulo Bonavides (2004), Robert Alexy (2008), Ronald Dworkin (2010) e Carlos André Birnfeld (2008). A seguir, aprofunda-se o estudo sobre o Princípio Poluidor-Pagador previsto implicitamente no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo no terceiro item o viés transcendente ao economicismo de tal princípio a partir da Tese de Doutorado de Carlos André Birnfeld (2003).

1.1 Os princípios na ordem constitucional e infraconstitucional

Os princípios são multifuncionais, cumprindo diversos papéis na ordem jurídica. Concretizam-se por meio do processo legislativo, do processo administrativo e do processo judicial, bem como por meio do processo de interpretação e aplicação privada pelos particulares.

O significado da palavra princípio vem do latim “principium”, que se define como começo, origem, base. Assim, os princípios estão associados às proposições ou normas basilares que norteiam os estudos sobre um determinado tema (MICHAELIS, 2018).

Neste compasso, para qualquer ramo do Direito os princípios consistem em fontes fundamentais tanto em sua formação como em sua aplicação, ou seja, é a base para a elaboração e aplicação do ordenamento jurídico, ou seja, “os princípios são a alma e o fundamento de outras normas” (BONAVIDES, 2004, p. 274).

São os princípios que dão fundamento às demais normas do sistema legal, na medida em que classificados como vigas mestras de todo o ordenamento jurídico, precipuamente da

Constituição, são considerados como o *coração* deste aparelho normativo, configurando-se fonte de sua legitimidade. Nesta perspectiva, Paulo Bonavides enuncia que “os princípios, uma vez constitucionalizados, se fazem a chave de todo o sistema normativo” (2004, p. 258).

Destarte, os princípios são considerados normas jurídicas de impositividade e vinculação. Tem-se que a norma é gênero que deriva as espécies regra e princípio, os quais se distinguem entre si pelo grau de densidade normativa.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a distinção tradicional entre princípios e regras tem como fundamento um *critério formal*, o qual diferencia princípios e regras em razão do *grau de generalidade* de cada uma destas espécies normativas, isto é, os princípios são considerados como normas generalíssimas e as regras como espécie de norma com um grau muito menor de generalidade, uma vez que em que se nota tanto uma predefinição das condutas que se pretende regular, bem como as consequências jurídicas oriundas daquelas condutas tipificadas (FILHO, 2012, p. 422).

Destarte, existem normas com considerável grau de generalidade, as quais não destinam a regulamentar um determinado fato e que ensejam extrair de seus termos inúmeras interpretações e comandos, sendo assim facilmente identificadas como princípios. Por exemplo, o princípio da dignidade da pessoa humana disposto no artigo 1º, inciso III, da Carta Magna de 1988.

Lado outro, existem normas que são dotadas de um grau muito menor de generalidade. São aquelas nas quais os fatos e as consequências jurídicas estão detalhadamente definidos em seu texto, sendo por isso naturalmente identificadas como regras. Como exemplo, cita-se as normas jurídicas que tipificam os delitos penais.

Ocorre que a distinção trazida pelo *critério formal* para princípios e regras encontra dificuldade para a sua aplicação em face de normas jurídicas cujo grau de generalidade é intermediário. Trata-se de um grupo de normas jurídicas em que Manoel Gonçalves Ferreira Filho denomina de *zona cinzenta*, em que o grau de generalidade não é tão perceptível, isto é, nem tão elevado (generalidade máxima) nem tão diminuto (generalidade mínima), a ponto de permitir facilmente que se defina uma norma jurídica como princípio ou regra (2012, p. 422).

Diante de tal dificuldade, surgiram doutrinadores que enxergam entre princípios e regras uma diferença de caráter *substancial* e não apenas de caráter *formal*. Seguindo a linha da doutrina constitucional *substancialista* proposta por Paulo Bonavides (2004), José Joaquim Gomes Canotilho (2003), Ronald Dworkin (2010) e Robert Alexy (2008) verifica-se que os *princípios* tratam-se de espécie normativa especial, distinta das *regras*.

O que escreve Canotilho acerca do sistema jurídico português é válido para o entendimento do sistema jurídico brasileiro, pois este “é um sistema normativo aberto de regras e princípios” (2003, p. 1159). Nesta linha, o sistema jurídico adotado pelo Brasil é composto por um conjunto de normas dinâmicas, caracterizando um *sistema aberto*, pois as mesmas não são imutáveis e se ajustam à realidade e às diversas concepções da sociedade sobre o que é a verdade e o que é justo (1); um *sistema normativo*, na medida em que a organização da legislação ocorre através das normas (2); *sistema de regras e princípios*, uma vez que as normas se exteriorizam sob a forma de regras ou sob a forma de princípios (3) (2003, p. 1159).

Nota-se que os princípios proporcionam uma maior interpretação, oportunizando ao operador do direito fazê-la de acordo com o caso concreto, bem como são fundamento de regras, ou seja, são a razão de ser das regras, a base.

Enquanto que as regras possuem um menor grau de interpretação e subjetivismo e, no caso concreto, sua aplicabilidade é direta. Para o melhor entendimento acerca dessa diferenciação entre princípios e regras Canotilho explica com primor as funções dos princípios e o que há de comum entre estes e as regras (2003, p. 1161).

Em relação as funções dos princípios se faz necessário saber se ele tem uma *função retórica-argumentativa* ou se são *normas de conduta*. Partindo de tal premissa, verifica-se que os denominados *princípios hermenêuticos*, possuem função argumentativa para os aplicadores do ordenamento jurídico terem a possibilidade de desenvolvimento, integração e complemento das normas. Já os chamados *princípios jurídicos*, tratam-se de normas jurídicas, com caráter impositivo. Destaca-se que Canotilho expressa que “os **princípios** interessar-nos-ão, aqui, sobretudo na sua qualidade de verdadeiras *normas, qualitativamente distintas* das outras categorias de normas, ou seja, das **regras jurídicas**” (2003, p. 1161).

No que tange as regras, estas traduzem de forma imperativa condutas positivas ou negativas, isto é, uma conduta de fazer ou uma conduta de não fazer. Salienta-se que os princípios podem coexistir, todavia as regras excluem-se, revogam-se, pois não há viabilidade de duas regras contraditórias em validade.

Neste compasso, Canotilho expõe como diferenças entre *princípios e regras*, as que seguem:

- (1) princípios são normas jurídicas impositivas de uma *otimização*, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os constitucionalismos fácticos e jurídicos; as *regras* são normas que prescrevem imperativamente uma exigência (impõem, permitem ou proíbem) que é ou não é cumprida (nos termos de Dworkin: *applicable in all-or-nothing fashion*); a

convivência das regras é antinômica. Os princípios coexistem; as regras antinômicas excluem-se;

(2) consequentemente, os princípios, ao constituírem-se *exigências de otimização*, permitem o balanceamento de valores e interesses (não obedecem, como as regras, à <<lógica do tudo ou nada>>), consoante seu *peso* e a ponderação de outros princípios eventualmente conflitantes; as regras não deixam espaço para qualquer outra solução, pois se uma regra vale (tem validade) deve cumprir-se na exacta medida de suas prescrições, nem mais nem menos

(3) em caso de *conflito entre princípios* estes podem ser objeto de ponderação, de harmonização, pois eles contêm apenas <<exigências>> ou <<standarts>> que, em <<primeira linha>> (*prima facie*), devem ser realizados; as regras contêm <<fixações normativas>> *definitivas*, sendo insustentável a *validade* simultânea de regras contraditórias;

(4) os princípios suscitam problemas de *validade e peso* (importância, ponderação, valia); as regras colocam apenas questões de *validade* (se elas não são corretas devem ser alteradas) (2003, p. 1161-1162).

Da análise da doutrina aqui mencionada, verifica-se que a mesma diferencia princípios e regras pelas características de *otimização* e de *flexibilização* atribuídas aos princípios e inexistentes nas regras.

Robert Alexy é quem traz a característica da *otimização* atribuída aos princípios. Para o doutrinador alemão a diferença entre princípios e regras não é gradual, mas qualitativa, pois toda norma jurídica é uma ou uma regra ou um princípio. Enuncia que os princípios - por ele denominados de *mandamentos de otimização* - são normas jurídicas que estabelecem que os preceitos nelas contidos sejam observados na maior medida possível, considerando as circunstâncias do caso concreto (2008, p. 86-91).

Os princípios enquanto *mandamentos de otimização*, caracterizam-se por dois aspectos: 1) sua satisfação pode ocorrer em graus variados; e 2) a medida devida desta satisfação depende não apenas das *possibilidades fáticas*, mas também das *possibilidades jurídicas*, cujo âmbito é determinado pelos princípios e regras colidentes (2008, p. 90).

Lado outro, as regras são normas jurídicas que são sempre satisfeitas ou insatisfeitas, isto é, elas contêm determinações no âmbito daquilo que é fática e juridicamente possível. Assim, uma regra válida exige que seja cumprida na forma exata de suas prescrições, nem mais, nem menos.

Ademais, Alexy afirma que “a natureza dos princípios implica a máxima da proporcionalidade” formada por suas três máximas parciais: da adequação, da necessidade (mandamento do meio menos gravoso) e da proporcionalidade em sentido estrito (mandamento do sopesamento propriamente dito) (2008, p. 116-117).

No que tange a característica da *flexibilização* atribuída aos princípios, Ronald Dworkin dispõe que as duas espécies normativas podem ser diferenciadas em virtude do caráter

flexível presente nos princípios e ausentes nas regras. Assim, as *regras* são aplicadas considerando-se apenas o aspecto de sua *validade*, enquanto que os *princípios* levam em consideração também a *dimensão de peso*, permitindo uma *gradação em sua aplicação*, perante às circunstâncias do caso concreto (2010, p. 39-43).

Nesta teoria proposta pelo autor norte-americano a distinção entre princípios e regras é uma distinção lógica, na qual ambas espécies normativas apontam para decisões específicas em circunstâncias específicas, mas com uma diferença no caráter da direção que fornecem.

Dworkin apresenta uma distinção entre três espécies de normas, quais sejam: políticas (*policies*), princípios (*principles*) e regras (*rules*). As políticas designam um *standard*, isto é, um padrão que demonstra um objetivo a ser alcançado de forma geral, por trazer alguma melhora econômica, política ou social (2010, p. 36). Aplicando tal teoria ao direito brasileiro menciona-se como um exemplo de *policy* o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária, disposto no artigo 3º, inciso I, da Carta da República.

Com relação aos princípios, estes trazem em si uma determinação de justiça, de equidade ou alguma outra dimensão de moralidade. Salienta-se, neste ponto, que Dworkin reconhece que a diferenciação entre política e princípio quando se interpreta que um princípio manifesta um objetivo social. Na maioria das vezes, o autor norte-americano utiliza a palavra princípio (*lato sensu*) para se referir ao conjunto dos *standards* que não são regras (2010, p. 36).

Além disso, conforme expõe Dworkin, enquanto as regras estabelecem resultados, os princípios atuam na orientação do sentido da decisão, isto é, quando se atinge um resultado contrário ao descrito pela regra é porque tal regra foi modificada ou abandonada; já os princípios, ainda que não prevaleçam na aplicação do caso concreto, perduram intactos. Um determinado princípio pode preponderar em algumas situações e ser preterido em relação a outras, o que não significa a exclusão do referido princípio do ordenamento jurídico (2010, p. 57).

Com relação as teses sobre as distinções entre regras e princípios apresentadas por Dworkin e Alexy, apesar de alguns pontos em comum, elas não se confundem. Isso porque a própria ideia da *otimização* não compõe as obras de Dworkin, assim como a possibilidade de única resposta correta é rejeitada expressamente na teoria dos princípios de Alexy. O *mandamento de otimização* trata-se de uma ideia que guia a argumentação para um determinado propósito. Assim, pode-se dizer, quando da análise de um caso concreto, quanto maior for o número de variáveis e de direitos ali invocados, maior será a quantidade de respostas que se enquadrariam no critério de otimização.

Por isso, pode-se dizer que as regras são operadas de modo disjuntivo, uma vez que que o conflito entre elas é resolvido no *plano da validade*: aplicáveis ambas a uma mesma situação, somente uma delas a regulará. Já em relação aos princípios, ao contrário, um princípio não exclui o outro do ordenamento jurídico na hipótese de conflito, haja vista que eles são dotados de determinado *valor ou razão*, admitindo-se, assim, o critério da *ponderação de valores*, ou seja, o intérprete deverá averiguar a qual dos princípios será, no caso concreto, atribuído *grau de preponderância*. Salienta-se, todavia, que não existe a nulidade do princípio preterido, na medida em que tal princípio em outra situação concreta e mediante nova ponderação de valores poderá vir a ser o princípio preponderante, afastando-se o outro princípio em conflito.

Logo, o conflito entre regras jurídicas resulta em antinomias, entendida esta como situação de incompatibilidade entre tais regras jurídicas, as quais pertencendo ao mesmo ordenamento e tendo o mesmo âmbito de validade não podem conviver na contradição, ao contrário dos princípios que convivem na contradição e não se excluem. Sobre o tema Leo Van Holthe explica com clareza:

(...) o principal critério de diferenciação entre regras e princípios reside em sua forma de aplicação: enquanto as regras submetem-se à lógica do “tudo ou nada”, pela qual, diante da ocorrência da situação fática descrita na norma, ou a regra é válida e se aplica integralmente, ou não é válida e não se aplica; a incidência dos princípios admite uma gradação, devendo ser aplicados na “medida do possível”, a partir da ponderação dos interesses em jogo no caso concreto (2009, p. 55).

Destarte, o significado dos princípios em um ordenamento jurídico, mostra-se como legítimas *balizas de sinalização*, as quais servem para revelar o melhor caminho entre as regras e o caso concreto (BIRNFELD, 2008, p. 21).

Assim, verifica-se que os princípios exercem um papel essencial nas soluções dos casos concretos, pois além de possibilitar o preenchimento das lacunas da legislação vigente, eles são os guias para a interpretação das normas constitucionais e infraconstitucionais, exercendo uma função axiológica (ponderação de valores) em relação ao ordenamento jurídico.

Dentre os critérios distintivos entre princípios e regras apontados pelo constitucionalista Canotilho, destaca-se o *grau de determinabilidade* na aplicação do caso concreto (2003, p. 1160). Isso porque, os princípios, por serem subjetivos/abstratos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras por parte dos operadores do Direito, enquanto as regras são suscetíveis de aplicação direta.

A aplicação dos princípios não exige apenas conhecimento do seu conteúdo, do seu significado, exige método, manejo da técnica, que relacione o princípio com as demais normas constitucionais de maior densidade (regras) e com os princípios de maior ou menor abertura.

Assim, verifica-se que vários princípios concorrem à solução de um único caso concreto. Por isso adotar a posição de apenas um princípio é desconhecer os fins de um sistema normativo composto por regras e princípios, destinado a efetivar um real Estado Democrático de Direito previsto constitucionalmente.

Acerca das características da Constituição Federal de 1988, destaca-se que “ela é marcadamente principiológica — e, por consequência, programática —, no sentido de que dispõe não apenas regras, mas também princípios” (GRAU, 2010, p. 129).

A Constituição Federal é a lei suprema do ordenamento jurídico brasileiro, isto é, o ponto de partida para a elaboração e interpretação de todas as demais normas. A partir da leitura da mesma, nota-se a previsão de muitos valores, como por exemplo, da vida, da dignidade da pessoa humana, da paz e da justiça social, valores estes que são concretizados por meio dos princípios.

Desta forma, os princípios que compõem a Carta Magna ganham patamar constitucional, o que os torna fundamento do sistema jurídico, com total hegemonia e supremacia. Por meio dos princípios é possível controlar o poder para proibi-lo de cometer injustiças ou compeli-lo a praticar o justo para o bem de todos.

Assim, os princípios na ordem jurídica detêm eficácia e aplicabilidade ao serem vetores do sentido interpretativo de normas constitucionais e infraconstitucionais, ou seja, norteia o intérprete na análise do caso concreto. Além disso, os princípios são utilizados para suprir lacunas normativas, ou melhor, diante de lacunas da ordem jurídica os princípios emprestam seus comandos ou seus fundamentos para solucionar o problema carecedor de norma jurídica específica, sendo mais impositivos e reguladores do que os velhos métodos de integração descritos na legislação vigente (artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, artigo 140 do Código de Processo Civil), quais sejam, os costumes, a analogia, a jurisprudência e os princípios gerais do direito¹.

¹ Ganha mais força ainda esta perspectiva, se tomar-se em conta que a própria Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro sofreu alterações recentemente pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, acrescentando dez artigos a partir do artigo 20. Conforme o artigo 20 “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. O parágrafo único do artigo 20 dispõe que a motivação deverá demonstrar a necessidade e adequação da decisão tomada pelo julgador, nos seguintes termos: “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”. Acerca de tais requisitos exigidos pelo legislador, quais sejam, “necessidade” e “adequação”, remete-se ao Princípio da Proporcionalidade. Segundo Luiz Roberto Barroso, a doutrina alemã na

Dispõe Carlos André Birnfeld que outra questão relevante, é sobre a fonte dos princípios. Nesta seara, nota-se que os princípios constitucionais tanto podem ser identificados a partir da norma expressa que os criou, por exemplo o artigo 4º da Constituição Federal, denominando-os *princípios explícitos*, como, num contexto relativamente mais laborioso, os princípios podem ser identificados a partir do conjunto de normas constitucionais que os materializam e da própria sistemática da Constituição, chamados de *princípios implícitos* (2008, p. 22).

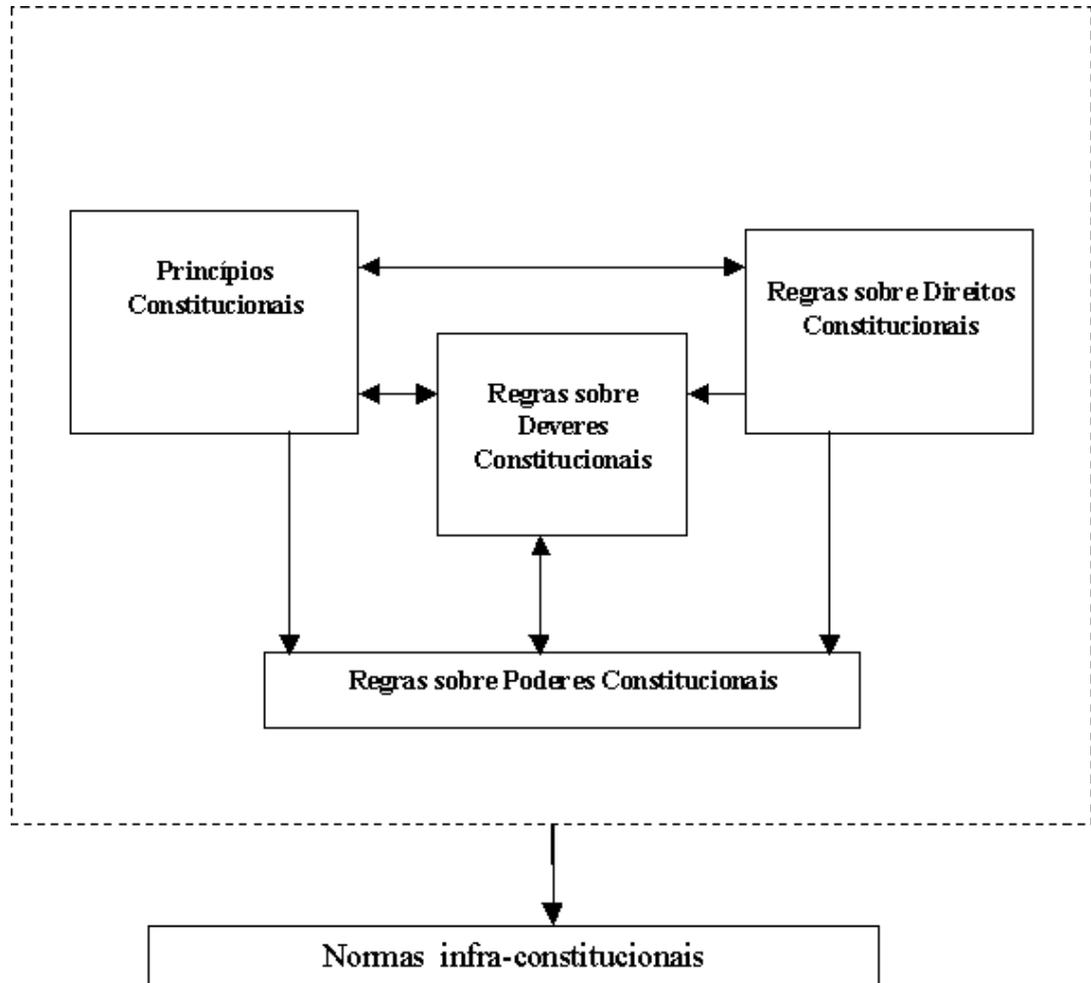
Assim, verifica-se que a doutrina especializada reconhece a existência de princípios implícitos e explícitos no texto constitucional, princípios constitucionais expressamente referidos e princípios constitucionais inferidos dos enunciados normativo-constitucionais. Ambos têm igual reconhecimento jurídico.

Do estudo apresentado, é possível concluir que um sistema composto por princípios e regras impede que seja um *sistema jurídico de limitada racionalidade prática*. Isso porque, com um sistema jurídico somente com regras, apesar da segurança em virtude que não existiriam divergências, seria necessária uma criação numerosa e ilimitada de regras jurídicas para alcançar todas as possíveis condutas da sociedade, bem como não haveria lugar para interpretação e complementação, com o balanceamento de valores e interesses. Por sua vez, um sistema jurídico baseado apenas em princípios também não seria o ideal, pois as indeterminações, a inexistência de regras jurídicas explícitas, a coexistência de princípios conflitantes levaria à falta de segurança jurídica e incapaz de reduzir a complexidade do próprio sistema. Logo, revela-se inescusável a combinação de princípios e regras num sistema jurídico para a concretização de uma sociedade aberta e pluralista (CANOTILHO, p. 1162-1163).

Carlos André Birnfeld em sua obra “A Arquitetura Normativa da Ordem Constitucional Brasileira” sintetiza, esquematicamente, com primazia, *a estrutura constitucional como conjunto de princípios e regras sobre direitos, poderes e deveres*, conforme segue:

tentativa de dar mais substância ao referido princípio, o decompôs em três subprincípios: (1) *adequação*, no qual deve ser analisado a adequação entre o meio empregado e o fim almejado, isto é, verifica-se se a medida adotada é idônea (capaz) para atingir o objetivo perseguido; (2) *necessidade ou exigibilidade*, no qual consiste em verificar a inexistência de meio menos gravoso para atingir os fins visados e (3) *proporcionalidade em sentido estrito*, a qual representa a ponderação entre o ônus imposto e o benefício pretendido, para constatar se a medida é legítima, ou seja, para averiguar se o que se ganha é mais valioso do que aquilo que se perde (2015, p. 294). Relata o mencionado autor que os três subprincípios acima mencionados “são os elementos da razoabilidade do ato”, por vezes conhecida como razoabilidade interna, a qual versa sobre a existência de uma relação racional e proporcional entre os motivos, meios e fins a ele relacionados (2015, p. 293).

Figura 1 - Esquema da estrutura constitucional brasileira como conjunto de princípios e regras sobre direitos, poderes e deveres



Fonte: Carlos André Birnfeld (2008, p. 61).

A partir da estrutura constitucional proposta acima, nota-se que as regras inerentes aos poderes embora relativamente autônomas, encontram-se vinculadas aos princípios, aos direitos e aos deveres constitucionais, não tanto no sentido de que não venham a elucidar outros princípios, direitos ou deveres, mas principalmente no sentido de que, além do dever de materializá-los, coexiste a obrigação imperiosa de não contrariá-los, seja pelo seu conteúdo, seja pela hermenêutica aplicável ao caso (BIRNFELD, 2008, p. 61-62).

No que tange aos princípios, estes revelam-se na estrutura constitucional apresentada como via de mão dupla em relação as regras de *direitos e deveres*, uma vez que tanto os deveres como os direitos não dispensam para sua aplicação da modalização adequada dos princípios, especialmente em relação aos princípios implícitos, nos quais se deverá recorrer às próprias regras constitucionais para delinear seus contornos e compreender seu espírito (BIRNFELD, 2008, p. 62).

Vislumbra-se da pesquisa realizada que os princípios e regras são espécies que derivam do gênero norma, mas com consideráveis diferenças. Os princípios detêm um alto nível de abstração, alcançando assim questões diversas, são harmônicos entre si, complementam-se, e são entendidos como *standard* para alcançar a Justiça. As regras já são mais específicas, aplicáveis a casos determinados, têm uma natureza jurídica limitada, são incompatíveis entre si, na medida em que a aplicação de uma regra exclui a outra e tem aplicação direta.

Neste ponto, destaca-se a importância dos princípios como fontes basilares do direito, haja vista que servem para a resolução de casos difíceis, bem como para complementar as ocorrências de lacunas na lei. São eles meios hábeis de compreensão sistemática e de efetividade de todo o sistema jurídico normativo.

Com efeito, diante da premente necessidade de uma reformulação no modo como o Direito Ambiental é aplicado, com a superação do paradigma individualista e como um bem econômico ilimitado para um novo paradigma mais sensível à crise ecológica, os operadores da ordem jurídica devem apoiar-se nos princípios, os quais servem de critério essencial para a interpretação mais integrativa e atual das normas que compõem o sistema jurídico ambiental, a fim de sempre alcançar soluções mais justas e constitucionalmente adequadas.

Para Alexy, o meio ambiente é um “direito fundamental como um todo”, ao passo que representa um leque paradigmático das hipóteses suscetíveis de normatização que tutelam direitos fundamentais. Dessa forma, o direito ao meio ambiente pode referir-se ao direito do Estado: a) de se omitir de intervir no meio ambiente (direito de defesa); b) de proteger o cidadão contra terceiros que causem danos ao meio ambiente (direito de proteção); c) de permitir a participação dos cidadãos nos processos relativos à tomada de decisões que envolvam o meio ambiente (direito ao procedimento); e, por fim, d) de realizar medidas fáticas que visem a melhorar as condições ecológicas (direito de prestações de fato) (2008, p. 429).

Considerando a afirmação do autor alemão exposta acima, bem como que para o mesmo autor os princípios são fundamentais para suprir eventuais lacunas existentes na legislação, a principiologia ambiental, em especial através da ponderação, apresenta-se como uma saída viável na resolução de conflitos ambientais.

Com relação aos princípios constitucionais específicos, encontraremos princípios de ordem penal, processual civil e penal, tributária, civil, financeira, ambiental, administrativa, entre outras.

Para os efeitos deste trabalho, ter-se-á por foco, no campo do Direito Ambiental, o Princípio Poluidor-Pagador, sobre o qual se trará a seguir oportunas considerações.

1.2 O Princípio Poluidor-Pagador no ordenamento jurídico brasileiro

Os princípios constitucionais ambientais integram o Direito Ambiental, o qual, conforme Paulo Affonso Leme Machado é um “Direito sistematizador”, que faz a articulação da legislação, da doutrina e da jurisprudência relativos aos elementos que integram o ambiente, buscando evitar o isolamento dos temas ambientais e sua abordagem antagônica. Para o autor, não se trata mais de construir um Direito das águas, da atmosfera, do solo, florestal, da fauna ou da biodiversidade, uma vez que o Direito Ambiental não desconsidera o que cada matéria tem de específico, mas procura interligar estes temas com base na identidade dos instrumentos jurídicos de prevenção e de reparação, de informação de monitoramento e participação (2012, p. 62-63).

Considerando o disposto por Alexy, como já relatado no item 1.1, que os princípios são “mandamentos de otimização” (2008, p. 90), os princípios surgem como possibilidade de fundamentação, orientação e até mesmo como fonte subsidiária do direito em prol da preservação dos recursos naturais.

Certos princípios ambientais foram incorporados expressa ou implicitamente pela atual Constituição Federal, reafirmando princípios já previstos em leis infraconstitucionais e Constituições Brasileiras anteriores, bem como operando novos níveis de vinculação e regulação até então não conhecidos pelos operadores do direito.

Neste ponto, destaca-se que a própria Constituição de 1988, em nenhum ponto, inclusive no capítulo VI destinado ao Meio Ambiente, compilou os princípios regentes da *ordem ambiental*, como fez, por exemplo, no artigo 170 a respeito dos *princípios que regem a ordem econômica*. Assim, a sistematização dos princípios acerca da temática ambiental fica aberta para doutrina brasileira formular seu elenco de princípios, cujo número varia significativamente de algumas para mais de uma dezena.

José Rubens Morato Leite propõe uma lista com cinco princípios, os quais classifica como *princípios estruturantes* do Direito do Ambiente, quais sejam: Poluidor-Pagador, Responsabilização, Participação, Prevenção e Precaução, salientando a importância de tais princípios para a concretização de um *Estado de Direito Ambiental* (2012, p. 182).

Diante de situações em que atitudes cautelosas e preventivas fundadas nos Princípios da Precaução e da Prevenção não forem suficientes para evitar o dano ambiental, o agente causador do referido dano deverá repará-lo, segundo o Princípio da Responsabilização. Para

Morato Leite, “não há Estado Democrático de Direito se não é oferecida a possibilidade de aplicar toda espécie de sanção àquele que ameace ou lese o meio ambiente” (2012, p. 207-208).

Quanto ao Princípio da Reparação (MACHADO, 2012; MILARÉ, 2015) ou da Responsabilidade por danos ambientais (ANTUNES, 2014), ficando ao gosto de cada autor a nomenclatura de tal Princípio, Carlos André Birnfeld e Liane Francisca Hüning explicam o princípio em questão nos termos que segue:

Há que se ter claro, nesta perspectiva, que o *princípio da responsabilização ambiental*, resulta precisamente da confluência dos princípios da *reparação*, também denominado princípio da reparação *in integrum* (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2010c), do *poluidor pagador* e do *princípio da atuação positiva do Estado* na defesa do meio ambiente, sem prejuízo do vínculo com os princípios ambientais da *prevenção* e *precaução*, que orientam a antes denominada *responsabilidade ordinária*. Neste campo, outrossim, não se pode deixar de mencionar uma ainda mais importante interação com o princípio da *prioridade para a recomposição in natura* (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2010c), que carrega consigo a opção preferencial (e até aparentemente óbvia) pela reparação do dano ambiental com a efetiva recomposição do próprio meio ambiente degradado (repisa-se isto tendo em vista que infelizmente é preciso ter em conta que em inúmeras situações em que isto poderia ser feito os operadores jurídicos envolvidos preferiram outras formas de reparação) (2013, p. 10683).

Neste ponto, nota-se a proximidade do Princípio da Responsabilização com o Princípio Poluidor-Pagador, na medida em que o pagamento resultante da poluição não exime o poluidor de responsabilização por eventuais danos ambientais, conforme preconiza o artigo 225 da Constituição Federal vigente.

A particularidade que diferencia o Princípio Poluidor-Pagador do Princípio da Responsabilização é que aquele visa afastar das costas da sociedade os ônus dos custos da utilização dos recursos ambientais, direcionando-os diretamente ao agente que utiliza tais recursos para proveito próprio, a partir dos aparatos de responsabilização Estado.

Inicialmente, cabível esclarecer que não se trata de um direito de poluir por um preço determinado, pois trata-se do *Princípio Poluidor-Pagador* (poluiu, paga os danos) e não do *Princípio Pagador-Poluidor* (pagou, então pode poluir). Tal colocação gramatical não deixa margem a equívocos ou ambiguidades na compreensão do Princípio aqui estudado (MILARÉ, 2015, p. 269).

Acerca da origem do referido Princípio em âmbito mundial, verifica-se que o mesmo foi inicialmente determinado pela OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico² por meio da Recomendação C(72), 128, de 26.05.1972, complementada pela Recomendação C(74.223), de 14.11.1974, após restou previsto no Tratado da União Europeia no art. 130-R,³ e posteriormente foi posto entre os princípios que compõem a Declaração do Rio Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 nos termos do Princípio 16⁴ (BARBOSA, 2018, p. 76).

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/1981 enuncia entre seus objetivos previstos no artigo 4º, VII, “à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”, bem como introduziu a responsabilidade civil objetiva ambiental em seu artigo 14, §1º ao dizer que “[...] é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade”.

A seguir a Constituição Federal de 1988 consagra em seu artigo 225, §2º e §3º, a obrigatoriedade daqueles que explorarem recursos minerais e que praticarem condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, de recuperarem a área degradada e repararem os danos causados.

Apesar da Carta Magna de 1988 ter inovado na ordem constitucional brasileira acerca do tema, na medida em que a Constituição anterior, do ano de 1967, não previa nada sobre o meio ambiente, nota-se que os referidos dispositivos se limitaram a impor ao poluidor o dever de recuperarem e/ou repararem os prejuízos causados aos bens ambientais, isto é, apenas uma parte daquilo que atualmente se entende pelo Princípio Poluidor-Pagador.

Como bem pontua Carlos André Birnfeld o fundamento do Princípio Poluidor-Pagador na esfera constitucional não decorre de norma expressa, pois o §3º do Art. 225 menciona explicitamente a reparação e abriga o princípio da responsabilização, ao enunciar que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas

² Trata-se de uma organização internacional formada por países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado. A maioria dos membros da OCDE é composta por economias com um elevado PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano e são considerados países desenvolvidos. Tal Organização é chamada também de “Grupo dos Ricos”.

³ **Artigo 130.º-R-2.** A política da Comunidade no domínio do ambiente visará a um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e do poluidor-pagador. As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e aplicação das demais políticas comunitárias.

⁴ **Princípio 16** - As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais.

físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”, na medida em que sublinha a ideia de sujeição de infratores à sanções e obrigações de reparar os danos (2003, p. 225).

Referido dispositivo traz apenas uma das faces da imputação decorrente de um dano ambiental, a qual se denomina como *extraordinária*. Tal tipo de imputação se verifica posteriormente a ocorrência do dano e está restrita à ideia de uso da estrutura do Poder Público para responsabilizar o agente degradador. Assim, o Princípio da Responsabilização traduz uma opção mais densificada: caso o poluidor não tenha condutas conforme as raízes do Princípio Poluidor-Pagador, o Estado deverá responsabilizá-lo. Desta forma, o Princípio da Responsabilização materializa a manifestação extraordinária, forçada do Princípio Poluidor-Pagador, em relação ao agente poluidor que *ordinariamente* não assumiu os encargos decorrentes da poluição – especificamente os encargos referentes à *prevenção* do dano ambiental (BIRNFELD, 2003, p. 225-226).

Destaca-se ainda o §2º do artigo 225 da Carta Magna de 1988, no qual o legislador constitucional escolheu por *identificar o poluidor* para compeli-lo aos ônus ambientais, referenciando tal imputação muito mais em termos de obrigação *ordinária* do que em termos de *sanção*, pois refere-se à obrigação de *recuperar o meio ambiente deteriorado* quando ocorrer a exploração de recursos minerais. Nesta hipótese, o *poluidor* é caracterizado não como *infrator*, mas como *aquele que explorar recursos minerais*. Trata-se de uma imputação, que se tem o mérito de apresentar uma obrigação de natureza *ordinária* do poluidor. Porém, não abriga os ônus decorrentes da *prevenção* ou da *precaução* dos bens ambientais e, mais gravemente ainda, não parece ser extensível, considerada literalmente, aos demais poluidores, isto é, os *não mineradores* (BIRNFELD, 2003, p. 226).

As questões dispostas acima não podem ser aplicadas pelos operadores do direito sem um mínimo de aprofundamento hermenêutico. Neste sentido, questiona-se: O legislador constituinte teria como pretensão imputar somente o viés *reparatório* ao poluidor? E *quem* seria *este poluidor*, todos os agentes causadores de danos ambientais (pessoas físicas e jurídicas) ou apenas deverá prevalecer a interpretação literal do minerador? (BIRNFELD, 2003, p. 226).

Caso seja realizada uma interpretação estrita e formal do texto constitucional, o *minerador* que lança *chumbo* sobre um rio estaria obrigado a recuperá-lo, já uma indústria que lançasse em maior quantidade *chumbo ou outra substância tóxica* ainda sobre o mesmo rio ou o *agricultor* que utilizasse produtos nocivos ao meio ambiente para resguardar a sua plantação de arroz não (BIRNFELD, 2003, p. 226).

Ademais, ressalta-se ainda a situação do §1º, inciso I, também do mesmo artigo 225, que atribui ao Poder Público o encargo de *restaurar os processos ecológicos essenciais*, sem referir-se aos ônus imputáveis aos poluidores para este propósito (BIRNFELD, 2003, p. 227).

Assim, diante da ausência de disposição expressa na Carta Magna de 1988, a qual estabeleça que *o agente que causar, pessoa física ou jurídica, por meio de qualquer atividade potencialmente poluidora arcará com os ônus decorrentes da implantação de medidas precaucionais e preventivas* dever-se-ia concluir que o Princípio Poluidor-Pagador não está consagrado no Texto Constitucional ou que está consagrado apenas com cunho reparatório, aplicável somente aos poluidores mineradores ou aqueles que fossem responsabilizados a partir da iniciativa do Estado? (BIRNFELD, 2003, p. 226).

Carlos André Birnfeld resolve tais questões a partir do grau de densidade dos princípios relacionados com o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado expostos na Figura 2 abaixo colacionada, denominada pelo referido como: “Quadro geral da estrutura de densificação dos princípios ambientais” (2003, p. 262).

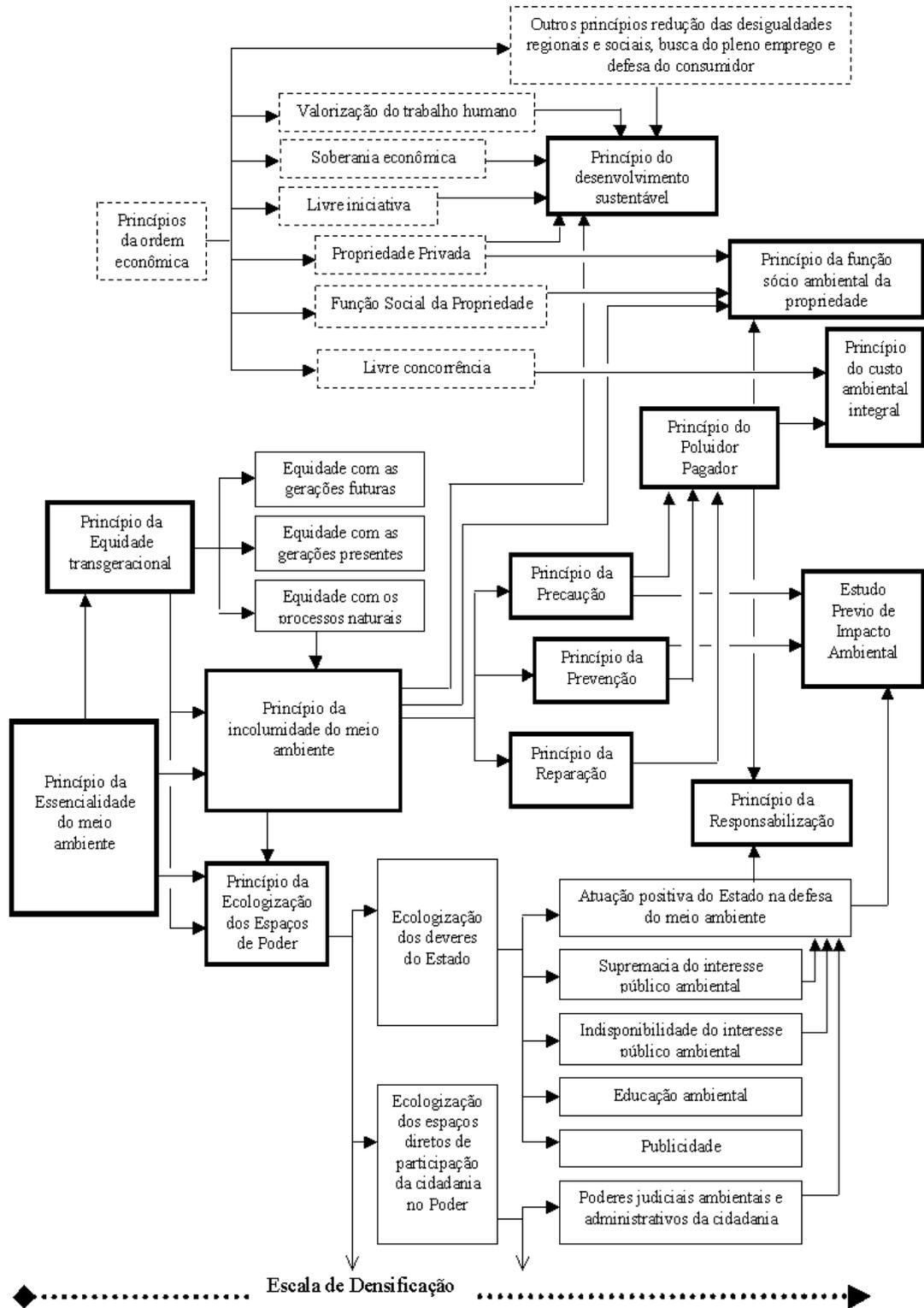
Analisando referida Figura, verifica-se que na estrutura de densificação dos princípios trazidos por Birnfeld, o Princípio Poluidor-Pagador é um princípio muito denso, pois ele está relacionado com outros 11 princípios, quais sejam, os dispostos na referida figura, aumentando-se a densidade de cada princípio da esquerda para direita, ou seja, quanto mais a direita estiver o princípio na figura mais denso ele é.

Assim, verifica-se que para Birnfeld os Princípios da Precaução, da Prevenção e da Reparação são princípios mais amplos que informam o Princípio Poluidor-Pagador. Como exemplo, cita-se o pagamento pelo poluidor do Estudo e o Relatório de Impacto Ambiental, uma vez que o ônus de precaução é dele, bem como é do Princípio Poluidor-Pagador que decorre/deriva o Princípio da Responsabilização. A consequência do Princípio Poluidor-Pagador será o Princípio do Custo Ambiental Integral, não podendo se criar uma lógica que o custo de poluir seja menor do que o custo de não poluir, estando relacionado também com o Princípio da Ordem Econômica, na medida em que para se garantir uma livre concorrência o poluidor terá que arcar com o ônus da sua atividade, sob pena de sofrer concorrência desleal quem não poluiu (2003, p. 185-262).

Neste sentido, com esta estrutura proposta por Carlos André Birnfeld fica claro que o Princípio Poluidor-Pagador não se confunde com o Princípio da Responsabilização.

Assim, a responsabilidade de um agente na esfera ambiental é uma consequência da relação jurídica anterior, onde ocorreu por parte do mesmo a inobservância de uma obrigação de precaução ou prevenção, ocasionando, assim, lesão a um bem jurídico tutelado.

Figura 2 - Quadro geral da estrutura de densificação dos princípios ambientais



Fonte: Carlos André Birnfeld (2003, p. 262).

Com efeito, o Princípio Poluidor-Pagador vem justamente sanar o vazio normativo que consagra a responsabilidade de todos pela poluição de poucos. Logo, há basicamente dois caminhos: aceitar que nossa ordem constitucional consagra que o Estado – e portanto a

sociedade como um todo – haverá de arcar com todos os custos de prevenção, precaução e reparação dos danos ambientais não decorrentes de atividade mineradora – configurando assim, uma injustiça com toda a população ou compreender que ela consagra o Princípio Poluidor-Pagador a partir de uma interpretação sistemática do artigo 225 e seus respectivos parágrafos e incisos, delineando as trilhas hermenêuticas que a ele conduzem.

Dos estudos realizados até aqui, mostra-se cristalina que o segundo caminho deve ser trilhado pelos operadores do direito quando da aplicação das normas ambientais. Nesta seara, nota-se como incumbências ordinárias concernentes ao exercício das demais prerrogativas constitucionais, a *precaução*, a *prevenção* e até a *reparação* dos danos ambientais devem ser cumpridas independentemente da atuação fiscalizatória do Estado – mas evidentemente sem prejuízo desta (BIRNFELD, 2003, p. 230).

Destarte, numa interpretação sistemática absolutamente razoável da Constituição Federal vigente, fica configurado o princípio segundo o qual o poluidor, mais que qualquer outro, “*deve arcar com todos os ônus decorrentes de sua atividade poluente*, sejam eles relacionados à *precaução, prevenção ou reparação*” (BIRNFELD, 2003, p. 230).

Ademais, da leitura sistemática do artigo 225 da Carta Suprema nota-se que a responsabilidade de proteção ao meio ambiente, bem como os instrumentos para tal, não se encontram adstritos ao Poder Público, na medida em quem não só o direito, mas o dever de tutela do meio ambiente deve ser estendida igualmente a todos os cidadãos e pessoas jurídicas de direito privado.

Entretanto, infelizmente a legislação infraconstitucional ainda não acompanhou a Carta da República quando o assunto é a implementação da proteção ambiental contida no texto constitucional, como bem expõe Édis Milaré:

[...] a Constituição conferiu amplíssima proteção ao ar atmosférico e poder de controle sobre as atividades capazes de poluí-lo. Todavia, a legislação infraconstitucional carece de um diploma legal específico, que trate da matéria de forma geral e abrangente, estabelecendo, inclusive, uma política de redução de poluentes atmosféricos, com tributação específica para atividades poluidoras e com adoção de incentivos a novas formas de tecnologia ou de produção de energia limpa (2015, p. 256).

Interessante mencionar que a aplicação do Princípio Poluidor-Pagador alcança objetivos completamente distintos, quais sejam: a realização de uma justiça socioambiental e a existência de uma concorrência sem privilégios entre os empreendedores.

No primeiro objetivo, tem como fonte basilar um sentimento de justiça, pois o poluidor, ameaça a *incolumidade ambiental*. Nada mais justo que seja ele, mais que ninguém,

chamado a responder por ela, especialmente levando em consideração que este risco ao meio ambiente ordinariamente ocorre por conta de interesses de natureza privada do próprio poluidor: atividades com finalidades lucrativas. Trata-se de um modelo empreendedor que “privatiza o lucro e socializa os prejuízos” (BIRNFELD, 2003, p. 230).

Neste seguimento, o Princípio Poluidor-Pagador deverá ser articulado com outros princípios da ordem constitucional e infraconstitucional. Conforme Derani, dessa forma, o Princípio Poluidor-Pagador se revelaria um princípio destinado a atuar como uma espécie de "princípio ponte" ao indispensável diálogo interdisciplinar para a proteção ambiental (2008, p. 144).

Dentre os princípios constitucionais a serem considerados e, conseqüentemente, mediados pelos julgadores na interpretação das normas que versam sobre o direito ao meio ambiente, destaca-se o princípio da *dignidade da pessoa humana* (artigo 1º, III, da CF/1988), o princípio da *promoção do bem de todos ou do bem comum* (artigo 3º, IV, da CF/1988), os princípios *gerais da atividade econômica*, destinados a “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”, para a qual se faz necessário que a propriedade tenha função social e que seja efetivado a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação” (artigo 170, III e VI, CF/1988).

Ladro outro, o segundo objetivo atenta apenas aos desdobramentos econômicos do Princípio Poluidor-Pagador, na medida em que os empreendedores no plano da concorrência devem arcar com os encargos da poluição causada por sua atividade empresarial (BIRNFELD, 2003, p. 231).

Diante de objetivos tão distintos, salienta-se que tanto os críticos da sociedade capitalista, defensores estes da justiça socioambiental, como os liberais mais convictos querem que o poluidor arque com os custos da poluição por ele provocada, pois querem, fundamentalmente, desonerar a sociedade como um todo destes ônus (BIRNFELD, 2003, p. 231).

Neste panorama reside, talvez, a força que o fez dentre os mais destacados princípios do Direito Ambiental. Ocorre que este amplo destaque, ao lado da diversidade de fundamentos, configura uma ausência de sistematicidade em seu tratamento doutrinário tanto na Carta Magna de 1988 como na legislação infraconstitucional.

O entendimento *popular* acerca do Princípio Poluidor-Pagador mostra-se equivocado, uma vez que o sentido dado a ele aponta para a ideia de que se paga porque polui o meio ambiente. Esta opção nada abrange o sentido trazido pelo artigo 225 da Constituição Federal.

Considerando que quem polui faz toda a humanidade pagar pela poluição, nada mais justo que a posição jurídica de poluidor frente ao bem de uso comum do povo – *meio ambiente ecologicamente equilibrado* – acarrete em uma responsabilidade especial referente tanto a exploração econômica, com as ações que visam a preservação do meio ambiente, ou seja, ações preventivas, bem como quanto aos danos que cause em razão da atividade que realiza.

Seguindo esta linha interpretativa, conceitua-se o Princípio Poluidor-Pagador como aquele que impõe ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção, reparação e repressão da poluição, ou seja, determina que o agente gerador da poluição e da degradação do meio ambiente deve ser o responsável principal pelas consequências de sua ação ou omissão (BENJAMIN, 1993, p. 228).

Assim, a amplitude que o Princípio Poluidor-Pagador tem nas relações entre o homem e a natureza vai muito além do que a simples recuperação e/ou reparação da área degradada, pois visa imputar ao poluidor todos os custos da proteção ambiental, quais sejam: os custos de prevenção, de recuperação, de reparação e de repressão do dano ambiental ocorrido, denominados também como *custos sociais da poluição*.

Em síntese, o Princípio Poluidor-Pagador objetiva, ao mesmo tempo, a prevenção de danos ambientais e a redistribuição dos custos da poluição, internalizando os custos externos da poluição. Não está vinculado imediatamente à reparação do dano e não confere ao poluidor o direito de poluir, como um instrumento de compensação dos danos causados pela poluição.

Sobre a questão da *internalização dos custos sociais da poluição ou internalização dos efeitos/custos externos*, a nomenclatura depende do doutrinador, Antonio Hermam Benjamin traz um exemplo para melhor explicação, conforme segue:

Suponha-se que a pintura de uma casa, localizada ao lado de uma indústria poluidora, seja danificada pela fumaça negra. Num modelo jurídico (e econômico) tradicional, a conta da repintura da casa é paga pelo seu proprietário e não por aquele que, de fato, causou o dano. Em consequência, os produtos eventualmente fabricados pelo poluidor – já que este nada está pagando pela sua atividade poluidora – não refletirão os custos reais da poluição. Fala-se, então, que tais custos, porque não computados no processo de produção são uma *externalidade* ou custo externo (BENJAMIN, 1993, p. 229).

Neste compasso, na esfera ambiental, as *externalidades* são os custos sociais do processo produtivo do desenvolvimento econômico. O responsável pela ação ou mesmo omissão que gerou danos ao meio ambiente, em decorrência do Princípio Poluidor-Pagador, é obrigado a arcar com as consequências negativas causadas à sociedade.

Conforme Cristiane Derani, a finalidade deste princípio, juridicamente falando, ocorre por meio de normas definidoras do que se pode fazer e do que não se deve fazer, assim como normas flexíveis que versem sobre compensações, dispondo inclusive acerca de taxas a serem pagas para a utilização de determinado recurso ambiental (2008, p. 143).

Com a evolução da legislação infraconstitucional brasileira o Princípio Poluidor-Pagador passou a ser explicitamente previsto no artigo 6º, II, da Lei Federal nº 12.305/2010⁵, a qual dispõe sobre princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares acerca da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Considerando que o referido diploma legal baseia-se na cooperação entre as diferentes esferas do Poder Público, do setor empresarial e dos demais segmentos da sociedade; na responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, além da visão sistêmica que considera as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde, o Princípio Poluidor-Pagador ao buscar a internalização dos custos sociais externos provenientes da degradação ambiental provocada por uma determinada atividade, encaixa-se perfeitamente nas finalidades trazidas pela legislação que regulamenta a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Ademais, ressalta-se que no direito brasileiro o Princípio em questão também resta previsto de forma expressa no Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002, o qual institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade, porquanto o item 2, inciso IX, do anexo do mencionado Decreto⁶ prevê o princípio de que o poluidor, em tese, deverá suportar o custo da poluição que causar.

No âmbito internacional, destaca-se que o Princípio Poluidor-Pagador restou consagrado no artigo 1º da Diretiva 2004/35-CE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia relativa a Responsabilidade Ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais⁷. O item 2 da introdução da Diretiva expõe os institutos que são os pilares do Princípio Poluidor-Pagador, quais sejam, a prevenção e a reparação, nos seguintes termos:

⁵ **Art. 6º** São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

II - o poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

⁶ **2.** A Política Nacional da Biodiversidade rege-se-á pelos seguintes princípios:

IX - a internalização dos custos ambientais e a utilização de instrumentos econômicos será promovida tendo em conta o princípio de que o poluidor deverá, em princípio, suportar o custo da poluição, com o devido respeito pelo interesse público e sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais;

⁷ **Artigo 1º Objecto.** A presente directiva tem por objectivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do "poluidor-pagador", para prevenir e reparar danos ambientais.

(2) A prevenção e a reparação de danos ambientais devem ser efectuadas mediante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, previsto no Tratado e em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável. O princípio fundamental da presente directiva deve portanto ser o da responsabilização financeira do operador cuja actividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos, a fim de induzir os operadores a tomarem medidas e a desenvolverem práticas por forma a reduzir os riscos de danos ambientais (EUROPEU, 2004).

Partindo da premissa de que o tripé para a manutenção de um *meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações* é composto por condutas que visem, primeiramente a *precaução e a prevenção do dano ambiental*, e em um segundo momento a *reparação do dano ambiental*, caso as medidas preventivas não tenham sido suficientes para evitar os danos gerados ao meio ambiente.

Neste sentido, identifica-se no Princípio Poluidor-Pagador duas órbitas de alcance: 1) busca evitar a ocorrência de danos ambientais – *caráter preventivo*; e 2) ocorrido o dano ao meio ambiente, visa à sua reparação – *caráter repressivo* (FIORILLO, 2013, p. 82).

Destarte, num primeiro momento, o poluidor tem como dever o custeio das despesas de prevenção de danos ambientais que a sua atividade possa gerar, cabendo ao mesmo o ônus da implantação de instrumentos necessários à prevenção de danos, como por exemplo, a instalação de um filtro em uma chaminé de uma empresa de fertilizantes. Em relação ao segundo momento de atuação do Princípio em questão, este ocorrerá após a verificação do dano ao meio ambiente ocasionado pela atividade do poluidor, o qual será o responsável pela sua reparação.

Acerca da natureza jurídica do Princípio Poluidor-Pagador Alexandra Aragão relata que o mesmo começou como um *princípio econômico* e, atualmente, é um “princípio de ordem pública ecológica”, típico do Estado Social que ordena a criação de normas que modifiquem a distribuição espontânea de valores, a qual é gerada através das regras de mercado (levando à submissão da parte mais fraca à mais forte) colaborando desta forma para alcançar o bem-estar e a justiça social (2014, p. 208-209).

Assim, é possível concluir que a existência do Princípio Poluidor-Pagador se justifica pelo seu alcance em duas etapas. A primeira etapa refere-se ao fato de impedir ou corrigir um conflito entre o homem e o seu ambiente. Já a segunda etapa, mais profunda, será o momento de estabelecer um novo sistema de relações entre o homem e o seu ambiente. Ou seja, a mediação jurídica, por meio da aplicação do Princípio Poluidor-Pagador irá implicar na criação de uma nova relação sociedade-natureza no que diz respeito sobretudo a utilização dos recursos e dos espaços naturais, bem como a sua preservação e destinação.

Neste ponto, é que se destaca a questão axiológica do Princípio Poluidor-Pagador. Isso porque, ao imputar todos os custos decorrentes da atividade degradante ao meio ambiente ao seu agente causador, tal Princípio questiona os valores de uma sociedade que elegeu o lucro e o progresso tecnológico como a razão tutelar de ser, produzindo uma grande riqueza material em detrimento da contaminação do ambiente natural (atmosférico, hídrico, ruídos, odores).

Os benefícios da riqueza material ocasionados pela atividade degradante aos bens ambientais é desfrutada por uma minoria (empreendedores, empresários) enquanto que os malefícios gerados pela referida atividade, como a contaminação, por exemplo, atingem a maioria, isto é, toda a coletividade. Panorama este que revela flagrante caso de injustiça social, na medida em que determinados cidadãos estarão sofrendo consequências, muitas vezes problemas de saúde, em decorrência de atitudes depredatórias de agentes que detêm mais capacidade econômica e cultural na maioria das situações.

Aliás, o artigo 170, inciso VI, da Carta da República, manifesta que a defesa do meio ambiente pode ocorrer “inclusive mediante tratamento diferenciado, conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. Ensina Liane Hüning, que esse tratamento diferenciado nada mais é do que a distribuição da justiça entre as empresas, uma vez que não é possível tratar de forma igual as empresas que agem de forma desigual (entre a que utiliza produtos antipoluentes e a que não utiliza), as quais se sacrificam aumentando seus custos para produzir produtos mais *amigos do ambiente* do que aqueles que não se preocupam com o meio ambiente e buscam somente lucro (2013, p. 150).

Neste sentido, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro não proíbe que se utilize os recursos ambientais. Entretanto, ao mesmo tempo que dispõe que *todos têm o direito de usar, utilizar e/ou usufruir* do meio ambiente, *todos têm simultaneamente o dever de preservá-lo, recuperá-lo e repará-lo*.

Como bem pontua Annelise Monteiro Steigleder, apesar da reparação e da repressão do dano ambiental também encontrarem fundamento no Princípio Poluidor-Pagador, elas constituem *ultima ratio*, situação esta que implica uma redefinição da própria responsabilidade civil, a qual ganha uma função nitidamente preventiva e redistributiva dos riscos ambientais, causando repercussão no gerenciamento dos riscos ambientais da atividade (2017, p. 172).

Assim, por meio da aplicação do Princípio Poluidor-Pagador nas demandas por danos ao meio ambiente, o agente causador será responsabilizado por tais danos. Por isso, o Princípio Poluidor-Pagador, nos termos dos autores espanhóis Antônio Manuel Peña Freire e José Luis Serrano Moreno:

De todos los principios este es el que más invoca la actuación del sistema jurídico. En efecto, será el derecho quién deberá sustituir al mercado respondiendo como éste respondería, si se produjese la privación de un determinado bien. Esta respuesta jurídica al fallo del mercado tendrá como instrumento central el sistema de responsabilidad civil (1994, p. 30).

Destarte, o Princípio Poluidor-Pagador objetiva coibir o uso gratuito dos recursos naturais e o enriquecimento ilegítimo do respectivo usuário em detrimento da coletividade, uma vez que o agente que se beneficia com o uso de recursos naturais deverá suportar os custos decorrentes de tal utilização, salientando-se que esses custos não podem ser suportados nem pelo Estado, nem por terceiros. Com a aplicação do Princípio em questão, procura-se corrigir esse custo adicionado à sociedade, impondo-se sua “internalização” (PADILHA, 2010, p. 255-256).

Outrossim, verifica-se a importância do Princípio Poluidor-Pagador compor a base das políticas públicas ambientais como um instrumento legal, na medida em que é um princípio estrutural, orientando comportamentos quanto às condutas dos agentes em relação à natureza. Serão cobrados do poluidor os custos das medidas ambientais exigidas pela política pública de proteção ambiental implantada pelo Estado, isto é, na medida dos objetivos públicos de qualidade ambiental.

A concepção orientadora do Princípio Poluidor-Pagador é um fator necessário para a efetivação do direito constitucional a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois tal princípio é um meio de que se vale tanto os operadores do Direito quando da aplicação da legislação, principalmente na formação de políticas públicas, como o próprio legislador, na elaboração de textos destinados a uma proteção mais eficiente dos recursos naturais.

Neste contexto, oportuno para as questões ambientais o posicionamento de Norberto Bobbio ao afirmar que “o problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de *justificá-los*, mas o de *protegê-los*. Trata-se de um problema não filosófico, mas político” (2004, p. 16).

Para garantir um meio ambiente sadio para as gerações vindouras, como dispõe o artigo 225 da Carta Magna de 1988, faz-se necessário a aplicação do Princípio Poluidor-Pagador primeiramente de maneira precaucional e preventiva, atuando no momento em que os riscos ambientais são produzidos, com a internalização dos custos relacionados à precaução e à prevenção no processo produtivo, a partir da imposição de obrigações de fazer ou de não fazer capazes de gerenciar tais riscos. Em um segundo momento, caso ainda a atividade produtiva cause danos aos recursos ambientais, o agente causador terá a obrigação de recuperá-lo e/ou repará-lo.

Logo, a essência do Princípio Poluidor-Pagador deve ser entendida como um Princípio jurídico alimentado por uma forte transcendência ética, a qual vai determinar não só a prevenção do dano ambiental como a reparação do malefício causado aos bens ambientais.

Esta perspectiva transcende de longe a compreensão equivocada que faz do princípio um mero incremento econômico aos preços, quando não um verdadeiro princípio pagador-poluidor. Trata-se de superar o equivocado viés economicista que indevidamente é utilizado para a compreensão deste princípio, questão que convém aprofundar, justamente porque se adota a perspectiva do Princípio Poluidor-Pagador, já trazida por Birnfeld como um princípio que habita a ordem constitucional justamente transcendendo este viés, o que se pretende demonstrar a seguir.

1.3 O Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo

Registra-se, inicialmente, que o conceito de *economicismo* foi procurado no Dicionário de Economia nominado de “Novíssimo Dicionário de Economia” de Paulo Sandroni (1999) e no Dicionário sobre Política de Norberto Bobbio intitulado de “Dicionário de Política” (2000), não tendo sido encontrado referido conceito em nenhum deles. Entretanto, a expressão *economicismo* consta no Dicionário de Portugal, Infopedia, o qual dispõe que na linguagem política de Karl Marx, o *economicismo* enfatiza os interesses meramente econômicos como forças simultaneamente dominantes e determinantes na vida social, bem como nos processos de mudança social - espírito capitalista, recursos naturais, tecnologia e propriedade, por exemplo (2018).

O presente trabalho terá por base a Tese de Doutorado de Carlos André Birnfeld (2003), o qual procurou, justamente, abordar o Princípio Poluidor-Pagador transcendendo esta perspectiva economicista.

O cotidiano da sociedade contemporânea é marcado pelos desafios constantes impostos pelos riscos gerados pelas atividades humanas que vêm degradando o meio ambiente de uma forma descontrolada. Verifica-se que, na maioria das vezes, as condutas lesivas aos recursos ambientais são nada mais do que o reflexo dos mecanismos culturais e institucionais utilizados pelas elites econômicas e políticas.

Diante de tal constatação no entender de Ulrich Beck, principal pensador a respeito da teoria *sociedade de risco*, vive-se num momento de crise ambiental, tendo em vista o acelerado

avanço da exploração predatória dos recursos naturais, o qual parece não dar mais sinais de regresso (2011).

Enuncia Beck em sua teoria, a mudança de paradigma ocorrida na sociedade moderna em relação às características do sistema econômico de produção industrial. Tal mudança com o principal objetivo de aumentar o lucro dos detentores de capital, acabou ocasionando a transformação do perfil do consumidor, o qual passou a ser muito mais explorador, exigente, insatisfeito e imediatista, modificando a problemática inicial sobre a sociedade contemporânea, que abordava a questão da divisão em classes e distribuição desigual de riquezas, para algo muito mais nocivo, a sociedade de risco (2011, p. 237).

Destarte, verifica-se neste novo modelo de *modernização* do processo econômico uma *globalização dos riscos*. Com o aumento em massa da industrialização em resposta aos anseios de indivíduos agora cheio de vontades pessoais colocadas acima de qualquer senso coletivo, bem como em resposta aos capitalistas na busca de lucro, passou a compartilhar com a sociedade global os riscos inerentes à exploração e à degradação do meio ambiente, democratizando-se os prejuízos.

Como exemplo de *democratização dos riscos* é possível citar um dos acidentes ambientais mais graves da história do Brasil, inclusive com repercussão internacional, o qual completou 20 anos recentemente, em 24 de agosto de 2018. Trata-se do caso do navio MT/Bahamas que derramou no canal de acesso ao Porto de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, 09 mil toneladas de ácido sulfúrico, sob o argumento que havia risco de explosão. Em razão da poluição gerada ao meio ambiente e das consequências humanas, econômicas e sociais causadas aos moradores e trabalhadores da região, o Ministério Público Federal ajuizou a Ação Civil Pública nº 5006075-38.2012.4.04.7101 em trâmite na Justiça Federal, Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, a qual condenou a Petrobras e as empresas Genesis Navigation, Chemoil Internacional, Bunge Fertilizantes e Yara Brasil Fertilizantes a pagar uma indenização no montante de R\$ 20 milhões pelo derramamento do ácido sulfúrico no Porto de Rio Grande.

Devido à grande repercussão desse desastre ecológico, tanto para o ecossistema em si, em especial às águas que banham o Porto de Rio Grande, como para os trabalhadores que ficaram expostos a essa substância tóxica sem as precauções necessárias e para os moradores da localidade, o jornal Diário Popular da cidade de Pelotas/RS⁸ publicou uma série especial

⁸ Conforme reportagem do referido jornal do dia 22 de agosto de 2018, o Tribunal Regional do Trabalho proferiu Acórdão no começo do mês de agosto do corrente ano, reconhecendo que o câncer de laringe que causou o falecimento de um dos guardas portuários, ocorrido em setembro de 2015, está relacionado com a exposição à substância química, qual seja, o ácido sulfúrico, condenando, assim, a SUPRG e o Estado do Rio Grande do Sul a indenizar o filho do guarda portuário no valor de R\$ 200.000,00 por dano moral. Menciona a dificuldade de

chamada de “Cicatrizes do Bahamas”, em três capítulos, respectivamente, em 22, 23 e 24 de agosto de 2018, na qual relata as consequências ainda vivas duas décadas após a ocorrência do sinistro, destacando-se que pessoas expostas ao ambiente em volta da embarcação já faleceram vítimas principalmente de tumores, com decisão judicial que reconhece como causa o contato ao material químico descartado na água. (FERREIRA, 2018, p. 2-3)

Diante de situações como esta, é possível perceber a grande amplitude de um dano ambiental, na medida em que este pode atingir várias esferas: individual, coletiva, patrimonial e extrapatrimonial de um indivíduo, de um determinado grupo e da sociedade como um todo.

Do fato lesivo causado ao meio ambiente – derramamento de ácido sulfúrico nas águas do Porto de Rio Grande – observa-se o que antes se falava sobre riscos pontuais, isto é, riscos criados individualmente e que se limitavam ao prejuízo individual, agora não pode mais assim ser considerado.

Dispõe Enrique Leff, que a interpretação sobre o risco da sociedade deve ser feita sobre todas as ciências, assim como a interpretação sobre esta nova modernidade deve ser o ponto de partida para a correta atuação a respeito do desenvolvimento sustentável. É neste sentido que se vislumbra o saber ambiental, o qual transcende as ciências ambientais, constituindo-se como um conjunto de especializações surgidas da incorporação dos enfoques ecológicos às disciplinas tradicionais como a antropologia ecológica, a ecologia urbana, a saúde, a psicologia e se estende além da esfera de articulação das ciências para abrir-se ao terreno dos valores éticos emergindo do espaço de exclusão gerado no desenvolvimento das ciências (2013, p. 145).

Salienta-se que este modo de agir dos empresários e do atual consumidor visando apenas ao atendimento de suas necessidades próprias é aonde que se encontra o risco, tornando-se uma sociedade perigosa para si mesma. Logo, o maior prejudicado sobre a má utilização e aproveitamento dos recursos ambientais é a própria sociedade.

Neste compasso, verifica-se que a sociedade moderna aceitou e incorporou este *bem-estar* proporcionado pela evolução científica e tecnológica, a qual impulsionou a indústria aumentando a produção e consequentemente o consumo. Porém, esta evolução provocou o

mensurar a dimensão dos danos à saúde dos trabalhadores, relatando que pelo menos mais quatro profissionais, os quais ficaram de prontidão em barreiras humanas para impedir o acesso ao navio MT/Bahamas também faleceram devido a tumores na laringe e no pulmão. Casos estes, que em breve, devem chegar à Justiça. Todavia, a expectativa é de este número de profissionais seja bem maior. Segundo levantamento dos próprios servidores públicos aponta que aproximadamente 30 guardas que fizeram a guarnição do Bahamas já faleceram nos últimos anos, estando na fase de busca às famílias para averiguação do motivo dos óbitos. Ressalta um detalhe: “todas as vítimas confirmadas até agora estavam na faixa etária entre 49 e 54 anos. Todos expostos às névoas de ácido que impregnavam o ar com um odor terrível. [...] O suficiente para provocar desmaios durante escalas longas, de 12 horas. Sem acesso a qualquer tipo de equipamento de proteção”. Relata ainda que a equipe do Diário Popular esteve na cidade de Rio Grande e conversou com trabalhadores que também foram diagnosticados com câncer, mas se encontram curados, fazendo apenas acompanhamento preventivo.

esgotamento dos recursos ambientais, com a utilização desregrada de bens primordiais necessários à sobrevivência, revela um descaso com as questões transindividuais, o que refletirá no desenvolvimento das futuras gerações, colocando em risco a vida humana. Destaca-se ainda, como um resultado da degradação à natureza, que o mesmo ambiente que oferece estes recursos, é o depositário dos rejeitos produzidos face à sua exploração continuada.

Um grande desafio no contexto pós-moderno é a conciliação entre preservar e desenvolver. A sociedade atual identifica-se com um estilo de vida repleto por excessos, onde a produção da mercadoria, apesar de ser constante, será sempre insuficiente para atender os desejos de uma geração que busca pelo novo, sem medir as consequências dos seus atos, segundo dispõe Bauman:

E assim, permitam-me repetir, uma sociedade de consumo só pode ser uma sociedade do excesso e da extravagância – e, portanto, da redundância e do desperdício pródigo. Quanto mais fluidos seus ambientes de vida, mais objetos de consumo potenciais são necessários para que os atores possam garantir suas apostas e assegurar suas ações contra as trapaças do destino (o que, na linguagem sociológica, ganhou o nome de —consequências imprevistas!). O excesso, contudo, aumenta ainda mais a incerteza das escolhas que ele pretendia abolir, ou pelo menos mitigar ou aliviar – e assim é improvável que o excesso já atingido venha a se tornar excessivo o suficiente (2008, p. 112).

Como exemplo, menciona-se os celulares, os quais passaram a ter uma vida útil muito menor do que antes, uma vez que aqueles celulares adquiridos como ultra-avançados, em pouco tempo, passam a ser considerados como tecnologia obsoleta, praticamente obrigando o ser humano a sempre estar consumindo o produto mais moderno para satisfazer uma necessidade que ele próprio não sabia que tinha até o momento da apresentação desta nova tecnologia.

Diante deste contexto formado, nota-se que o sistema capitalista promoveu apenas a ocorrência do *crescimento econômico* e não do *desenvolvimento econômico*, haja vista que o suposto Estado Democrático Brasileiro nunca esteve tão *escravizado* aos ditames econômicos como agora se apresenta.

A economia passou a regular a vida em sociedade, uma vez que o sistema econômico proporcionou a liberdade de compra para os indivíduos, gerando uma *falsa sensação* de garantia de *bem-estar social*. Portanto, para aquele que antes não poderia consumir, abriu-se a oportunidade para tanto e para aquele que já consumia, oportunizou-se a consumir cada vez mais, acarretando o aumento da produção de bens e serviços em proporções globais.

A *falsa* sensação de liberdade criada pelo sistema capitalista para envolver o consumidor em prol deste crescimento econômico *falsamente benéfico para todos* ocorre

porque quando se fala em *crescimento econômico* não existem possibilidades dos cidadãos conseguirem compartilhar os benefícios trazidos com o incremento de produção de bens e serviços, criando-se, assim, a *falsa sensação* de que no futuro seria capaz de toda coletividade compartilhar de tal incremento econômico.

A visão dos bens ambientais como bens apropriáveis e economicamente valoráveis norteia o modelo capitalista do mercado atual. Como enuncia Derani, quanto maior o preço da mercadoria (recursos naturais), menor o número de pessoas que têm acesso a ela. Assim, a qualidade de vida torna-se um bem acessível a poucos, sendo que após quitado o preço, ocorrerá a deterioração daquele bem adquirido, o qual significava um importante componente da *qualidade de vida* para a coletividade (2008, p. 95-96).

Diante de tal realidade, é possível perceber a dimensão da *crise ecológica* que passa a sociedade contemporânea. A busca sem limites por *capital/lucro* acarreta a apropriação desmedida dos elementos naturais pelo homem.

Esta crise gerou o amplo questionamento dos modelos político, econômico, social e de valores hegemônicos, de forma que, a partir de então, iniciou-se um processo de busca por um novo paradigma. Nesta perspectiva, a obra intitulada “Da riqueza das nações à Ciência das Riquezas” de autoria de Renato Caporali Cordeiro é de referência obrigatória⁹, a qual expõe com primor os limites da Ciência Econômica.

Cordeiro inicia sua obra citando a famosa parábola do rei Midas, o qual devido ao que recebera de Dionísio, corria o risco de morrer de fome e sede na medida em que todas as coisas, especialmente os recursos naturais alimentares que tocava se transformavam em ouro. (1995, pp. 15-16)

Referida metáfora, que acompanha todo seu livro, encontra-se relacionada ao à questão da centralidade da acumulação monetária e também ao conceito de valor, que norteia toda a Doutrina Econômica, a qual entende como natural devastar recursos naturais ou mesmo ecossistemas se isto consistir em obtenção de valor ou moeda, ainda que isto destrua as possibilidades de vida.

A origem do pensamento econômico é com detalhes trazida nesta obra, salientando-se, à exemplo do rei Midas, como a Ciência Econômica moderna, encontra-se tão focada no conceito de *valor monetário*, a qual acaba por esquecer, assim, outras dimensões possíveis, em especial, as que se relacionam com a qualidade de vida do ser humano.

⁹ Tendo sido referência para a Tese de Doutorado de Carlos André Birnfeld.

Nesta acepção, Cordeiro busca resgatar o conceito *riqueza*. Inicia tal caminho de resgate referindo que Aristóteles procedeu a uma definição das atividades econômicas a partir da sabedoria prática que surgiu do mito do rei Midas relatado nas linhas acima. Nesse sentido:

Numa conhecida passagem do primeiro capítulo de sua *Política*, ele apresenta dois conceitos que permitem distinguir as formas básicas de relação dos homens com a questão econômica. Uma dessas formas é relativa à gestão da “casa”; a outra consiste na busca de enriquecimento. À primeira ele chama de *oeconomia* e à segunda de *crematística*. “Ora, que a arte de adquirir riquezas não é idêntica à arte de administrar uma casa, eis uma coisa evidente.” (*Política*, I, 8, 1256a.) Enquanto uma prática tem por objetivo a aquisição crescente de riquezas monetárias, a outra visa ter disponíveis aqueles bens que participam da vida de um grupamento social, familiar ou comunitário (1995, p. 16).

Aristóteles chamou de economia doméstica (*oeconomia*), toda “aquisição de riquezas destinada à gestão da vida comunitária, e portanto ao consumo”, sendo a mesma limitada pelas “*necessitati naturae*” (expressão esta de Santo Tomás de Aquino), isto é, *necessidades naturais* (1995, p. 16).

Com relação a outra forma de riqueza, qual seja, a denominada *crematística*, que visa o enriquecimento, não possui nenhum limite, eis que ela não é condicionada pelo seu uso, tendo como “objetivo proporcionar um meio de aquisição, um poder em potência” (1995, p. 16).

Destarte, verifica-se, que na origem do pensamento econômico uma diferença clara acerca do tratamento a ser dado ao meio ambiente e ao tratamento a ser dado aos recursos monetários. Dispõe ainda o autor que para Aristóteles “a diferença entre *oeconomia* e *crematística* não se resume à diferença entre riqueza real e riqueza monetária, ou entre valor de troca e valor de uso, ou entre riqueza e valor, mas a uma diferença nas atitudes do homem em sociedade”(1995, p. 17), na medida em que “a troca, a moeda e a heteronomia econômica podem existir tanto na *oeconomia* quanto na *crematística*” (1995, p. 17-18), destacando-se que “o que faz efetivamente a diferença é a finalidade da ação econômica” (1995, p. 18).

Neste ponto, expõe Cordeiro, que a filosofia econômica que aqui nasce “legitima toda ação destinada a gerir tanto o bem-estar pessoal e familiar quanto o poder de Estado, e recusa a emancipação da busca do dinheiro como um fim em si” (1995, p. 18). Ocorre que Aristóteles tinha medo que as sociedades se organizassem exclusivamente para a busca do enriquecimento (1995, p. 18).

Conforme Birnfeld, a intenção de Renato Cordeiro é destacar que nas origens da Ciência Econômica existe uma *finalidade moral* que de fato não sobrevive na sua sociedade

contemporânea, ou que sob outro ponto de vista, ainda sobrevive, mas de forma invertida, isto é, como uma *moral* que admite a acumulação monetária a qualquer preço (2003, p. 62).

Neste seguimento, Cordeiro relata que a Ciência Econômica passou por uma dupla transformação no que tange às suas raízes etimológicas:

Por um lado, a preocupação que era designada por meio da palavra “*oeconomia*” (gestão do bem-estar da casa ou da comunidade) foi progressivamente abandonada após a Idade Média, em proveito dos terrenos muitos mais atrativos da *crematística* (acumulação de riquezas monetárias). Por outro lado, esta palavra, talvez estigmatizada pelo peso da crítica infligida pelo Estagirita, foi inteiramente descartada, passando a ser designada pelo conceito de economia, agora universalizado e referindo-se tanto às questões relativas à busca do enriquecimento como à gestão da “*casa*”. A *crematística*, durante a modernidade, saiu vencedora incontestável, tanto no comportamento social quanto na filosofia econômica: hoje aceita-se de maneira quase unânime que é da busca privada de enriquecimento que surge a riqueza social. Em contrapartida, enquanto conceito, a *crematística* teve de desaparecer, refugiando-se na legitimidade da noção de “*economia*” (1995, p. 18).

Entretanto, a Ciência Econômica revelaria sua complexidade em definir valores *não economicistas*, principalmente a *riqueza*, passando a identificá-la com a definição de *valor*, de sorte que o escopo da Ciência Econômica restaria inteiramente dedicado "aos problemas relativos ao valor de troca" (1995, p. 18-19).

Renato Cordeiro salienta com base nos ensinamentos de Alfred Marshal que: "o rio pode contribuir muito para a riqueza precisamente porque ele *não tem valor*: ele não é escasso e não tem, ou melhor, não tinha, hoje tem - custo de produção. Quanto mais puder contribuir à riqueza social sem se tornar valor, tanto melhor" (1995, p. 27).

Nesta percepção, “um bem sem valor econômico é um bem que ainda assim poderia representar riqueza econômica, a qual seria tanto maior justamente pela qualidade de não implicar em valor econômico - e portanto em custo de produção” (BIRNFELD, 2003, p. 63).

Entretanto, os limites trazidos por Alfred Marshal, não abraçaria de todo este conceito, uma vez que ele mesmo restaria por fazer estimações da riqueza a partir da renda gerada, retomando assim a confusão entre riqueza e valor (CORDEIRO, 1995, p. 29).

Um conceito de riqueza, o qual relaciona-se diretamente à satisfação de necessidades humanas, essenciais ou não, vai sendo construindo por Cordeiro em sua tese (1995, p. 50). Por conseguinte, a definição de riqueza deverá permanecer estritamente vinculada a *bens de consumo e ao ambiente natural*, coisas que propiciam satisfação às necessidades e aos prazeres, o necessário e o supérfluo, sendo que as considerações morais só devem intervir em fases mais evoluídas do debate (1995, p. 51).

Dispõe Cordeiro que “o capital pode multiplicar imensamente as riquezas, mas enquanto capital ele não o é” (1995, p. 51). Explica que tal afirmação é perceptível quando sociedades encontram-se em circunstâncias nas quais o capital se transforma em obstáculo ao processo de produção de riquezas, por causa da sua realidade como valor, que exige valorização - problema característico das sociedades capitalistas –, ou quando não se consegue colocar certos bens de capital em operação para gerar bens de consumo – problema este constatado em economias socialistas que investiram excessivamente em bens de capital (1995, p. 51). Neste sentido, Cordeiro, em síntese, expõe, que:

A riqueza é portanto um fenômeno que se define na relação que o homem estabelece com seu habitat e em sua forma de vida. Este fenômeno é determinado por uma relação que se estabelece a partir de dois pólos: trabalho do homem e “trabalho” da natureza. Quando essas duas formas de criação se colocam em relação, um processo de “transformação” da matéria se efetiva. A natureza trabalha num sentido metafórico. Na verdade ela “produz”, simplesmente, pois a energia que ela recebe do Sol incita transformações materiais criativas. Mas as coisas e as formas produzidas só fortuitamente atendem às necessidades humanas, ainda que frequentemente o homem se inspire em formas naturais para produzir coisas adaptadas às necessidades humanas. Também, nessas condições, não se pode mais separar o trabalho do homem do trabalho da natureza, assim como forma e conteúdo se entrelaçam definitivamente na existência concreta dos bens (1995, p. 51).

Logo, Renato Cordeiro defende a ideia de que a *riqueza* é o resultado concreto da massa de trabalho, associada às bases naturais, no sentido de um resultado, não de um meio, nos termos que segue:

O valor é proporcional à força de trabalho mobilizada no processo de produção. A riqueza é o resultado concreto dessa massa de trabalho. O valor é função da utilização de trabalho. A riqueza é o resultado “consumível” (1995, p. 118).

Destarte, Cordeiro busca construir as primeiras bases de uma teoria da riqueza, distinguindo-a das teorias de *valor*, que se ajustam à Ciência Econômica na sua dimensão de *crematística*. Traz a opção pela definição de riqueza como sendo “os bens, os serviços e o quadro natural de que podem usufruir os homens privadamente e em sociedade”, obedecendo aos princípios relativos de organização social do processo do trabalho e à capacidade técnico-energética de transformação da natureza (1995, p. 181-182).

Assim, verifica-se que o meio ambiente entendido como *riqueza* do bem ambiental como algo que transcende os *valores*, principalmente os *valores de um mercado controlado por*

bases econômicas, envolve, acima de tudo, uma questão de direito, de justiça e, fundamentalmente, de soberania (BIRNFELD, 2003, p. 397).

Considerando que a Constituição Federal prevê o direito de fruição a um *meio ambiente sadio* para as presentes e futuras gerações, afirmando a *incolumidade do meio ambiente*, bem como prevê que o *poluidor* deve responder ordinariamente por todos os encargos de *precaução, prevenção e reparação* para garantir um patamar de *segurança ambiental* para todos os cidadãos, verifica-se que se está diante de questões de ordem pública, de garantias estratégicas para a própria nação brasileira. Por isso, afirmar a *segurança ambiental*, nesta perspectiva, conforme pontua Birnfeld é afirmar a *riqueza de um povo* (2003, p. 398).

Logo, não se pode pretender aplicar o Princípio Poluidor-Pagador tão somente na lógica de agregamento de preço ao poluidor ou mesmo de fazê-lo *internalizar custos*, uma vez que tais medidas se revelam limitadas, quando não efetivamente falhas, pois a *sociedade como um todo*, presente ou futura, continuará a arcar com *encargos significativos* sobre aquilo que lhe é mais valioso: a própria vida, isto é, sua sobrevivência, algo que só a garantia da *sustentabilidade ambiental* lhe pode assegurar.

Neste ponto, registra-se a necessidade atual da efetivação de uma cidadania ecológica¹⁰ e, conjuntamente, a sociedade contemporânea definida por princípios capitalistas, passe a perceber a inaptidão, total ou parcial, dos instrumentos econômicos que operam na conversão dos bens ambientais em recursos monetários.

Neste contexto, se faz necessário a implementação de políticas públicas que fomentem a participação dos cidadãos na escolha dos rumos de ações do Estado e dos próprios cidadãos acerca de questões que envolvam a preservação do meio ambiente, conforme enunciam os autores Celso Bredariol e Liszt Vieira a seguir:

À primeira vista, Ecologia quer dizer um compromisso com a proteção da natureza e a qualidade de vida. Entrando no conjunto de preocupações ecológicas, percebemos diferentes desafios, éticos, poéticos, técnicos, políticos, sociais e mesmo ecológicos, numa acepção estrita. E nesse ponto a Ecologia se transforma em um convite à participação para a conquista de uma cidadania local e planetária, para assegurar direitos, como o de um meio ambiente equilibrado definido pela Constituição do Brasil, para a construção de relações desejadas das sociedades com a natureza. Podemos nos perguntar para onde queremos ir, escolhendo caminhos, e isso é exercício de democracia (1998, p. 68).

Com efeito, necessário se faz que o foco do Poder Público seja deslocado da garantia da *economia* para a garantia da *ecologia*. Como bem expõe Liane Francisca Hüning “a relação

¹⁰ Definida com primor na obra “Cidadania Ecológica” (2006) de Carlos André de Sousa Birnfeld.

entre a economia e o meio ambiente deve ser repensada, reformulada e superada a visão estritamente econômica”, na medida em que é obrigação de “todos”, inclusive dos agentes econômicos, o uso prudente do meio ambiente com responsabilidade da geração do presente para com a geração futura. Logo, a problemática ambiental existente propõe que a economia seja mais prudente com um objetivo mais amplo do que apenas a visão do lucro (2013, p. 168).

Neste compasso, para garantir o livre desenvolvimento do *meio ambiente como um todo* que dá sustentabilidade à vida no planeta para depois pensar sobre o livre desenvolvimento da economia, mostra-se fundamental que o Princípio do Poluidor-Pagador *transcenda as balizas economicistas*, a partir de, em primeiro lugar, da *função do Estado*, a qual seja, mais que garantir *estabilidade e crescimento econômico*, garantir a efetiva *segurança ambiental*, em segundo lugar, na aplicação do Princípio Poluidor-Pagador na perspectiva de *integral e efetiva imputação ao poluidor de todos os encargos decorrentes de sua atividade poluente*, na qual a *arrecadação de recursos monetários* é apenas um dos meios - e dentre todos os que menos potencialidade de eficiência apresenta - para *imputar* ao poluidor os ônus efetivos de sua atividade poluente.

Por conseguinte, é imprescindível ultrapassar os limites da Ciência Econômica, a partir contribuição de Renato Caporali Cordeiro já referida neste tópico, a qual entende que a Ciência Econômica, fundada na noção de *valor*, que é a medida de *escassez* decorrente do desejo humano ancorado numa perspectiva individualista, revela-se inapta para analisar as questões ecológicas, para as quais se faz necessária uma *Ciência das Riquezas*, a qual transcenda as referências em valores monetários e individualistas.

Nesta lógica, as bases mínimas das interações entre a *ordem econômica* e a *ordem jurídica* devem ser aprofundadas, no sentido de destacar que é a ordem jurídica, fora da interferência dos pressupostos da economia, que se revela como o meio adequado para determinar as pautas de convivência capazes de priorizar a preservação das *riquezas ambientais*, a partir das quais e em consonância com estas, pode atuar a *ordem econômica*.

Relacionando o Princípio Poluidor-Pagador com as ideias acima expostas por Cordeiro, no campo jurídico específico verifica-se um paradoxo entre uma versão *economicista*, que encontra razoável expressão doutrinária, com outra versão baseada numa hermenêutica particular, mas não sem respaldo doutrinário, se propõe fortemente a recusar a primeira versão.

Seguindo as trilhas de Carlos André Birnfeld, após a delimitação teórica propriamente dita do Princípio Poluidor-Pagador realizada no item 1.2, no qual restou sistematizado o significado deste Princípio a partir da *ordem ambiental constitucional brasileira*, o qual se revelou profundamente vinculado ao *direito fundamental de todos ao meio ambiente*

equilibrado e ao dever geral do Estado e da sociedade de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, imputando-se, desta forma, integralmente, todos os encargos da poluição ao poluidor.

Para a materialização de tal perspectiva o presente trabalho adotará o Princípio Poluidor-Pagador sistematicamente, com amplitude no seu propósito de atuação, ou seja, entende-se o Princípio Poluidor-Pagador como *aquela que abrange todos os ônus decorrentes da atividade potencialmente poluidora, antecipada ou posteriormente ao dano ambiental* (BIRNFELD, 2003, p. 280-287).

Com este mesmo entendimento, cita-se Benjamin (1993), Machado (2012), Fiorillo (2013), Leite e Ayala (2012), Stleiglder (2018) e Birnfeld (2003), o qual este sintetiza com primazia ao dizer que:

[...] dentre os distintos caminhos doutrinários, o que melhor descreve o PPP é aquele que o concebe como uma *opção por, desonerando a sociedade como um todo, imputar ao poluidor a responsabilidade ordinária por todos os encargos relacionados com a poluição, sejam eles relacionados com medidas precaucionais ou preventivas, sejam eles relacionados com medidas reparatórias*. Esta opção, junto com várias outras, restou plasmada na *ordem ambiental constitucional brasileira* [...] (BIRNFELD, 2003, p. 287).

Neste compasso, Alexandra Aragão expõe que, apesar de reconhecer que “[...] o PPP começou por ser apenas um princípio econômico [...], mas ascendeu posteriormente o princípio geral do direito do ambiente [...]” (2014, p. 208).

Em que pese não seja esta uma tarefa fácil, a doutrina moderna vem superando a ideia de que o Princípio Poluidor-Pagador trata-se de um princípio exclusivamente econômico ou mesmo como um sinônimo de responsabilização civil pelo dano ambiental. Tal doutrina assinala concomitantemente, finalidades econômicas preventivas e finalidades reparatórias, numa compreensão *multifuncional*.

Na seara brasileira, Antonio Herman Benjamin é um dos percursores dessa abordagem *multifuncional* do Princípio Poluidor-Pagador ao dispor que o alcance deste é mais amplo, isto é, abrange todos os custos da proteção ambiental, como os custos de prevenção, de reparação e de repressão do dano ambiental, bem como aqueles custos relacionados com a própria utilização dos recursos ambientais, particularmente os naturais (1993, p. 231). Tais custos são chamados por ele de *custos sociais*, os quais devem ser imputados aos responsáveis por condutas que importem alterações nocivas do meio ambiente, e não suportado por toda a sociedade.

Neste ponto, salienta-se que a noção ínsita ao Princípio Poluidor-Pagador se vincula inegavelmente à ética da solidariedade. Isso porque, quando a Constituição Federal prevê no

artigo 225 a preocupação com as gerações futuras, ela está reforçando o ideal de solidariedade, que se consubstancia em verdadeiro princípio jurídico explícito, por força do artigo 3º, inciso I, da Carta Magna de 1988.

A partir da leitura do artigo 3º, inciso I, da Constituição da República, o qual dispõe que constituem objetivos fundamentais da nossa República “construir uma sociedade livre, justa e solidária”, nota-se que a solidariedade social não é apenas uma ideia, é um princípio do Direito Constitucional, em contraste com a moral individualista que atualmente reina em nossa sociedade capitalista sem escrúpulos. Assim, tal princípio enfatiza a sociabilidade do capitalismo, uma vez que o condiciona a uma visão antropocêntrica – traduzida através do homem social, com participação na coletividade e com qualidade de vida –, a qual é excluída do ordenamento jurídico tanto diante de um *capitalismo selvagem* quanto diante de um *ecologismo*.

O Princípio Poluidor-Pagador produz reflexos na economia ambiental, na ética ambiental, na administração pública ambiental e no Direito Ambiental, na medida em que tenta atribuir na economia de mercado e no agente poluidor os custos ambientais e com isso visa combater a crise em suas origens ou na fonte (LEITE, 2012, p. 210). Nesta seara, o Princípio Poluidor-Pagador ao ter como foco a alocação dos custos de prevenção e de medidas de controle de poluição, tem como foco maior mostrar aos empreendedores que é possível o uso racional dos recursos ambientais. Sendo assim, aplicando-se este princípio com o ideal de prevenção, possibilita-se o surgimento de um ramo econômico aliado a sustentabilidade, por meio do qual, indivíduos comprometem-se na atividade de preservação de determinado ambiente, e em contraprestação, adquirem renda.

Diante do exposto, o Princípio Poluidor-Pagador no direito brasileiro não pode ser concebido num estrito viés economicista, devendo assim ser compreendido amplamente como uma imputação completa dos ônus da atividade poluidora, englobando condutas precaucionais, preventivas e reparativas.

CAPÍTULO II – OS OBJETOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O presente capítulo ter-se-á por foco a análise dos objetos da Ação Civil Pública para tutelar o meio ambiente. Para tanto, inicialmente apresentar-se-á um panorama dos instrumentos processuais históricos de proteção ambiental na ordem jurídica constitucional.

A seguir, aprofunda-se o estudo em relação aos bens ambientais protegidos pela Ação Civil Pública, explicando o seu caráter difuso, bem como as suas dimensões trazidas pela doutrina: o meio ambiente como um *macrobem* e *microbem* ambiental.

Para finalizar este capítulo, abordar-se-á as possibilidades de condenações previstas no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 – obrigação de fazer ou não fazer e indenização pecuniária – para a efetivação da proteção ambiental.

2.1 Panorama dos instrumentos processuais históricos de proteção ambiental na ordem jurídica constitucional e infraconstitucional

Como se sabe os direitos fundamentais são históricos: nascem e se transformam, sendo que a cada etapa novos direitos fundamentais surgem, os quais passaram a manifestar-se na ordem constitucional em gerações sucessivas, dentre eles está o direito de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A proteção ambiental passou a ser tema relevante na atual Constituição da República Federativa do Brasil.

A busca por um meio ambiente sadio, como um direito fundamental da pessoa humana, vem superando a ideia liberalista de que o meio ambiente seria um mero instrumento para obter a prosperidade econômica, estando a disposição como um recurso ilimitado. Isso porque, o sistema que oprime e explora a natureza é o mesmo sistema que oprime e explora o ser humano (BOFF, 2009, p. 12-13).

Neste compasso, o direito das futuras gerações a uma natureza preservada previsto no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, configura um Estado Democrático de Direito com assento nos valores que decorrem de direitos coletivos e difusos, os denominados direitos de 3ª geração baseados na solidariedade.

Ocorre que, felizmente, com o passar do tempo houve a passagem do Estado Liberal para o Estado Social e na era do Estado de Direito Ambiental, o meio ambiente passou a ser um bem jurídico de grande interesse público.

Os direitos fundamentais de 3ª geração, segundo Paulo Bonavides, dotados de altíssimo teor de humanismo e universalidade, firmam-se no final do século XX, como direitos que não tem como objetivo a proteção de interesses de um determinado indivíduo, grupo ou de um Estado específico (2004, p. 569).

Assim, a defesa do meio ambiente manifesta-se como um direito fundamental de 3ª geração (direitos coletivos e difusos), o qual vai além da *dimensão negativa e garantista*, características dos direitos de 1ª geração (direitos civis) e da *dimensão positiva e prestacional*, características dos direitos de 2ª geração (direitos sociais), pois aquele é ao mesmo tempo um direito com *dimensão positiva e negativa*, uma vez que de um lado exige que o Estado respeite o meio ambiente, não praticando atividades degradantes, e de outro lado, requer que o Poder Público seja o garantidor de um meio ambiente sadio e equilibrado, por meio de ações preventivas, educativas ou sancionatórias.

A partir do estudo da Carta Magna Brasileira em vigor, nota-se que o direito à higidez do meio ambiente é um direito público subjetivo, o qual cabe a cada ser humano, tutelável para todos e dirigido na sua cobrança de eficácia contra todos, isto é, particulares e Poder Público.

Neste sentido, o §1º do artigo 225 da Constituição Federal elenca as medidas e providências que incumbem ao Poder Público realizar para assegurar o gozo do bem jurídico denominado de *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, quais sejam: 1) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; 2) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; 3) definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; 4) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; 5) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; 6) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; 7) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as

práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Outrossim, a Constituição da República impõe condutas preservacionistas aos agentes que possam direta ou indiretamente causar danos ao meio ambiente, quando prevê no §2º do artigo que “aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o ambiente o meio ambiente degradado, de acordo com a solução técnica estabelecida pelo órgão público competente, na forma da lei”, bem como no §6º do mesmo artigo que “as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem a qual não poderão ser instaladas”.

Ademais, a Constituição vigente não descuidou das medidas repressivas ao dispor no §3º também do artigo 225 que as condutas e atividades lesivas ao meio ambiente estão sujeitas às sanções penais e administrativas, sem prejuízo da obrigação de reparar os danos causados na esfera cível.

Logo, a ordem jurídica constitucional brasileira dispõe um capítulo sobre meio ambiente que é um dos mais avançados e modernos do constitucionalismo mundial, ultrapassando Constituições como Portugal (artigo 66)¹¹, Espanha (artigo 45)¹² e Uruguai (artigo 47)¹³ na proteção do meio ambiente. A qualidade do meio ambiente é vista como um bem jurídico, cuja preservação, recuperação e reparação são deveres do Estado para garantir o

¹¹ Artigo 66.º Ambiente e qualidade de vida.

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender. 2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:

a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;
 b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento socioeconómico e a valorização da paisagem;
 c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
 d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
 e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
 f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito sectorial;
 g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
 h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

¹² Artículo 45 Medio ambiente. Calidad de vida

1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo. 2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. 3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

¹³ Artículo 47.- La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores.

bem-estar de todos e condições de um desenvolvimento saudável, priorizando o direito fundamental à vida das presentes e futuras gerações, na medida em que a defesa da qualidade do meio ambiente é o instrumento que protege um valor maior que é a vida de todos os seres.

Assim, a tutela jurídica do meio ambiente é um dos modos encontrados para garantir os uma vida digna e saudável a toda população do planeta no presente e no futuro. A defesa do patrimônio comum ecológico gera uma universalização da luta pelo meio ambiente. A consciência universal sobre a temática ambiental iniciou-se em 1972 com a Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente promovida pela Organização das Nações Unidas. A Resolução final dessa conferência proclamou: “Natural ou criado pelo homem, é o meio ambiente essencial para o bem-estar e para o gozo dos direitos humanos fundamentais”.

Neste compasso, sob a influência conscientizadora da Conferência de Estocolmo, o Brasil, começa a caminhar na elaboração de diplomas legislativos acerca da proteção do meio ambiente. Édis Milaré identifica no ordenamento jurídico nacional quatro marcos na tutela jurídica do meio ambiente (2015, p. 205).

O primeiro marco é representado pela Lei Federal nº 6.938/81, a qual versa sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo o conceito de meio ambiente, a obrigação do poluidor de reparar os danos causados de forma objetiva, bem como a instituição de um Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Além disso, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente prevê formas de conciliação entre desenvolvimento e preservação ambiental, com a avaliação dos impactos, o cadastro técnico de atividades potencialmente poluidoras e penalidades disciplinares ao não cumprimento das medidas necessárias à correção da degradação ambiental.

O segundo marco foi a edição da Lei Federal nº 7.347/85, que disciplina a Ação Civil Pública como instrumento processual específico para a defesa do meio ambiente, do consumidor, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, formalizando o acesso coletivo à Justiça, com a devida prestação jurisdicional as agressões ambientais.

O terceiro marco dessa evolução legislativa é representado pela Carta da República de 1988 em seu artigo 225, o qual exigiu expressamente a participação do Estado e da sociedade na tutela do meio ambiente, a propagação da educação ambiental, bem como a cominação de sanções penais e administrativas aos sujeitos, pessoas físicas ou jurídicas, que eventualmente causassem lesão ao meio ambiente.

Destarte, a Constituição Federal alinha-se a ideia da utilização racional dos recursos naturais, com o intuito de tutelar um bem imediato - a qualidade do meio ambiente - e outro

mediato - a qualidade de vida, que engloba a saúde, o bem-estar e a segurança da população das gerações presentes e vindouras.

O quarto marco refere-se à edição da Lei Federal nº 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicadas às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Referida legislação inova ao prever a possibilidade de punição da pessoa jurídica por crimes ecológicos.

Vários são os *instrumentos na esfera cível* que o ordenamento jurídico pátrio coloca à disposição dos interessados na tutela judicial do meio ambiente. Tais instrumentos estão ao alcance não só dos órgãos estatais, como o Ministério Público ou Defensoria Pública, das pessoas jurídicas de direito público e suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, das associações que, concomitantemente, estejam constituídas há pelo menos 01 (um) ano nos termos da lei civil e incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, mas, também, do cidadão individualmente.

Assim, nos termos da atual Constituição Federal, a tutela do meio ambiente, pode ser buscada através da Ação Popular (artigo 5º, inciso LXXIII, CF), do Mandado de Segurança Individual (artigo 5º, inciso LXIX), pelo Mandado de Segurança Coletivo (artigo 5º, inciso LXX) e pela Ação Civil Pública (artigo 129, CF).

Inicialmente, destaca-se um ponto em comum entre todas as Ações acima mencionadas, qual seja, a de que todas elas permitem imputar ao Poder Público, como eventual poluidor, obrigações de fazer ou não fazer referentes a correção de atos administrativos, legislativos ou judiciais viciados por ilegalidade ou abuso de poder que venham a ameaçar direitos ambientais.

Quando tais atos exercidos pelo ente estatal tiver uma dimensão subjetiva estrita, como direitos líquidos e certos de natureza individual, caberá o Mandado de Segurança, a ser impetrado por qualquer lesado, sejam eles tomados em sua dimensão coletiva, como interesses ambientais de membros ou associados dos partidos político com representação no Congresso Nacional, das organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há pelo menos um ano, onde cabe o Mandado de Segurança Coletivo. Já quando tais atos praticados pelo Estado tiver uma dimensão difusa, como direitos da cidadania, onde qualquer cidadão é legitimado, caberá o ajuizamento da Ação Popular anulatória de ato administrativo lesivo ao meio ambiente como bem de uso comum do povo.

Ademais, soma-se a estas possibilidades de Ações Judiciais, com a finalidade de corrigir eventual desrespeito aos direitos ambientais previstos na Constituição Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade (artigo 102, I, alínea "a"), a qual, como já se viu, pode ser

proposta pelo Presidente da República, pela Mesa do Senado Federal, pela Mesa da Câmara dos Deputados, por qualquer Assembleia Legislativa Estadual, por qualquer Governador de Estado, pelo Procurador-Geral da República, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por qualquer partido político com representação no Congresso Nacional e por qualquer confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Cabível salientar que em todos os tipos de Ações citados, além dos ônus imputados ao respectivo Ente Público relacionados com a anulação dos atos indevidos, podem ocasionar ônus reflexos ao poluidor efetivo, uma vez que os parâmetros normativos ou administrativos até então autorizadores da atividade poluente passam a serem desautorizados por decisão judicial que anulou os atos do Estado.

Por conseguinte, em todos estes tipos de demandas judiciais vislumbram-se, indiretamente, encargos precaucionais ou preventivos em relação ao poluidor efetivo, bem como, de forma direta, além destes, podem ainda vislumbrarem-se, eventualmente, encargos de natureza reparatória em relação às lesões efetivamente causadas aos pacientes ou à cidadania como um todo pelo Poder Público respectivo na qualidade de poluidor.

Lado outro, além de todas as modalidades de ações judiciais já nominadas, há que se considerar, ainda, a subsistência de outras formas do exercício do poder de ação, como a possibilidade do poder de ação como um todo previsto no artigo 5º, incisos XXXIV, alínea “a” e inciso XXXV da Carta Magna de 1988, abrangendo todas as ações existentes e que possam ser criadas, no plano infraconstitucional, que permitam a atribuição direta de encargos preventivos, precaucionais ou reparatórios diretamente ao poluidor, como as que decorram dos direitos à saúde e do próprio direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Acerca do *Mandado de Segurança Coletivo*, trata-se de uma inovação no sistema processual brasileiro trazida pela Carta Magna de 1988 em seu artigo 5º, incisos LXIX e LXX, tendo sido regulamentado pela Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009.

Os requisitos gerais para a impetração do Mandado de Segurança Coletivo são aqueles descritos no inciso LXIX do artigo 5º da Constituição Federal, quais sejam, proteger um direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, em desfavor de uma autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público em decorrência da prática de um ato ilegal ou por abuso de poder.

Os requisitos específicos estão estabelecidos no inciso seguinte, LXX, do artigo 5º da Lei Suprema, composto por duas alíneas, destacando-se que na alínea “b” para que a organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados

tenham legitimidade para o ajuizamento do Mandado de Segurança Coletivo se faz necessário que as associações obtenham de seus membros a expressa autorização para o ingresso da demanda judicial, segundo dispõe o inciso XXI também do artigo 5º da Carta da República: “as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente”.

Neste compasso, o conceito de *Mandado de Segurança Coletivo* baseia-se em dois elementos: um *institucional*, definido pela atribuição da legitimidade processual a instituições associativas para a defesa de interesses de seus membros ou associados; outro *objetivo*, consubstanciado no uso de tal medida judicial para a tutela de interesses coletivos (SILVA, 2010, p. 324).

Como exemplo, imagina-se a hipótese de uma associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, que tem como finalidade promover a defesa dos Patrimônios Natural e Cultural da cidade de Rio Grande, visando a preservação e a conservação desses bens, através da promoção do equilíbrio ecológico, do desenvolvimento sustentável e da valorização da identidade cultural. Referida associação tem, evidentemente, direito líquido e certo de exigir judicialmente que determinada empresa seja impedida de continuar poluindo o ar, por meio da implantação de filtros antipoluição.

A chamada *Ação Popular*, foi criada inicialmente pela Constituição do Império de 1824, para que qualquer homem do povo pudesse cobrar que dos administradores do Estado a respectiva responsabilidade por atos de “suborno, peita, peculato e concussão” (artigo 157)¹⁴.

A seguir, com as novas Constituições, passou a ter por objeto a defesa do patrimônio público e das entidades públicas nos termos do artigo 113, item 38, da Constituição de 1934; do artigo 141, §38, da Constituição de 1946¹⁵; do artigo 150, §31, da Constituição de 1967¹⁶ e do artigo 153, §31 da EC nº 01/69¹⁷.

¹⁴ **Art. 157.** Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

¹⁵ **Art. 141** - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: **§38** - Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

¹⁶ **Art 150** - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **§31** - Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

¹⁷ **Art. 153.** A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **§31.** Qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas.

A Carta Magna de 1988 em seu artigo 5º, inciso LXXIII¹⁸, ampliou o objeto da Ação Popular ao dispor que a referida Ação objetiva a anulação dos atos administrativos, não apenas os lesivos ao patrimônio das entidades públicas, autárquicas ou sociedade de economia mista, mas também os *atos nocivos ao meio ambiente e ao patrimônio cultural*.

A Ação Popular foi regulamentada pela Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, estabelecendo que a iniciativa para a proposição da mesma é de qualquer *cidadão*, ou seja, de qualquer pessoa em pleno gozo dos seus direitos políticos.

Ocorre que a eficácia da Ação Popular para a defesa do meio ambiente é praticamente inexistente, pois o objeto dela é a anulação do ato lesivo somente, sem prever outras condutas de cunho preventivo ou reparatório do bem ambiental que foi lesado, bem como volta-se apenas aos atos lesivos que forem praticados pelo Poder Público, deixando, assim de fora situações danosas ao meio ambiente ocasionadas em decorrência de atos praticados por particulares. Em que pese o artigo 6º da Lei da Ação Popular¹⁹ possibilite a inserção no polo passivo da mesma os beneficiários do ato lesivo a ser declarado como inválido, é certo que a delimitação do polo passivo causada pelo próprio objeto restrito faz com que se reconheça que este não é o melhor instrumento judicial para a proteção integral do meio ambiente.

Na perspectiva de suprir essas lacunas, a primeira tentativa veio com a Lei nº 6.938/1981, a qual institui a Política Nacional do Meio Ambiente, no §1º do artigo 14²⁰ atribuiu ao Ministério Público Federal e Estadual a legitimidade para propor *ação civil* objetivando a responsabilização do poluidor, compelindo-o a indenizar ou a reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros independentemente de culpa. Sendo assim pode-se dizer que referido dispositivo da Lei 6.938/1981 foi um dos *embriões* para o nascimento da Lei da Ação Civil Pública em 24 de julho de 1985, a qual segundo sua ementa, pretendia disciplinar “a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens

¹⁸ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: **LXXIII** - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

¹⁹ **Art. 6º** A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

²⁰ **Art. 14** - Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

§ 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências”.

As expressões que foram vetadas pelo Presidente José Sarney na mencionada ementa (e em mais três artigos da própria lei) são “como a qualquer interesse difuso”, ao insustentável argumento de que se instalaria “insegurança jurídica, em detrimento do bem comum” decorrente da “amplíssima e imprecisa abrangência” das expressões “qualquer outro interesse difuso”.

A seguir, no ano de 1988 com a Constituição Federal consagrou-se a Ação Civil Pública “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”, conforme preconiza artigo 129, III da Constituição Federal de 1988, ao explicitar as funções do Ministério Público.

Conforme exposto, originariamente, a Lei da Ação Civil Pública foi criada apenas para regular a responsabilidade civil por danos gerados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Felizmente, dois anos após, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, nominada como Código Defesa do Consumidor, ampliou de forma significativa a abrangência da Ação Civil Pública, na medida em que reincluiu o inciso IV ao artigo 1º, aplicando-se a todos os interesses difusos e coletivos. Neste sentido, restou formalizada no plano infraconstitucional a extensão que já havia sido consagrada pela Carta da República de 1988.

Outrossim, inseriu-se por meio do artigo 117 do Código de Defesa do Consumidor um novo artigo à Lei nº 7.347/1985, qual seja o artigo 21, o qual prevê a possibilidade de aplicação dos dispositivos processuais do referido Código à defesa dos “direitos e interesses difusos, coletivos e individuais” ocorra através da Lei da Ação Civil Pública.

Hugo Nigro Mazzilli ao analisar o artigo 1º da Lei nº 7.347/1985 explica com clareza:

Uma apressada leitura do art. 1º da LACP poderia causar a impressão de que somente poderia ser objeto de ação civil pública a responsabilidade por *danos* materiais e morais a interesses transindividuais; entretanto, a ação civil pública também pode ter objeto: *a)* pedido destinado a *evitar* os danos (LACP, art. 4º); *b)* pedido cominatório (LACP, art. 3º, segunda parte); *c)* qualquer outro pedido para eficaz tutela coletiva (LACP, art. 21, c.c. os arts. 83 e 90 do CDC) (2011, p. 132).

Neste compasso, constata-se a integração dos sistemas do Código de Defesa do Consumidor e da Lei da Ação Civil Pública, permitindo-se que as duas legislações sejam aplicadas indistintamente às ações que versem sobre direitos e interesses difusos, coletivos e

individuais homogêneos. Mas, afinal, o que são interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos?

Para Mazzilli, interesses difusos, os quais se encontram previstos no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor, são interesses ou direitos transindividuais de natureza indivisível, dos quais são titulares pessoas indeterminadas relacionadas por circunstâncias de fato. Existem aqueles que são tão abrangentes que coincidem com o interesse público, como, por exemplo, o meio ambiente equilibrado. Quanto aos interesses coletivos, que estão dispostos no artigo 81, parágrafo único, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, afirma o mencionado autor, que estes também são interesses de natureza indivisível, porém de um grupo unido por uma relação jurídica comum. Já em relação aos interesses individuais homogêneos, ele dispõe que tais interesses são divisíveis, com origem em uma circunstância de fato comum. Seus titulares são determinados ou determináveis (2011, p. 53-57).

Diante de tais definições, salienta-se que as questões ambientais se enquadram na categoria dos direitos e interesses difusos, na medida em que quando um bem ambiental é degradado, tal conduta não atinge somente aquele bem individualmente, como por exemplo, a poluição nas águas de um rio, mas também o meio ambiente no seu sentido macro. Logo, é impossível identificar as pessoas ligadas ao mesmo fato.

Destarte, poderá ser objeto de Ação Civil Pública a tutela de quaisquer interesses transindividuais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos, abranjam ou não à defesa dos consumidores, tratando-se, assim de uma ação com “natureza jurídica específica” (MILARÉ, 1990, p. 6), superando, desta forma, a perspectiva individualista das regras trazidas pelo tradicional processo civil.

Considerando a amplitude de direitos e interesses que podem ser objetos da Ação Civil Pública, a legitimação exclusiva do Ministério Público, antes fixada pela Lei Complementar 40/81 e pela Lei nº 6.938/1981 foi modificada pelo artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 e pelo artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor, os quais dispõem como possíveis autores da Ação Civil Pública: o Ministério Público Federal e Estadual, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (ou respectivas Autarquias, Empresas Públicas, Fundações e Sociedades de Economia Mista), as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código e as Associações constituídas há pelo menos um ano e dedicadas à proteção dos interesses tutelados por esta Lei.

Nesta órbita, verifica-se a hipótese de *legitimação concorrente e disjuntiva*, ou seja, havendo uma lesão ou ameaça de lesão aos recursos ambientais, todos os apontados na

legislação infraconstitucional, *sozinhos ou em litisconsórcio*, estão legitimados a ingressar com a competente ação preventiva, repressiva ou reparatória. (DANTAS, 2009, p. 62)

Lado outro, a respeito da legitimidade passiva, isto é, de quem deverá figurar como réu na Ação Civil Pública Ambiental, salienta-se que apesar da definição de poluidor prevista no artigo 3º, inciso IV, da Lei Federal nº 6.938/1981, como “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”, destacando-se que a *degradação ambiental* é uma expressão com acepção bem mais ampla que *poluição*, uma vez que se trata de qualquer alteração nociva às características do meio ambiente. Desse modo, todos os *poluidores diretos* ou *indiretos* terão legitimidade passiva *ad causam*, sendo solidária a responsabilidade civil pelos danos causados ao meio ambiente.

Neste ponto, relevante mencionar que o Superior Tribunal de Justiça consolidou como Teses no ramo do Direito Ambiental que “Os responsáveis pela degradação ambiental são obrigados solidários, formando-se, em regra, nas ações civis públicas ou coletivas litisconsórcio facultativo”, bem como reconhece a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para responder por danos causados ao meio ambiente em decorrência da sua conduta omissiva ao firmar que “em matéria de proteção ambiental, há responsabilidade civil do Estado quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado” (DIREITO AMBIENTAL, 2018).

Para Paulo de Bessa Antunes os interesses difusos tutelados pela Ação Civil Pública Ambiental, “revestem-se da característica de serem um prolongamento e uma extensão dos direitos humanos fundamentais” (2014, p. 1230). Logo, os interesses difusos, levando em consideração o disposto no artigo 225 e o conceito de meio ambiente previsto no artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981, “possuem um caráter de garantia e tutela de determinados padrões de condição de vida e não podem ser confundidos com qualquer reivindicação de grupos. Isso porque os interesses difusos não se confundem com postulações corporativas” (2014, p. 1230).

Neste compasso, a concepção de Rodolfo de Camargo Mancuso acerca da Ação Civil Pública:

[...] a ação da Lei 7.347/85 objetiva a tutela de interesses metaindividuais, de início compreensivos dos *difusos* e dos *coletivos em sentido estrito*, aos quais na sequência se agregaram os *individuais homogêneos* (Lei 8.078/90, art. 81, III, c/c os arts. 83 e 117); de outra parte, essa ação não é “pública” *porque* o Ministério Público pode promovê-la, a par de outros co-legitimados, mas sim porque ela apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo acesso à

justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo “limbo jurídico”. Para mais, trata-se de locução já consagrada em vários textos legais, inclusive na Constituição Federal (art. 129, III), sendo que a jurisprudência e a doutrina especializada a empregam normalmente, levando-nos a crer que esse *nomen juris* – ação civil pública – já está assentado na experiência jurídica brasileira (2004, p. 23).

Neste contexto, a satisfação do pleito postulado em uma Ação Civil Pública a todos aproveita em razão da indivisibilidade do objeto da ação, isto é, a conservação e a reparação do ambiente lesado pela ação humana, tratando-se, assim, de um instrumento coletivo para a implementação efetiva de políticas públicas de sustentabilidade pelo agente degradador.

O interesse a ser tutelado pela Ação Civil Pública vai além do interesse individual, decorrendo, assim a natureza jurídica diferenciada da Ação Civil Pública. Neste sentido, para Vasco Pereira da Silva:

Se o amor à Natureza, e conseqüente preocupação com o seu destino, é fenômeno que se verifica desde os primórdios da Humanidade - e que dá às mais variadas manifestações individuais ao longo da História, de acordo com distintas perspectivas religiosas, morais ou filosóficas -, só muito recentemente é que ele veio a adquirir uma dimensão coletiva, tornando-se um ‘problema político’ das sociedades modernas (2002, p. 17).

Logo, a Ação Civil Pública revela-se como o mais importante e completo instrumento para a imputação *extraordinária* de *encargos diretos ao poluidor*, cuja *eficácia* social está em garantir o direito constitucionalmente previsto de um *meio ambiente ecologicamente equilibrado* para as *gerações presentes e vindouras*.

2.2 A Ação Civil Pública e a proteção dos bens ambientais

O Direito como fenômeno social é melhor compreendido a partir da sua contextualização, ou seja, com o exame dos fatos. O sociólogo Anthony Giddens expõe que as instituições modernas diferenciam-se de todas as formas anteriores de ordem social no que tange ao dinamismo, quebra de hábitos, costumes e impacto global. A denominada por ele *modernidade* e, especialmente, a *alta modernidade* modificaram radicalmente a natureza da vida social ordinária e afetaram aspectos muito pessoais da nossa existência, surgindo novos mecanismos de auto-identidade. A vida social é caracterizada por profundos processos de reorganização do tempo e do tempo (2002, p. 6-10).

Giddens relata as transições sociais da *alta modernidade*, utilizando a expressão “política da vida”, a qual seria o fundamento da “política emancipatória, que é a política interessada em libertar os indivíduos e grupos das limitações que afetam negativamente as oportunidades e a “qualidade de vida” (2002, p. 6-10). Referida política enaltece os valores da justiça, igualdade de oportunidade e participação, preocupando-se, assim, em reduzir ou eliminar a exploração, a desigualdade e a opressão em qualquer de suas formas (2002, p. 6-10). Neste ponto, verifica-se o íntimo relacionamento do jurídico com o social, bem como da mudança social com a necessidade de efetivar novos direitos.

Destarte, o contexto social da sociedade moderna passou a demonstrar a necessidade da implantação de instrumentos mais adequados para tutelar e efetivar a denominada política emancipatória. Verifica-se que os conflitos de massa não encontravam possibilidade de solução com os instrumentos existentes.

É com a superação dessa visão individualista que surge na ordem jurídica brasileira o instituto da Ação Civil Pública, a qual supera a questão do tempo e do espaço, por exemplo, com a preocupação com as futuras gerações, sob o ponto de vista do direito ambiental e da dimensão da coisa julgada.

A Ação Civil Pública, instrumento de tutela de interesses da sociedade, foi criada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 e inserida na Constituição Federal de 1988 entre as funções institucionais do Ministério Público (artigo 129, III).

Classificada como uma ação coletiva, o direito material que está em jogo é um direito que importa ao Estado ou a sociedade como um todo. Interesses coletivos e interesses difusos tem como causa a fruição de bens não suscetíveis de apropriação exclusiva. O *interesse coletivo* reporta-se a uma comunidade organizada, cujos membros são como tais identificáveis. O *interesse difuso*, reporta-se a um grupo inorgânico de pessoas, cuja composição é, em cada momento, ocasional e por isso não é possível a identificação prévia dos respectivos titulares.

A tutela do meio ambiente trata-se de um direito fundamental, indivisível, não se refere a um único titular, de forma particularizada, com conteúdo econômico-social conexo a um dever de todos (Estado e coletividade), de defender e preservar o bem jurídico meio ecologicamente equilibrado.

Acerca da interpretação a ser dada ao artigo 225 da Constituição da República José Afonso da Silva expõe que ao referido dispositivo compreende-se três conjuntos de normas. O primeiro encontra-se no *caput* onde se inscreve a *norma-princípio*, a *norma-matriz*, que prevê o *direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado* (2010, p. 31).

O segundo conjunto situa-se no §1º, com seus incisos, o qual estatui sobre *os instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no 'caput' do artigo*. Explica o doutrinador que tais referências legislativas não se tratam de normas simplesmente processuais, meramente formais, na medida em aspectos normativos integradores do princípio disposto no *caput* manifestam-se através de sua instrumentalidade. Assim, são *normas-instrumentos* da eficácia do princípio, mas também são *normas que concedem direitos e determinam deveres* relativamente à esfera ou ao recurso ambiental que lhes é objeto. É conferido ao Poder Público em tais normas os princípios e os instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (2010, p. 31).

No que tange ao terceiro e último conjunto de norma, este caracteriza um conjunto de *determinações particulares* em relação a *objetos e setores* previstos nos parágrafos 2º a 6º do artigo, principalmente o §4º, nos quais a incidência do princípio posto no *caput* do artigo em questão mostra-se de fundamental exigência e urgência, na medida em que são elementos sensíveis, que demandam imediata proteção e direta regulamentação constitucional, sendo áreas e situações de relevante conteúdo ecológico, os quais o legislador constituinte entendeu que requeriam, desde logo, tutela ambiental (2010, p. 31).

A partir da análise dos três conjuntos de normas compreendidos no artigo 225 da Carta da República de 1988, percebe-se que a existência de aspectos normativos integradores – estes previstos no §1º – do princípio disposto no *caput* conferem aos Entes Públicos os princípios e os instrumentos fundamentais para a sua atuação, atuando para cobrar o cumprimento do dever imposto a todos, *Poder Público e à coletividade*, como estabelece o *caput* do dispositivo acima referido.

Neste sentido, José Afonso da Silva define o meio ambiente como sendo “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”, (2010, p. 2-3) bem como discorre sobre os seus *três aspectos*, quais sejam:

I – meio ambiente artificial: integrado pelo espaço urbano construído, consolidado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e dos locais públicos (como ruas, praças, áreas verdes = espaço urbano aberto);

II – meio ambiente cultural: constituído pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que apesar de ser artificial, em regra, como obra do homem, é diferente do anterior (o qual também é cultural) pelo valor especial que adquiriu ou de que se impregnou;

III – meio ambiente natural ou físico: composto pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, isto é, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde ocorre a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

Diante de tal perspectiva, nota-se que a dogmática jurídica passou a compreender o meio ambiente, em um sentido amplo, como dotado de dimensões funcionalmente diferenciadas, ou seja, o sentido de meio ambiente, não resta mais apenas vinculado a elementos naturais, mas também a elementos humanos e sociais que compõem o ambiente como condição para a sadia qualidade de vida.

Nesta seara, registra-se que há uma definição jurídica de meio ambiente na legislação brasileira. A Lei nº 6.938/1981, recepcionada pela Carta Magna de 1988, prevê em seu artigo 3º, inciso I que “entende-se por 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”.

Acerca do instituto da *função ambiental* entre os melhores escritos sobre o tema, senão o melhor, está o trabalho “Função Ambiental” de Benjamin (1993, p. 9-82). Inicialmente, enuncia que a noção de *função* relaciona-se com a noção de *dever*. Quando do exercício de uma função o sujeito faz uso de um poder, porque, anteriormente, lhe é imposto um *dever*. A equação correta não se manifesta como um *poder-dever*, mas sim como *dever-poder*. Nesta concepção moderna “o poder deixa de ser senhor e transmuda-se em vassalo do dever” (1993, p. 30-31).

A seguir explica que a *função ambiental* é uma espécie do gênero *função*, tratando-se de um fenômeno jurídico de manifestação recente, na medida em que o fenômeno ambiental é anterior ao próprio homem, enquanto a sua percepção jurídica começou a tomar forma nos últimos anos. Assim, a *função ambiental*, como toda função jurídica tem como elementos principais: um sujeito titular, um sujeito beneficiário e um objeto (1993, p. 48-50).

Uma característica peculiar da *função ambiental* é que ela não é exclusivamente pública, uma vez que seu exercício é concedido a outros sujeitos além do Estado. Desta forma, o *munus ambiental* ou *ofício ambiental* exteriorizar-se pelo comportamento do Estado ou do indivíduo, atuando este de forma coletivamente ou isoladamente. Neste ponto, cabível dizer que a *função ambiental* é pública ou privada não em virtude do *munus*, mas em razão do *status* de seu titular (1993, p. 51-54).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, na qual consta o artigo 225 que impõe um *dever* ao Poder Público e à sociedade de tutela do meio ambiente através de condutas preventivas e preservacionistas e o artigo 170, inciso VI, que estabelece a obrigatoriedade da ordem econômica observar, entre outros princípios, a defesa dos bens ambientais. Por isso, por

meio da combinação desses dois artigos, a *função ambiental* antes limitada ao Estado foi estendida como *dever-poder* a todos os cidadãos.

A partir dessa evolução do ordenamento constitucional em relação ao *ofício ambiental*, nota-se que aquela ideia de apenas *não poluir* o meio ambiente resta superada, pois a partir de 05 de outubro de 1988, restou estabelecido o *dever do Poder Público* e da coletividade de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Desta forma, defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e restaurar o degradado exige, principalmente, uma função ativa.

Por outro lado, questiona-se: quem é o beneficiário da *função ambiental*? O cidadão, a sociedade como um todo e as gerações vindouras? Ou os três ao mesmo tempo? Conforme, também, o artigo 225 da Carta da República, o cidadão e a sociedade tem, simultaneamente, o *dever* de proteção e preservação dos recursos naturais, bem como o *direito* de usufruir de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

E a respeito do objeto da *função ambiental*? O objeto dela nada mais é do que o próprio bem ambiental. Como bem esclarece Benjamim, “a função ambiental atua *sobre* o seu objeto *para* concretizar o seu fim (a qualidade ambiental como valor importante da qualidade de vida)” (1993, p. 60).

O meio ambiente enquanto bem jurídico tutelado, nos termos do artigo 3º, inciso I, da Lei nº 6.938/1981, não é um conjunto de outros bens, isto é, o somatório da fauna e da flora, mas um conjunto de interações e relações entre todos os atores que compõe a realidade. Assim, o feliz proprietário de um sítio, por exemplo, é proprietário de algo que está inserido numa relação e numa interação, das quais não pode desconsiderar, pois são condicionadoras da vida em todas as suas formas.

Da leitura do *caput* do art. 225 extrai-se o comando de que o equilíbrio ecológico é um bem jurídico que pertence a todos, indivisível e cujo regime jurídico é de uso comum. A mensagem do texto constitucional é que tanto o *macrobem* ambiental (equilíbrio ecológico) quanto os *microbens* ambientais (recursos ambientais) têm um regime jurídico de uso comum, uma vez que o meio ambiente é um bem indivisível e essencial a vida de todos. Logo, não é um bem que possa ser excluído de quem quer que seja.

Neste compasso, explica de forma pormenorizada Benjamin o que são macro e micro bens ambientais:

o meio ambiente, como bem objeto da função ambiental, é gênero amplo (*macrobem*) que acolhe uma infinidade de outros bens – numa relação assemelhada à dos átomos e moléculas –, menos genéricos e mais materiais

(*microbens*): são “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”, ou em outras palavras, os elementos da hidrosfera, da litosfera, da atmosfera, da biosfera e, quiçá, também de uma antroposfera. Assim, de uma maneira muito geral, pode-se dizer que o objeto (macro) da função jurídica ambiental é o bem ambiental, isto é, o meio ambiente como realidade abstrata e proteiforme (1993, p. 60).

Assim, o meio ambiente como um *macrobem* classifica-se como imaterial, unitário e global, assumindo um valor em si, sendo, desta forma, o bem ambiental como um bem jurídico de interesse público indisponível necessário à sadia qualidade de vida.

Na mesma linha, Birnfeld expõe que o direito ao *meio ambiente* sem abranger diretamente os elementos da natureza, materializa-se justamente com sua tutela, considerados não em sua *coisificação*, corporalidade, que seria próprio de uma lógica de *apropriação, de patrimonialização*, mas a partir de sua *funcionalidade*, envolvendo condições, leis, influências e interações capazes *permitir, abrigar ou reger a vida*, em todas suas formas. constituindo-se, assim, em direito *imaterial* de natureza muito especial. Neste compasso, é que a salvaguarda destes direitos de natureza *imaterial*, o qual se nomeia de *macrobem* ambiental, tem como consequência a preservação dos diversos bens materiais que o compõem, conjunto que se denomina *microbem* ambiental (2003, p. 134).

A Constituição Federal de 1988 tutela uma ampla diversidade de recursos ambientais, quais sejam: as águas (art. 20, III); as praias fluviais e marítimas (art. 20, III e IV); as ilhas fluviais oceânicas e costeiras (art. 20, IV); os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva (art. 20, V); o mar territorial (art. 20, VI); a energia (art. 22, VIII); as cavidades naturais subterrâneas, sítios arqueológicos e pré-históricos (art. 22, X); espaços territoriais protegidos e seus componentes (art. 225, §1º, III); a fauna e a flora (art. 225, §1º, VII); o patrimônio cultural (art. 216, I a V).

Nesta seara, Haroldo Camargo Barbosa denomina tal amplitude acerca dos recursos ambientais trazida pelo texto constitucional de “*multidimensionalidade* do bem ambiental”, (2018, p. 47) haja vista que os valores ambientais que integram esse bem são *substancialmente diversos*. Tratam-se de componentes que vão desde recursos naturais (meio biótico e abiótico), passando pelo meio ambiente alterado pelo homem (meio ambiente construído, como uma ponte, praça, cidades, metrópoles, entre outros), o patrimônio cultural (bens que evocam memória, ação e identidade dos distintos grupos formadores da sociedade) e o ambiente de trabalho (como conjunto de condições existentes no local de trabalho relacionado à qualidade de vida do trabalhador). Assim, a justificativa da abstração do meio ambiente está no fato de que ele é composto por múltiplas variáveis (2018, p. 47).

Destarte, para sistematizar o entendimento acima explanado, recorre-se a Barbosa ao dizer que o *macroambiente* e o *microambiente* não se confundem, conforme a tabela que segue:

MACROBEM AMBIENTAL	MICROBEM AMBIENTAL
<p>Valoração: possui valor por si próprio, absorvido de uma experiência social.</p> <p>Conceito: Representa uma realidade ambiental ou um complexo de valores ambientais.</p>	<p>Valoração: É relativo à sua utilidade ou aproveitamento individual.</p> <p>Conceito: São entidades singulares da realidade ambiental.</p>
CARACTERÍSTICAS	CARACTERÍSTICAS
<p>Direito objetivo; Autônomo; Abstrato; Unitário; Titularidade difusa; Insusceptível de apropriação exclusiva; Dano imaterial de interesse difuso ou coletivo (prejuízos de ordem transindividual); Proteção jurídica pelas ações coletivas.</p>	<p>Direito subjetivo; Titularidade individual; Passíveis de apropriação exclusiva; Dano material ou imaterial de interesse individual e individual homogêneo reflexo ao bem ambiental (prejuízos de ordem privada); Tradicionalmente dotados de proteção jurídica própria.</p>

Fonte: Haroldo Camargo Barbosa (2018, p. 48-49).

A noção de uso comum dos bens ambientais está intimamente atrelada à ideia da essencialidade de uma vida sadia, garantindo-se a dignidade da pessoa humana. Assim, qualquer utilização dos bens ambientais que não seja de uso comum do povo e que não esteja atrelada a essencialidade de proteção da vida em todas as suas formas, não é um uso conforme determina o artigo 225, *caput*, da Carta Magna de 1988.

O bem jurídico meio ambiente refere-se à coletividade e não meramente ao indivíduo. É um bem inapropriável individualmente, isto é, não pode ser atribuído em exclusividade a qualquer sujeito. Por isso, os bens ambientais no que concerne às funções ecológicas por ele desempenhadas, ou seja, como *macrobem* ambiental, ainda que *administrados* por um particular não perdem o caráter de bens de uso comum do povo.

Neste sentido, diante do uso incomum de um bem ambiental, verifica-se a ocorrência de o empréstimo de um bem do povo para algum particular para que este destine um papel para o bem ambiental que nem é o de uso comum do povo e tampouco de essencialidade à todas as formas de vida. O uso comum do ar atmosférico não é outro senão o de respirar e de permitir que nele produzam os processos ecológicos de manutenção de todas as formas de vida. Logo, se o particular utiliza o ar atmosférico para outros papéis que não sejam o de uso comum (do

povo), definitivamente quebra-se a isonomia altruísta prevista constitucionalmente e cria-se um privilégio que deve ser responsabilizado.

Do exposto, verifica-se que o bem ambiental apresenta uma dimensão abstrata (incorpóreo ou imaterial), autônoma (bem jurídico em si mesmo), unitária (unidade ambiental complexa), global (atinge a todos).

Desse modo, o eventual *domínio ou utilização* dos bens ambientais por parte de particulares ou do Estado somente poderá recair sobre determinados bens corpóreos que compõem o meio ambiente, por exemplo, os solos e bens integrantes do patrimônio cultural, etc, porém, deve ser respeitado condicionamentos e limites impostos por lei e sob a condição de que este *domínio ou utilização* dos bens ambientais isolados não leve à apropriação individual (de *forma exclusiva*) das suas funções ecológicas (meio ambiente como bem imaterial).

Por este ângulo, os regramentos específicos referentes aos bens ambientais de forma isolada, os quais detêm conceitos e regimes legislativos próprios – Código Florestal, legislação do patrimônio cultural, Lei de Política Nacional dos Recursos Hídricos, legislação da pesca, Lei de Política Nuclear, Lei de Política Agrícola, entre outros – não afastam a necessidade de proteção da *qualidade ambiental*, como conceito unitário e imaterial, o qual confere maior amplitude à defesa do meio ambiente.

A partir de tal entendimento, impede-se a limitação e a concentração da custódia a determinados bens ambientais que possam ter *maior* valor ou utilidade direta e imediata ao homem, justamente em razão da necessária proteção global da *qualidade ambiental* garantida constitucionalmente. Outrossim, na concepção *macro* do bem ambiental, engloba-se os interesses das gerações vindouras, na medida em que deve haver a inclusão do *horizonte futuro* como condição para a tomada de decisões e interpretações que digam respeito ao meio ambiente e a sua qualidade.

A aplicação da distinção entre o sentido de meio ambiente como *macrobem/microbem* viabiliza uma evolução e um aprofundamento da Ciência do Direito e das tomadas de decisão jurídica em matéria ambiental, além de assegurar uma dupla dimensionalidade à tutela ambiental, como condição imaterial e integrada da vida e como bens corpóreos dotados de características e regramentos específicos.

Assim, o texto constitucional e a legislação infraconstitucional sistematicamente dispõem sobre a descrição dos bens ambientais a serem por eles tutelados, determinando que os Operadores do Direito interpretem o *meio ambiente* em seu sentido amplo, isto é, na sua

totalidade, ao efeito de efetivar sua função ecológica para a garantir uma sadia qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Ademais, cumpre observar que, se a lei impõe tanto à coletividade como ao Poder Público o dever de zelar pela manutenção de um *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, não é o controle e fiscalização das atividades potencialmente poluidoras uma opção para o Ente Estatal, não existindo discricionariedade, mas obrigatoriedade de cumprimento de condutas impositivas. Portanto, sendo dever do Estado a fiscalização, a preservação e a restauração do "processo ecológico", nos termos do art. 225 da Constituição Federal, caso o Poder Público se omita nesse dever, aqui consubstanciado como um *poder-dever-de-polícia ambiental*, poderá o Estado ser obrigado a indenizar por eventuais danos ambientais causados em razão dessa conduta omissiva.

Precisa-se para a concretização de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme proposto pela Constituição, reconhecer e efetivar um compromisso com os valores sociais e a ética trazida pela Constituição, instaurando um verdadeiro pacto constitucional em que todos (Estado, sociedade e empresas) assumem direitos e deveres ambientais.

A partir do entendimento do que são os bens ambientais é possível perceber qual a razão da criação da Lei nº 7.347/1985, a qual regulamenta a Ação Civil Pública Ambiental. Os bens por ela tutelados englobam interesses fundamentais para a manutenção de uma qualidade ambiental e conseqüentemente de vida de todos os seres vivos.

Do exposto, conclui-se que a Constituição da República por meio do artigo 225 atribuiu a denominada *função ambiental* tanto ao Estado como à sociedade, cabendo ainda ao Poder Público o dever de exigir o cumprimento da *função ambiental* pelos particulares utilizando-se, como instrumento, a Ação Civil Pública.

2.3 As possibilidades da Ação Civil Pública para a proteção ambiental: Condenação em Obrigação de Fazer ou Não Fazer e Indenização Pecuniária

A premissa de partida da presente pesquisa relaciona-se com o fato de que os objetos de condenação da Ação Civil Pública Ambiental devem ser valorizados como importantes ferramentas de sustentabilidade num mundo globalizado em que a dinâmica das relações sociais, econômicas e políticas ocorre apenas com uma passar do dedo na tela de um celular ou computador.

Conforme Édís Milaré para o desenvolvimento da sustentabilidade existem duas precondições, quais sejam: a capacidade natural de suporte – recursos naturais existentes – e a capacidade de sustentação – atividades sociais, políticas e econômicas geradas pela própria sociedade em seu benefício (2015, p. 72).

Neste contexto, o homem passaria a tratar atividade humana no seio da sociedade com olhares mais preservacionistas de tal forma que os membros dela, e as suas respectivas economias consigam suprir suas necessidades sem prejudicar a biodiversidade e os ecossistemas naturais, ao efeito de a forma de uso dos recursos atualmente existentes não afete no futuro a utilização dos mesmos pelas gerações vindouras.

No que tange a sustentabilidade, expõe Édís Milaré que:

Portanto, “a construção de estratégias de desenvolvimento sustentável (que pressupõe equilíbrio entre as dimensões econômicas, sociais e ambientais) necessita contar com instrumentos tecnológicos e jurídicos eficientes e eficazes para a construção da sustentabilidade da sociedade, o que implica a construção da cidadania e a definição de papéis dos distintos atores sociais com vistas ao manejo adequado dos ecossistemas a partir da harmonia entre as pessoas e destas com o ambiente, considerando que o espaço rural e urbano são faces da mesma moeda” (2015, p. 74-75).

Diante de tais considerações, notória está uma correlação entre o objetivo do desenvolvimento sustentável²¹ e os objetivos da Ação Civil Pública, salientando-se que, infelizmente, a sustentabilidade na sua trajetória no tempo vem sendo afetada pela sociedade industrial e tecnológica. Neste sentido, destaca-se a importância das considerações jurídicas sobre a Ação Civil Pública como procedimento educativo e indutor de práticas sustentáveis, ante esse quadro de desapego a práticas sustentáveis.

Assim, diante dos resultados da Ação Civil Pública incidirem na vida de cada um de nós ao determinar que o dano ambiental causado seja reparado, se faz necessária uma análise pormenorizada das modalidades dos objetos de condenações estabelecidos no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985²², quais sejam: a obrigação de fazer ou não fazer ou indenização em dinheiro.

²¹ Segundo Carlos André Birnfeld: “Num certo sentido, a noção de desenvolvimento sustentável esconde uma antinomia: na realidade, nos termos da Segunda Lei da Termodinâmica, nenhum organismo se desenvolve sustentavelmente, no sentido de permanecer num ciclo retroalimentador constante onde não se observe perda energética. A terminologia correta talvez devesse envolver algo como a pouco comercial expressão “desenvolvimento minimamente comprometedor do ecossistema”, o que envolve a discussão de fundo: o grau de interferência com que a humanidade está disposta a alterar a velocidade das leis entrópicas, as quais, sabidamente, sem a interferência de inúmeros aparatos humanos, estão aptas a permitir que a vida se expresse no planeta ainda por alguns milhões de anos” (2010, p. 206).

²² Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Neste ponto, resgata-se a constatação exposta no item anterior de que a legislação brasileira adota um conceito amplo de meio ambiente, considerando-o como *macrobem* ambiental, como unidade imaterial. Álvaro Valery Mirra dota como definição do dano o seu sentido amplo ao dispor que:

Dano ambiental pode ser definido como toda degradação do meio ambiente, incluindo os aspectos naturais, culturais e artificiais que permitem e condicionam a vida, visto como bem unitário imaterial coletivo e indivisível, e dos bens ambientais e seus elementos corpóreos e incorpóreos específicos que o compõem, caracterizadora da violação do direito difuso e fundamental de todos à sadia qualidade de vida em um ambiente são ecologicamente equilibrados (2002, p. 89).

Com efeito, essa visão abrangente acerca do dano ambiental, no sentido de que também abrangeria lesões ambientais materiais e imateriais, é trazida por Leite e Ayala, os quais propõe que o:

[...] *dano ambiental deve ser compreendido como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana (culposa ou não) ao meio ambiente, diretamente, como macrobem de interesse da coletividade, em uma concepção totalizante, e indiretamente, a terceiros, tendo em vista interesses próprios e individualizáveis e que refletem no macrobem* (2012, p. 101).

Assim, constatado o dano ambiental, este não se confunde com o seu reflexo que recai sobre os danos privados, observa-se aqui a *ambivalência* do dano ambiental. Leite e Ayala lecionam que o dano ambiental é ambivalente, por designar, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente, o chamado dano ambiental propriamente dito ou direto, e também por afetar interesses pessoais, como a saúde, justamente por intermédio da alteração nociva ao meio ambiente, surgindo então o dano ricochete ou reflexo (2012, p. 92).

Ao propósito de identificar corretamente o dano ambiental no caso concreto se faz necessário uma classificação sobre o mesmo levando em conta a amplitude do bem protegido quanto à reparabilidade e aos interesses jurídicos envolvidos e quanto à sua extensão e ao interesse objetivado (LEITE; AYALA, 2012, p. 93).

Considerando essa percepção atual que reconhece o meio ambiente na sua totalidade, isto é, como bem jurídico autônomo, unitário, abstrato e interesse transindividual, o dano ambiental caracteriza-se por ser o resultado de uma atividade lesiva dirigida diretamente contra o meio ambiente, provocando uma deterioração dos recursos ambientais (sejam eles naturais, artificiais, culturais ou laborais) de interesse transindividual, como também, por ricochete, o prejuízo indiretamente causado a particulares, alcançando interesses e bens individuais, em virtude do prejuízo gerado ao meio ambiente.

Diante da ocorrência de um dano ambiental, surge o dever de repará-lo integralmente, quer seja pela restituição ao status anterior, a partir da reparação do bem ambiental lesado através de uma obrigação de fazer, quer seja pela indenização pecuniária, funcionando como uma compensação ecológica.

Logo, o *objeto mediato* da Ação Civil Pública Ambiental consiste na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, do direito do consumidor e dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, (nos termos do artigo 1º da Lei nº 7.347/1985), os quais em razão da Carta Magna de 1988, não podem mais ser considerados meros interesses difusos, mas sim formas de direitos humanos fundamentais denominados de 3ª geração. Já o *objeto imediato* será o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou a condenação em dinheiro, conforme dispõe o artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública (SILVA, 2010, p. 323).

Acerca dos *objetos imediatos* acima descritos, o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer, conforme reza o artigo 11 da Lei nº 7.347/1985, será determinado pelo juiz, sob pena de *execução específica* ou de *cominação de multa diária*, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Neste compasso, o *poluidor* fica obrigado a partir da procedência da Ação Civil Pública Ambiental que determine como objeto da condenação uma *obrigação de fazer*, a prestar uma *atividade devida*, como por exemplo, executar um projeto, reflorestar e limpar determinada área poluída. A própria Constituição da República no §2º do artigo 225 estabelece que aquele que explorar recursos minerais *fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado*.

Considerando a essencialidade dos bens ambientais para a manutenção da vida humana, verifica-se que a obrigação de fazer é a principal e a mais importante forma de reparação do dano ambiental, uma vez que se tratando de dano ao meio ambiente, é primordial que se tente reconstituir o bem ambiental antes de se considerar a possibilidade de compensação econômica.

Considerando que o meio ambiente como *macrobem* – bem de *uso comum do povo* – compõe-se de diversos *microbens* ambientais que o compõem, os quais são materiais, isto é, corpóreos, não é mais admissível compreender que a natureza é um bem que está a serviço do homem. Assim, compensar um dano ambiental com o pagamento em dinheiro sem nem mesmo tentar restaurar, primeiramente, aquele ambiente lesado, é o mesmo que avalizar e legalizar a degradação dos bens ecológicos.

José de Souza Cunhal Sendim explica, que há direitos e interesses que não podem ser sacrificados por terceiros e em relação aos quais não é suficiente a existência de um mecanismo de redistribuição de riscos e custos, bem como que não se objetiva aqui reconstituir um status

quo moral por forma a recompor a igualdade (formal) entre lesante e lesado, mas sim assegurar a predominância do interesse público ambiental (protegido de forma específica) no que tange a outros interesses que lhe são contrários (1998, p. 167).

Sendim dispõe ainda que a restauração natural não se relaciona à questão monetária, na medida em que sua principal finalidade é assegurar aos cidadãos o direito de usufruírem dos bens ambientais, os quais garantem o equilíbrio do ecossistema:

a restauração natural afasta-se dessa metodologia econômica e refere não somente a restituição da situação material anterior ao dano, mas sim pela reintegração do estado-dever afetado, ou seja, pela recuperação da capacidade funcional ecológica e da capacidade de aproveitamento humano do bem natural determinada pelo sistema jurídico, o que pressupõe a recuperação do estado de equilíbrio dinâmico do sistema ecológico afetado, i.e., da sua capacidade de auto-regeneração e de auto-regulação (1998, p. 51).

O objetivo do §3º do artigo 225 da Carta da República não é o de arrecadar dinheiro para a Administração Pública como muitos podem entender, uma vez que a “obrigação de reparar os danos causados” não diz expressamente que a reparação deva ser em pecúnia. Outrossim, a legislação infraconstitucional que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, expõe em seu artigo 14 a exigência pelo “cumprimento de medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental”, afirmando-se, assim, que a restauração natural é a opção fundamental e primordial para reparação do dano ambiental.

Em relação ao cumprimento de *obrigação de não fazer*, esta significa no não-atuar de determinado modo, no não praticar determinada atividade, isto é, consiste em abster-se de praticar algum ato. Seu descumprimento ocorre quando se faz o que se está proibido fazer. Neste sentido, as leis ambientais estão repletas de vedações, como por exemplo: a Lei nº 6.902/1981 que dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental estabelece em seu artigo 7º, *caput* e §1º²³, várias proibições, dentre elas, a de que “as Estações Ecológicas não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas”; a Lei nº 7.805/1985 que cria o regime de permissão de lavra garimpeira prevê

²³ **Art. 7º** - As Estações Ecológicas não poderão ser reduzidas nem utilizadas para fins diversos daqueles para os quais foram criadas.

§ 1º - Na área reservada às Estações Ecológicas será proibido:

- a) presença de rebanho de animais domésticos de propriedade particular;
- b) exploração de recursos naturais, exceto para fins experimentais, que não importem em prejuízo para a manutenção da biota nativa, ressalvado o disposto no § 2º do art. 1º;
- c) porte e uso de armas de qualquer tipo;
- d) porte e uso de instrumentos de corte de árvores;
- e) porte e uso de redes de apanha de animais e outros artefatos de captura.

no artigo 23, *alínea* “a” que a permissão de lavra garimpeira de que trata esta Lei: a) não se aplica a terras indígenas” e a Lei nº 11.959/2009 que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, bem como regula as atividades pesqueiras determina em seu artigo 6º e seus respectivos parágrafos, incisos e *alíneas*²⁴ quando o exercício da atividade pesqueira é proibido.

Observa-se que o descumprimento das *obrigações de não fazer* causará degradações aos recursos ambientais em suas mais variadas formas. Assim, fazer com que pessoas físicas e jurídicas cumpram no campo ambiental as *obrigações de não fazer* é de suma importância, uma vez que se estará efetivando-se o Princípio da Prevenção, ao impedir o exercício de determinadas condutas que irão ocasionar futuros danos ecológicos.

Entretanto, caso descumprida a *obrigação de não fazer com o fazer o que é vedado*, ao obrigado para *remediar* a situação poderá ser imposto que seja realizado o ressarcimento das perdas e danos, o que não é o mais indicado pelos Princípios que regem o Direito Ambiental, ou pelo retorno ao *estado anterior do bem ambiental lesado*, mediante atos que visem a restauração natural do referido bem.

Nesta perspectiva, vislumbra-se duas facetas, quais sejam: a) no caso de uma obrigação de não fazer violada (comando negativo), esta poderá ser substituída por uma obrigação de fazer, no sentido de repor o *statu quo ante*; b) no caso de violada uma obrigação de fazer (comando positivo), oferecem-se meios para a realização do resultado que o obrigado não fez. Como exemplo: a obrigação de não poluir (obrigação negativa) poderá resolver-se na obrigação de o poluidor instalar um filtro em seu estabelecimento industrial; e, se essa obrigação positiva também não for cumprida, o referido estabelecimento poderá ser interdito

²⁴ **Art. 6º** O exercício da atividade pesqueira poderá ser proibido transitória, periódica ou permanentemente, nos termos das normas específicas, para proteção:

§ 1º Sem prejuízo do disposto no caput deste artigo, o exercício da atividade pesqueira é proibido:

I – em épocas e nos locais definidos pelo órgão competente;

II – em relação às espécies que devam ser preservadas ou espécimes com tamanhos não permitidos pelo órgão competente;

III – sem licença, permissão, concessão, autorização ou registro expedido pelo órgão competente;

IV – em quantidade superior à permitida pelo órgão competente;

V – em locais próximos às áreas de lançamento de esgoto nas águas, com distância estabelecida em norma específica;

VI – em locais que causem embaraço à navegação;

VII – mediante a utilização de:

a) explosivos;

b) processos, técnicas ou substâncias que, em contato com a água, produzam efeito semelhante ao de explosivos;

c) substâncias tóxicas ou químicas que alterem as condições naturais da água;

d) petrechos, técnicas e métodos não permitidos ou predatórios.

§ 2º São vedados o transporte, a comercialização, o processamento e a industrialização de espécimes provenientes da atividade pesqueira proibida.

até que o filtro seja instalado, objetivando a manutenção de um meio ambiente ecologicamente sadio e equilibrado para toda coletividade.

A respeito do *outro objeto imediato* da Ação Civil Pública Ambiental, qual seja, a condenação em dinheiro, como uma forma de *compensação ecológica*. Pelo exposto no presente trabalho até então, é possível concluir que tal forma de compensação não tem competência para substituir a existência e fruição do meio ambiente, devendo o operador do Direito lançar mão deste tipo de reparação quando da total impossibilidade de reconstituição do bem ambiental lesado, tendo em vista que tal modalidade não é capaz de suprir o real objetivo apresentado pela Constituição Federal para o meio ambiente.

Com efeito, trata-se de uma situação específica e que exige a análise essencialmente técnica sobre a irreversibilidade do dano ambiental causado. Assim, a condenação em dinheiro será aplicada com o intuito exclusivo de alcançar um patamar de custo indenizatório pesado o suficiente para conseguir dissuadir o responsável da prática de novas degradações.

Em relação ao instituto da compensação ecológica Leite e Ayala expõem quatro parâmetros a serem observados visando a eficácia do mesmo. O primeiro parâmetro é realizar uma valoração econômica do bem ambiental levando-se em consideração a visão ecocêntrica, de modo a incluir neste método também os direitos das gerações futuras, deixando para trás o clássico antropocentrismo utilitarista. O segundo diz respeito ao dever de observância aos princípios da equivalência, razoabilidade e proporcionalidade. O terceiro parâmetro é o determinado pela União Europeia por meio da Diretiva 35/2004/CE, transportada para o direito português pelo Decreto-Lei 147/2008, que dispõe no seu anexo V, acerca de ações de reparação primária, complementar, compensatória e perdas transitórias. E, por fim, o quarto parâmetro refere-se ao fato de que o valor recebido com a compensação seja primordialmente destinado ao local afetado, na medida em que é neste onde ocorrem os impactos negativos ao meio ambiente, bem como as medidas compensatórias aplicadas no local atingido beneficiam tanto à natureza como toda a coletividade prejudicada (2012, p. 211).

Relacionando o viés *transcendente ao economicismo* explanado no item 1.3 deste trabalho com as sanções elencadas pela Lei nº 7.347/1985, ressalta-se a previsão de *sanções não monetárias*, as quais revelam-se *outra* possibilidade de aplicação do Princípio Poluidor-Pagador ao trazer as possibilidades de condenação do *poluidor* a *obrigações de fazer ou não fazer* ao invés da condenação em *dinheiro*.

Diante de tal previsão legislativa, nota-se a transição de uma Ciência Jurídica baseada originalmente em preceitos *economicistas* e tendente a tudo converter em *recursos monetários* para um Direito que pode e deve ser aplicado transcendendo a referência da ordem econômica.

Neste sentido, podem ser atribuídos diretamente ao *poluidor* encargos *precaucionais*, *preventivos* e *reparatórios* dos bens ambientais, incluindo tanto a abstenção de condutas potencialmente danosas (*prevenção ou precaução*) como a imposição de condutas *reparatórias* do dano gerado. E, caso o poluidor seja inerte quanto ao cumprimento de tais encargos, a Lei da Ação Civil Pública em seu artigo 11²⁵ prevê como consequência tanto a *cominação de multa diária* (as *astreintes*) como a *execução específica* (principalmente com a indicação de prazo para cumprimento da obrigação pelo *poluidor*, bem como a *possibilidade* de contratação de *terceiro* para a execução dos encargos às suas custas do *poluidor*²⁶).

Outrossim, o artigo 21 da Lei nº 7.347/1985²⁷ e o artigo 84, §5º, da Lei nº 8.078/1990, permitem uma ampla gama de possibilidades para que o magistrado determine providências, as quais assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento, como por exemplo: busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

No que tange, ainda, a aplicação integral do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 (“A ação civil pública terá por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”), a discussão trazida pela doutrina e pela jurisprudência gira em torno da interpretação a ser dada a expressão “ou”, no sentido de que poderia interpretá-la para permitir a possibilidade de cumulação entre os dois objetos de condenação, quais sejam, a indenização pecuniária e a obrigação de fazer ou não fazer.

Conforme Marcelo Buzaglo Dantas, a princípio, nada impede a cumulatividade de ambos objetos. Isso porque, o próprio Código de Processo Civil permite expressamente no artigo 327 a cumulação de pedidos²⁸, desde que observada a sua compatibilidade, a competência

²⁵ **Art. 11.** Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

²⁶ Conforme dispõe o Código de Processo Civil (Lei Federal nº 13.0105/2015) em seus artigos 814 a 823).

²⁷ **Art. 21.** Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990).

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

§ 5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

²⁸ Artigo correspondente ao artigo 292 do Código de Processo Civil de 1973: **Art. 327.** É lícita a cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação que:

I - os pedidos sejam compatíveis entre si;

II - seja competente para conhecer deles o mesmo juízo;

III - seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento.

do juízo, a qual deverá ser a mesma para todos eles e a sua adequação ao tipo de procedimento. “Ora, se se admite que tal ocorra no âmbito da tutela individual, por que haveria de ser diferente com o processo coletivo?”. Desse modo, não há razões aparentes que justificariam a impossibilidade de cumulação de pedidos na Ação Civil Pública, ainda mais levando-se em consideração a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil à Lei da Ação Civil Pública (artigo 19)²⁹ e ao Código de Defesa do Consumidor (artigo 90)³⁰ (2009, p. 230).

Continua Dantas que para admitir a cumulação em sede de Ação Civil Pública Ambiental se faz necessária a análise do caso concreto. Se a lesão ao meio ambiente objeto da demanda for passível de reparação integral, entendendo-se que a condenação em pecúnia pelo mesmo fato ocasionará, inevitavelmente, um *bis in idem*, o qual é repellido pelo ordenamento jurídico brasileiro. Salieta ainda que, neste caso, haveria uma verdadeira incompatibilidade de pedidos, o que por si só já não permitiria mais a cumulação prevista no Código de Processo Civil (art. 327, §1º, inciso I). Em tais situações, *ou* se busca a restauração natural *ou* a indenização, jamais as duas, que teriam a mesma finalidade. Entretanto, se o pedido condenatório reportar-se a um dano ambiental que seja irreparável (artigo 84, §1º, do CDC) ou mesmo seja um dano extrapatrimonial ou moral, óbice algum haverá em cumular a obrigação de fazer ou não fazer com a condenação em dinheiro (2009, p. 230-231).

Milaré também reconhece a possibilidade de cumulação entre os objetos imediatos da Ação Civil Pública Ambiental, nos termos que segue:

Anote-se que, malgrado o emprego da disjuntiva *ou* no texto do art. 3.º da Lei 7.347/1985, a sugerir pedidos alternativos, nada obsta, diante do caso concreto, pleiteie o autor o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer cumulado com o pedido indenizatório. Aliás, como o dano ambiental usualmente projeta efeitos a longo termo, há que se perseguir, por igual, na ação civil pública tendente a conjurá-lo, um duplo objetivo: estancar o fato gerador (através do cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer) e imputar ao poluidor o ressarcimento monetário pelos estragos verificados (pedido indenizatório) (2015, p. 1502).

§ 2º Quando, para cada pedido, corresponder tipo diverso de procedimento, será admitida a cumulação se o autor empregar o procedimento comum, sem prejuízo do emprego das técnicas processuais diferenciadas previstas nos procedimentos especiais a que se sujeitam um ou mais pedidos cumulados, que não forem incompatíveis com as disposições sobre o procedimento comum.

§ 3º O inciso I do § 1º não se aplica às cumulações de pedidos de que trata o art. 326.

²⁹ **Art. 19.** Aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil, aprovado pela Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, naquilo em que não contrarie suas disposições.

³⁰ **Art. 90.** Aplicam-se às ações previstas neste título as normas do Código de Processo Civil e da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições

Considerando esta perspectiva, consagra-se mais ainda a ideia da possibilidade da dupla imputação nos casos de prejuízos ao meio ambiente. Benjamin manifesta-se neste sentido ao dispor com primazia:

Ora, esta dupla afiliação simultânea a dois regimes patrimoniais vai dar ensejo a um regime de responsabilidade civil igualmente duplo: uma atividade degradadora única que pode provocar, a um só tempo, dois deveres de indenizar, valendo o primeiro para o macrobem e o segundo para o microbem (com a indenização destinada a reparar os danos sofridos pelos titulares individuais da *res* afetada (1993, p. 70).

A reflexão que se faz sobre este debate a respeito da possibilidade ou não da cumulação de pedidos de obrigação de fazer ou não fazer com o pagamento em dinheiro a título de indenização é que, partindo da perspectiva de que a *manutenção de um meio ambiente equilibrado* é um direito de *todos, incluindo, as gerações presentes e futuras*, a partir do momento que um dano ambiental é causado, esta *manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é afetada*, a qual além ter causado danos no passado, causa danos presentes e causará danos futuros ao *equilíbrio ecológico* para as *gerações vindouras* enquanto não reparado.

Neste compasso, o *poluidor* deve ser obrigado a restaurar o meio ambiente lesado, bem como deve arcar com uma indenização pelo dano à coletividade, correspondente ao período de tempo em que esta terá de esperar até que se obtenha o resultado prático do cumprimento da obrigação de fazer em virtude de efetivar-se a recomposição *integral* do equilíbrio ecológico.

Outrossim, por exemplo, no caso de poluição atmosférica, em que comumente não é possível identificar as pessoas afetadas, diante da natureza do dano, é plenamente possível presumir o sofrimento em decorrência de lesões à saúde que as pessoas virão a sofrer.

Ademais, abre-se para reflexão o fato de que faz muito sentido *onerar mais* o poluidor, além da reparação integral, abrangendo aspectos passados, presentes e futuros, também a condenação simultânea em indenização pecuniária, das atividades potencialmente poluidoras, justo porque se atividade empresarial de exploração de forma inadequada dos recursos naturais gera *lucro privado* com a poluição, perfeitamente razoável que a condenação gere o inverso, o *prejuízo privado*, além da natural reparação integral, desestimulando ainda mais, no mais preciso idioma do capital, a atividade poluidora, materializando efetiva justiça socioambiental.

Logo, interpretando-se os objetos da Ação Civil Pública, dispostos no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, quais sejam o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e a indenização em dinheiro, de forma cumulativa, a referida ação coletiva, revela-se concebida como um instrumento com aptidão suficiente e adequada para operacionalizar, no plano jurisdicional, a

proteção do meio ambiente da melhor forma, na maior extensão possível, a partir da aplicação de medidas preventivas e/ou reparatorias.

Neste compasso, compreendida a Ação Civil Pública e também compreendida a questão do Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo, convém agora analisar se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o qual é o guardião das leis federais, tem essa perspectiva.

CAPÍTULO III – DA MATERIALIZAÇÃO DO PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR EM VIÉS TRANSCENDENTE AO ECONOMICISMO NAS CONDENAÇÕES EM AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE 1988 A 2018

O Poder Judiciário é também destinatário do comando descrito no artigo 225 da Lei Suprema. Isso porque, é destinatário do *dever* de defender e preservar o meio ambiente, incumbindo-lhe, precipuamente, a promoção da educação ambiental e a conscientização pública direcionada ao mesmo objetivo.

Destarte, as normas constitucionais demonstram a relevância de uma demanda judicial com repercussões ecológicas. A Ação Civil Pública revela-se um instrumento jurídico efetivo para defesa do meio ambiente, com especial enlevo no perfil da responsabilização por danos causados ao meio ambiente, aplicando-se o artigo 225, §3º, da Constituição Federal aos casos concretos.

O Superior Tribunal de Justiça, criado pela Carta Magna de 1988, tem como função constitucional assegurar a vigência das leis federais, bem como uniformizar a jurisprudência lançadas pelas últimas instâncias de cada Tribunal de Justiça e Tribunais Regionais Federais.

Neste sentido, buscou-se analisar os tipos de condenações proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça em Ações Civis Públicas Ambientais desde o ano de 1988 até os dias atuais – ano de 2018, ao efeito de verificar se, ao longo dos anos houve ampliação e consolidação da interpretação acerca dos objetos de condenação previstos no artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública, ao ponto de confirmar a efetiva possibilidade de cumular as condenações de obrigações de fazer ou não fazer com indenização em dinheiro.

Destaca-se que para realizar uma tabulação acerca das condenações proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça em Ações Civis Públicas Ambientais foi utilizado o sítio eletrônico do referido Tribunal e pesquisado no setor reservado para jurisprudência, com as palavras-chave “ação civil pública”, “meio ambiente” e “cumulação”, a qual encontrou-se um total de 49 Acórdãos³¹, entre os anos de 1988 e 2018.

³¹ Neste ponto, salienta-se que a pesquisa *embrionária* da presente Dissertação foi a Tese intitulada “ A amplitude da condenação da Ação Civil Pública por danos ambientais: a possibilidade da cumulação de condenação em dinheiro com obrigações de fazer ou não fazer – análise da jurisprudência do STJ 1992-2017” enviada para o 13º Congresso de Estudantes de Graduação e Pós-Graduação de Direito Ambiental do Instituto Planeta Verde, ocorrido entre os dias 26 a 30 de maio de 2018 na cidade de São Paulo. Na referida Tese, o critério de pesquisa utilizado na jurisprudência do STJ foi mais abrangente que desta Dissertação, na medida em que as palavras-chave foram “ação civil pública” e “meio ambiente”, o que ocasionou no resultado de 706 Acórdãos e 01 Acórdão de Recursos Repetitivos à época. Considerando que o intuito do presente trabalho é a verificação da *possibilidade de cumulação*

A partir desses 49 Acórdãos, após a verificação dos conteúdos dos mesmos, focou-se o trabalho na análise e tabulação específica daqueles Acórdãos³² que analisaram efetivamente as condenações previstas no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, ou seja, condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer; ou ambas cumuladas, totalizando, assim, 38 julgados que formam as tabelas abaixo.

Assim, num primeiro momento abordar-se-á os julgados que determinaram a condenação de obrigação de fazer ou não fazer ou a condenação em pecúnia separadamente, formando-se a Tabela 1.

Num segundo momento, apresentar-se-á os julgados que reconheceram a condenação simultânea e cumulativa das obrigações de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, constituindo-se duas Tabelas: a Tabela 2, que versará sobre os julgados que reconheceram a possibilidade de condenação simultânea e cumulativa das obrigações de fazer ou não com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça, isto é, por questões processuais, e a Tabela 3, a qual versará acerca dos julgados que reconheceram e condenaram simultânea e cumulativamente em obrigações de fazer ou não fazer com indenização pecuniária.

A seguir, no terceiro momento, demonstrar-se-á que tais julgados caminham no sentido da materialização do Princípio Poluidor-Pagador com viés transcendente ao economicismo a partir da possibilidade da condenação cumulativa em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária.

3.1 Acórdãos que determinaram o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou em condenação pecuniária de forma exclusiva

A Tabela 1 apresentará somente decisões proferidas pelo Superior Tribunal de Justiça que condenaram os agentes causadores de danos ambientais ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Salienta-se que não foram encontrados Acórdãos que decidiram apenas pela condenação em pecúnia nas Ações Civis Públicas Ambientais.

ou não das condenações previstas no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985, nesta pesquisa utilizou-se critérios mais específicos, ou seja, além das expressões “ação civil pública” e “meio ambiente” a expressão “cumulação”.

³² Salienta-se que esta pesquisa se restringiu à análise de Acórdãos, não abrangendo, desta forma, Decisões Monocráticas, uma vez que se buscou trazer aqui decisões de um colegiado sobre o tema.

Tabela 1 – Acórdãos que determinaram o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou em condenação pecuniária de forma exclusiva

Data do Julgamento	Tipo de Recurso	Dano Ambiental	Tipos de Condenações em Ações Cíveis Públicas Ambientais
28 de março de 2000	Recurso Especial nº 247.162/SP	Aterramento provisório de resíduos industriais	Obrigação de Fazer: Restauração ambiental da área degradada, conforme Projeto de Recuperação Ambiental – PRAD.
20 de junho de 2000	Recurso Especial nº 205.153/GO	Matadouro Municipal, detritos escoados para o córrego local	Obrigação de Fazer: Cessação das atividades, sob pena de multa diária no valor de R\$ 1.000,00.

Fonte: Superior Tribunal de Justiça

O *Recurso Especial n  247.162/SP* foi fundamentado no sentido de que não pode a A o Civil Pública, em razão do disposto no artigo 3  da Lei Federal n  7.347/1985, ter por objeto a condena o cumulativa do cumprimento de uma obriga o de fazer ou não fazer com indeniza o em dinheiro, pois “se o legislador ordinário disse ou estabeleceu ele a alternativa”.

O *Recurso Especial n  205.153/GO* baseou-se também na letra fria do artigo 3  da Lei da A o Civil Pública, fazendo uma interpreta o literal, dispondo “que a própria legisla o citada, através do seu artigo 3 , veda a cumula o das penalidades, ou seja, condena o em dinheiro e cessa o das atividades”.

Registra-se que em rela o a condena o em pecúnia isoladamente não foi encontrado nenhum Acórdão com os parâmetros pesquisados.

Analisando os argumentos descritos nos Recursos Especiais supracitados, percebe-se que a negativa da cumula o das san es de obriga o de fazer e pagamento em dinheiro resta fundamentada na interpreta o *literal* do artigo 3  da Lei da A o Civil Pública, o que se revela um verdadeiro retrocesso quando se busca a efetiva prote o ambiental consagrada na Carta Magna de 1988 e em várias normas infraconstitucionais como demonstrado ao longo desta disserta o.

A controvérsia cinge-se no sentido de interpretar a conjun o *ou* conforme seu significado *gramatical*, logo, de forma *literal*, com um sentido apenas alternativo.

  fato not rio a todos que por mais clara que seja a norma jurídica, haverá sempre a necessidade de interpretá-la, mesmo que seja para chegar   conclusão de que a disposi o legal   cristalina, haja vista que a atividade do aplicador do Direito  , antes de qualquer classifica o, uma atividade interpretativa.

Ocorre que o processo de interpretação de uma norma jurídica não pode fundar-se em somente um elemento interpretativo, como ocorreu nos casos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, qual seja, o elemento *gramatical*. Carlos Maximiliano, neste sentido, explica que a interpretação é uma só; não se fraciona: exercita-se por vários processos, bem como aproveita-se de elementos diversos: o gramatical, ou melhor, o filológico; e o lógico, subdividido este, por sua vez, em lógico propriamente dito, e social, ou sociológico (2011, p. 87).

Eros Grau, com primazia, define o ato de interpretar nos seguintes termos:

Em síntese: a interpretação do direito tem caráter constitutivo — não, pois, meramente declaratório — e consiste na produção, pelo intérprete, a partir de textos normativos e dos fatos atinentes a um determinado caso, de normas jurídicas a serem ponderadas para a solução desse caso, mediante a definição de uma norma de decisão. Interpretar/aplicar é dar concreção [= concretizar] ao direito. Neste sentido, a interpretação/aplicação opera a inserção do direito na realidade; opera a mediação entre o caráter geral do texto normativo e sua aplicação particular; em outros termos, ainda: opera a sua inserção na vida. A interpretação/aplicação vai do universal ao particular, do transcendente ao contingente; opera a inserção das leis [= do direito] no mundo do ser [= mundo da vida], Como ela se dá no quadro de uma situação determinada, expõe o enunciado semântico do texto no contexto histórico presente, não no contexto da redação do texto. Interpretar o direito é caminhar de um ponto a outro, do universal ao particular, conferindo a carga de contingencialidade que faltava para tornar plenamente contingencial o particular (2010, p. 161).

A interpretação trazida em Acórdãos é importantíssima quando da aplicação da legislação ao caso concreto. Interpretar um texto normativo é algo mais do que ler a sequência de palavras que o compõem. Isso porque, uma disposição normativa está inserida dentro de um contexto, o qual não é um amontoado caótico de prescrições, mas, sim, um sistema jurídico, organizado, articulado e hierarquizado.

Neste sentido, não se pode apreender a totalidade de um conteúdo normativo sem relacioná-lo com outros dispositivos ou princípios contidos no ordenamento jurídico, do qual referido conteúdo é apenas uma parte.

O artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública foi criado em 1985, sendo certo que os acontecimentos envolvendo o meio ambiente aumentaram consideravelmente durante o período que permeia a sua criação e a data do julgamento da Ação Civil Pública objeto dos Recursos Especiais acima descritos, bem como houve a edição da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988.

Por isso, para dar eficácia à proteção ambiental estabelecida pela ordem constitucional brasileira por meio de Regras e Princípios Ambientais explicitamente e implicitamente nela previstos, necessário se faz que a conjunção *ou* seja interpretada de forma *extensiva*, mostrando-

se que a interpretação gramatical não é suficiente para considerar-se a nova Constituição sobre o tema, devendo esta interpretação ser agregada a outros métodos interpretativos, especialmente o sistemático e o teleológico.

Felizmente, registra-se que foram encontrados apenas 2 Acórdãos (decididos a mais de 18 anos atrás) que negaram a possibilidade de cumulação simultânea do cumprimento de uma obrigação de fazer com indenização em dinheiro.

Logo, não permitir que tais objetos de condenação sejam cumulados poderá ocasionar a não reparação do dano ambiental em sua integralidade, não se observando, assim, o Princípio Poluidor-Pagador, o qual tem como princípios informadores os Princípios da Precaução, Prevenção e Reparação e como princípio decorrente, o Princípio da Responsabilização. Isso porque, conforme aprofundado no primeiro capítulo do presente trabalho o Princípio Poluidor-Pagador em um viés transcendente ao economicismo impõe a responsabilização do poluidor por todos os efeitos decorrentes da atividade danosa, incluindo o prejuízo suportado pela sociedade até que haja a fundamental e absoluta recuperação *in natura* do bem ambiental afetado.

3.2 Acórdãos que admitem a condenação cumulativa de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária

O presente tópico passará a abordagem das decisões que admitem a condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária. Para a melhor compreensão dos fundamentos jurídicos utilizados pelos Ministros nos Acórdãos que serão abaixo analisados, subdividiu-se este item a partir de 2 critérios aplicados às decisões proferidas em Ações Cíveis Públicas Ambientais, quais sejam: julgados que *reconheceram, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça* e julgados que *reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigações de fazer ou não fazer com indenização pecuniária*.

3.2.1 Acórdãos que reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça

A seguir apresenta-se a Tabela 2, a qual versará sobre os Acórdãos que reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça.

Neste ponto, importante se faz trazer ao conhecimento o teor da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça, nos termos que segue: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial”.

Logo, os Recursos interpostos não foram analisados porque o Tribunal de origem, em 10 casos afastou o pedido de indenização em dinheiro e em 2 casos condenou cumulativamente, com base nas provas juntadas ao processo, sendo que para emissão de uma decisão pelo Superior Tribunal de Justiça se faria necessário o reexame do acervo fático de cada caso concreto.

Tabela 2 – Acórdãos que reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça

Data do Julgamento	Tipo de Recurso	Dano Ambiental	Tipos de Condenações em Ações Civis Públicas Ambientais
19/08/2014	Recurso Especial nº 1.382.999-SC	Lançamento de resíduos sólidos (detritos/íodos) sobre área de preservação permanente	Obrigação de Fazer: Restauração da área degradada.
12/02/2015	Agravo Regimental no Recurso Especial nº 614.401-SC	Construção de edificações irregulares	Obrigações de Fazer: retirar o rancho do local; recuperar o meio ambiente degradado e publicação da sentença em jornal de circulação regional.
18/02/2016	Recurso Especial nº 1.212.723-PR	Lançamento de águas residuais (esgotos) no Rio Paraná, bem como à adequação da tarifa de esgoto.	- Obrigações de Fazer: tratamento da água poluída e impedimento da cobrança de tarifa dos municípios de Guaíra. - Indenização pecuniária: o valor não consta no Acórdão.
03/03/2016	Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.486.195-SC	Mineração de saibro na localidade de Praia Grande, Município de São Francisco do Sul.	Obrigações de Fazer: implantar o PRAD; reabilitar a área sem retaludamento e sem mineração no local; assumir o processo de recuperação ambiental com o monitoramento do local por um período de tempo não inferior a dois anos;

			solicitar a averbação da Reserva Legal; delimitar, demarcar e identificar, com placas, o sítio arqueológico Sambaqui Praia Grande; elaborar e implantar projeto de educação patrimonial, acerca do patrimônio arqueológico do local, para o público (escolares, gestores públicos, comunidades locais, entre outros).
05/04/2016	Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.545.276-SC	Não consta descrito no Acórdão	Obrigações de Fazer: Recuperação da área degradada, segundo Plano de Recuperação da Área Degradada - PRAD.
22/09/2016	Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.365.693-MG	Não consta descrito no Acórdão	Obrigações de Fazer: Recuperação do ecossistema agredido.
21/02/2017	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.196.027-RS	Não consta descrito no Acórdão	Obrigações de Fazer: Recuperação da área degradada.
02/05/2017	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.633.715-SC	Desmatamento de 91 hectares de Mata Nativa	Obrigações de Fazer: Restauração da área degradada, nos termos do Plano de Recuperação de Área Degradada - PRAD.
10/10/2017	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.532.643-SC	Detonação de Rochas – área “non aedificandi”, formada por promontório e terrenos de marinha	- Obrigações de Fazer: Recuperação da área deverá se dar por meio de elaboração de Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD. - Indenização pecuniária: R\$ 100.000,00.
05/06/2018	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.390.682-SC	Não consta descrito no Acórdão	Obrigações de Fazer: Recuperação da área degradada.
26/06/2018	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.542.772-SC	Degradação da área de marinha e preservação permanente	Obrigações de Fazer: Não consta especificada no Acórdão.
11/09/2018	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.278.358-SC	Edificações irregulares	Obrigações de Fazer: Retirada do rancho, remoção do entulho e respectiva recuperação da área.

Fonte: Superior Tribunal de Justiça.

Nos 12 Acórdãos acima compilados o Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de cumulação das condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização em dinheiro, tendo em vista que os Precedentes do próprio Tribunal, tem explanado o entendimento de que é cabível tal cumulatividade, uma vez que nem sempre a restauração da área degradada ou o saneamento da lesão causada afastam a necessidade de indenização. Para

não haver indenização é preciso que se contaste a completa e imediata recomposição do bem ambiental afetado, bem como seja verificado se não há dano remanescente ou reflexo.

Todavia, os referidos Recursos não foram julgados, porque para concluir de forma diferente do que foi decidido pelo Tribunal de origem, com relação à possibilidade de cumular os objetos de condenação previstos na Lei da Ação Civil Pública, demandaria a análise da matéria fático-probatória pelo Superior Tribunal de Justiça, o que não é permitido, devido a Súmula nº 7 de autoria deste Tribunal.

Dos 12 Acórdãos elencados, 09 referem-se a decisões do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sendo que 08 dessas 09 decisões demonstraram que este Tribunal não adotara o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça. Para exemplificar tal constatação, a seguir relata-se as alegações trazidas em alguns desses Acórdãos.

O *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.486.95/SC* julgado em 03/03/2016, expõe como um dos argumentos do Ministério Público Federal, no Recurso Especial, na defesa da cumulatividade das ações de fazer, não fazer e pagar, que os danos ambientais pretéritos devem ser indenizados, tendo em vista os Princípios Poluidor-Pagador e da Reparação Integral, bem como a decisão recorrida violou a previsão dos artigos 3º, 18 e 19 da Lei nº 7.47/1985, dos artigos 2º, 4º e 14 da Lei nº 6.938/1981, pois deixou de fixar uma reparação em dinheiro a empresa poluidora, a qual mostra-se cabível sempre que ocorrer uma infração ambiental, haja vista que apenas a recuperação da área degradada não basta, considerando que o meio ambiente levará anos, décadas para se recompor. Enquanto tal recomposição não acontece, toda a sociedade arcará com os ônus da conduta lesiva ambiental.

Outrossim, nas razões do Agravo Regimental o “Parquet” Federal relata que ao fixar o prazo de monitoramento de, no mínimo, dois anos para o acompanhamento do processo de recuperação ambiental, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região reconheceu que no caso concreto não se tratava de hipótese de recuperação imediata do meio ambiente lesado, bem como reconheceu que poderia existir danos não passíveis de restauração, fatos estes, que impediam o afastamento da indenização em dinheiro, porquanto somente poderia ter sido excluída, se desde logo, tivesse sido verificada a recuperação imediata e plena do bem ambiental lesado, o que não ocorreu na situação, conforme aferido pelo Tribunal de origem.

O *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.390.682/SC* julgado em 05/06/2018 relata que o Tribunal de origem, após minucioso exame dos fatos contidos no processo, decidiu ser prescindível o pagamento de indenização pecuniária, sob as alegações de que não há como substituir a pena de reparação da lesões causadas por qualquer outra espécie de compensação dos danos ambientais causados, tendo em vista que a composição do dano em tais situações é

norteada pelos Princípios da Reparabilidade Integral e da Prioridade da Restauração Natural, de tal forma que a reparação *in natura* se mostra como medida inarredável no caso concreto. Ademais, no que tange à indenização em favor do fundo destinado à restauração de bens lesados, disse entender incabível tal condenação, considerando a obrigação do réu de reparar o dano causado ao meio ambiente, que condená-lo à reparação e também ao pagamento de indenização, que também tem por finalidade, a reconstrução da área degradada, implicaria uma dupla penalização do demandado, o que não pode ser admitido. Concluiu, assim, que a procedência parcial da ação é a solução adequada à lide, ao efeito de estabelecer que o demandado promova a recuperação da área degradada.

O *Agravo no Recurso Especial nº 1.542.772/SC* julgado em 26/06/2018 interposto pelo Ministério Público Federal aponta como argumentos do Agravante que: houve o reconhecimento das instâncias anteriores da ocorrência do dano ambiental, não existindo controvérsia sobre tal ponto, tendo, todavia, deixado de condenar os demandados ao pagamento da indenização pelo simples argumento de que os danos causados são passíveis de reversão. Logo, enuncia que não se está diante de matéria fática, inexistindo motivos para a incidência da Súmula nº 7 do STJ no caso em comento (1); quanto às questões de direito trazidas no Recurso Especial, a viabilidade de restauração do dano ambiental não tem o condão de afastar o dever de indenizar relativamente aos danos já gerados ao meio ambiente, bem como que tal condenação cumulativa não configura *bis in idem*, tendo em vista que a indenização em dinheiro não visa apenas a reparação material do prejuízo que não pode ser revertido, mas também a reparação de toda a coletividade, cujos direitos foram violados pelo dano ambiental perpetrado.

A decisão que foi alvo dos Recursos até então interpostos pelo “Parquet Federal”, foi proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, mantendo, a sentença, sob os fundamentos de que: não merece prosperar o pedido de condenação de indenização em dinheiro, na medida em que não se apresenta necessária para solucionar o caso concreto em que os danos ambientais atribuídos aos demandados foram considerados pelos técnicos passíveis de reversão (1) e; a indenização em dinheiro não é o primordial objetivo da Ação Civil Pública, a qual busca a reparação do dano ambiental, considerando que o pedido do autor desta ação poderá ter por objeto a condenação de pagamento em pecúnia ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer (art. 3º, da Lei nº 7.347/1985), o que indica, que deve ser determinada a medida adequada para cada hipótese concreta, analisadas as particularidades que possam ocasionar o pagamento de indenização (2).

O *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.278.358/SC* julgado em 11/09/2018, dispõe que o Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou a pretensão do Ministério Público

Federal de cumulação dos pedidos de: obrigação de fazer (retirada do rancho e do entulho restante de sua eventual demolição e a integral restauração do meio ambiente degradado, esta precedida do Plano de Recuperação de Área Degradada – PRAD submetido à apreciação do IBAMA) com o pagamento de indenização pelos danos já causados ao meio ambiente em decorrência da construção irregular, sob o argumento de que implicaria uma dupla penalização, inadmissível devido ao Princípio da Vedação do *Bis in Idem*.

Lado outro, percebe-se que do restante dos Acórdãos, o *Recurso Especial nº 1.212.723/PR* demonstra que o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná estaria decidindo conforme o Superior Tribunal de Justiça sobre a questão da possibilidade de cumulação dos pedidos na Ação Civil Pública Ambiental, eis que quem foi o Recorrente deste Recurso Especial foi a Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR por ter sido condenada em obrigações de fazer (descontaminação do Rio Paraná e impedimento da cobrança de tarifa de esgoto) e também pelo dano presumido em relação aos pescadores locais e a população ribeirinha que sofreram supostamente com a aludida poluição do Rio Paraná.

Ocorre que, por todos os fundamentos expostos nos capítulos anteriores, aplicar a indenização em dinheiro de forma cumulativa não configura *bis in idem*, na medida em que a indenização não é para o dano especificamente reparado, mas para cobrir o déficit temporal de perda ambiental, isto é, pelo período em que a sociedade foi privada do patrimônio ambiental ilegalmente prejudicado.

Nesta perspectiva, a indenização em dinheiro tem duas funções: de forma subsidiária quando a restauração *in natura* do bem ambiental degradado não for total (1) e; de forma cumulativa como compensação pecuniária pelos danos reflexos (individuais ou coletivos), bem como pela perda do equilíbrio ecológico e fruição do bem ambiental lesado, até sua efetiva restauração (2).

Salienta-se que caso a recuperação do meio ambiente seja imediata e plena, como regra, não haveria que se falar em indenização pecuniária. Todavia, existem hipóteses em que a recuperação é lenta, podendo haver um remanescente de dano coletivo e/ou individual até o completo retorno ao estado anterior ecológico.

Neste sentido, alerta-se para a importância de que os Tribunais de 2º Instância, nas órbitas Estaduais e Federais, sigam a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça para que o Princípio da Reparação Integral do meio ambiente tenha efetividade, isto é, para que ocorra a reparação por completo do mesmo.

Resgata-se, assim, a reflexão lançada no item 2.3 da presente dissertação, a qual expõe que partindo da premissa de que a *manutenção de um meio ambiente equilibrado* é um direito

de todos, incluindo, as gerações presentes e futuras, a partir do momento que um dano ambiental é causado, esta *manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado é afetada*, a qual além ter causado danos no passado, causa danos presentes e causará danos futuros ao *equilíbrio ecológico* para as *gerações vindouras* enquanto não reparado.

Por isso, conclui-se que para o dano ambiental ser reparado integralmente, o poluidor deverá ser responsabilizado não somente à restauração *in natura* do bem degradado, como também, aos demais prejuízos sociais resultantes, quais sejam, o lapso temporal em que a sociedade terá de esperar até que se obtenha o resultado prático do cumprimento da obrigação de fazer em virtude de efetivar-se a recomposição *integral* do equilíbrio ecológico.

Ademais, compreende-se que faz muito sentido *onerar mais* as atividades potencialmente poluidoras, além da obrigação de recompor o meio ambiente degradado ao seu *status quo ante*, englobando aspectos passados, presentes e futuros. Isso porque, nada mais justo que a atividade empresarial que explora de forma inadequada os recursos ambientais gera *lucro privado* com a poluição, perfeitamente razoável que a condenação gere o inverso, o *prejuízo privado*, além da natural reparação integral, desestimulando ainda mais, no mais preciso idioma do capital, a atividade poluidora, materializando efetiva justiça socioambiental.

Logo, nas decisões acima, o Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo não resta aplicado na sua forma integral, uma vez que não aplicar sempre a cumulação do cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer com a indenização pecuniária por danos ambientais nas Ações Cíveis Públicas significa repassar para a sociedade os custos sociais da poluição, bem como deixa-se de imputar ao poluidor a responsabilidade por todos os encargos relacionados com a poluição, ou seja, os encargos precaucionais, preventivos e reparatórios.

3.2.2 Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária

Neste tópico, apresenta-se a Tabela 3, a qual traz a compilação dos Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária os agentes degradadores em Ações Cíveis Públicas que versem sobre danos ao meio ambiente.

Tabela 3 – Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária

Data do Julgamento	Tipo de Recurso	Dano Ambiental	Tipos de Condenações em Ações Cíveis Públicas Ambientais
18 de agosto de 2005	Recurso Especial nº 605.323-MG	Poluição do Rio Betim-MG: lançamento de resíduos sólidos e líquidos	- Obrigações de Fazer e Não Fazer: suspensão de atividades e a realocização da empresa; - Indenização Pecuniária: não consta no Acórdão o valor.
15 de agosto de 2006	Recurso Especial nº 625.249-PR	Edificações Irregulares	- Obrigações de Fazer: demolir edificações irregulares, adequar o projeto de construção com o fim de reduzir ao mínimo possível o impacto ambiental e recuperar o ambiente degradado (replanteio de espécimens nativas); - Indenização Pecuniária: não consta no Acórdão o valor.
16 de março de 2010	Recurso Especial nº 1.114.893-MG	Exploração da atividade de garimpagem sem autorização do órgão competente	- Obrigação de Fazer: à restauração plena da cobertura florestal; - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual “quantum debeatur”.
10 de agosto de 2010	Recurso Especial nº 1.178.294-MG	Desmatamento	- Obrigações de Fazer e Não Fazer: reflorestamento da área danificada; não-interferência na citada área, a não ser para manutenção desta e execução de medida compensatória mediante o cercamento da área de preservação permanente em volta do córrego. - Indenização pecuniária: não consta no Acórdão o valor.
24 de agosto de 2010	Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.170.532-MG	Não consta descrito no Acórdão	-Obrigação de Fazer: não consta no Acórdão o tipo de obrigação de fazer. - Indenização Pecuniária: não consta no Acórdão o valor.
07 de outubro de 2010	Recurso Especial nº 1.181.820-MG	Desmatamento: área de 1,0 hectare de	- Obrigações de Fazer: efetuar o plantio de árvores de espécie nativa na propriedade;

		mata nativa de cerrado	isolar a área com cerca de arame farpado e averbar a área de Reserva Legal. - Indenização Pecuniária: valor a ser apurado em liquidação de sentença, por arbitramento.
02 de dezembro de 2010	Recurso Especial nº 1.180.078-MG	Desmatamento no bioma da Mata Atlântica	- Obrigações de Fazer e Não Fazer: abster-se de efetuar qualquer intervenção na área, salvo aquelas para manutenção e cuidados; executar o isolamento da área, com cerca de arame farpado, permitindo o processo de regeneração e a averbação da reserva legal da propriedade, caso ainda não tenha assim procedido. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual <i>quantum debeatur</i> .
15 de fevereiro de 2011	Recurso Especial nº 1.164.587-MG	Desmatamento, por queimada, de Área de Preservação Permanente	- Obrigação de Fazer: não houve, pois houve a regeneração total da área. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual <i>quantum debeatur</i> .
15 de fevereiro de 2011	Recurso Especial nº 1.115.555-MG	Desmatamento em Área de Preservação Permanente	- Obrigação de Fazer: plantio de 5 mil árvores e averbar a área de reserva legal; - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que fixe o quantum necessário e suficiente à espécie.
1º de março de 2011	Recurso Especial nº 1.165.284-MG	Desmatamento	- Obrigação de Fazer: recomposição da biota; - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual <i>quantum debeatur</i> .
14 de abril de 2011	Recurso Especial nº 1.227.139-MG	Desmatamento de Mata Nativa	- Obrigações de Fazer e Não Fazer: abster-se de efetuar qualquer intervenção na área, salvo aquelas para manutenção e cuidados e isolamento da área. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual <i>quantum debeatur</i> .
27 de setembro de 2011	Recurso Especial nº 1.145.083-MG	Desmatamento da vegetação nativa (Bioma do Cerrado, na zona rural da cidade de Mariana)	- Obrigações de Fazer e Não Fazer: cessar o desmatamento e realizar o replantio da área danificada. - Indenização Pecuniária: Retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual <i>quantum debeatur</i> .
14 de agosto de 2012	Recurso Especial nº 1.198.727-MG	Desmatamento de vegetação nativa (cerrado)	- Obrigação de Fazer e Não Fazer: abster-se de efetuar qualquer intervenção na área degradada, salvo aquelas para sua

			manutenção e cuidados e averbação da reserva legal. - Indenização Pecuniária: Retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual <i>quantum debeat</i> .
28 de maio de 2013	Recurso Especial nº 1.328.753-MG	Supressão de vegetação nativa e edificação irregular em Área de Preservação Permanente	- Obrigações de Fazer: demolir área construída; recompor a área degradada. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual <i>quantum debeat</i> .
24 de setembro de 2013	Recurso Especial nº 1.269.494-MG	Danos causados ao Parque do Sabiá em Uberlândia –água, formações vegetais e animais do zoológico	- Obrigações de Fazer: isolamento total das áreas de nascente d'água; treinamento para os funcionários do parque; edificação de recintos adequados para os animais que ainda não os possuam, promovendo o afastamento entre eles e o público e seja mantida ronda permanente no Parque. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e fixe eventual <i>quantum debeat</i> .
16 de junho de 2014	Recurso Especial nº 1.307.938-GO	Funcionamento de Usina Hidrelétrica no Rio Parnaíba	- Obrigações de Fazer: apresentação de estudos ambientais ao IBAMA e PRAD, bem como a sua execução. - Indenização Pecuniária: o valor será apurado em prova pericial.
16 de agosto de 2016	Recurso Especial nº 1.355.574-SE	Derramamento de amônia no Rio Sergipe	- Obrigação de Fazer: medidas para evitar que dejetos químicos sejam lançados nas águas do Rio Sergipe. - Indenização Pecuniária: R\$ 150.000,00 pelo dano moral transindividual.
16 de agosto de 2016	Recurso Especial nº 1.454.281-MG	Construções em Área de Preservação Permanente	- Obrigação de Fazer: recuperação de Área de Preservação Permanente com a demolição das construções e a remoção de entulho. - Indenização Pecuniária: ser fixada na origem.
18 de agosto de 2016	Recurso Especial nº 1.255.127-MG	Desmatamento de vegetação típica de brejo sem autorização do órgão ambiental	- Obrigação de Fazer: reflorestamento da área e a averbação da Reserva Legal. - Indenização Pecuniária: retorno dos autos ao Tribunal <i>a quo</i> para que fixe o <i>quantum debeat</i> reparatório do dano já reconhecido no acórdão recorrido.
15 de agosto de 2017	Recurso Especial nº 1.516.278-SC	Danos ambientais no Parque Nacional de São Joaquim em Santa Catarina	- Obrigações de Fazer: Demolir o galpão para manejo de gado construído dentro do Parque Nacional de São Joaquim, incluindo a retirada dos entulhos decorrentes desta demolição e recuperar a área degradada. - Indenização Pecuniária: R\$ 10.000,00.

05 de setembro de 2017	Recurso Especial nº 1.669.185-RS	Queimada sem autorização do órgão competente e Supressão de Vegetação Nativa em Área de Preservação Permanente	- Obrigação de Fazer: Recuperação de área degradada, com a apresentação de projeto de recuperação, observando-se exigências técnicas do IBAMA; - Indenização Pecuniária: Retorno dos autos ao Tribunal <i>a quo</i> para que fixe o <i>quantum debeatur</i> reparatório do dano já reconhecido no acórdão recorrido.
06 de março de 2018	Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.548.960-SC	Não consta descrito no Acórdão	- Obrigação de Fazer: restauração da área degradada. - Indenização Pecuniária: retorno ao Tribunal de origem para que verifique a existência de dano indenizável.

Fonte: Superior Tribunal de Justiça.

Segundo os Acórdãos acima elencados, percebe-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou a adotar o entendimento no sentido de permitir a cumulação de obrigações de fazer, de não fazer com a indenização em dinheiro a partir do ano de 2005.

Neste compasso, quando da interpretação do artigo 3º da Lei 7.347/85, o qual dispõe que "A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer", a conjunção "ou" deve ser entendida com o sentido de adição, permitindo a cumulação dos pedidos, ao efeito de garantir a tutela integral do meio ambiente, conforme preconizam as normas constitucionais (artigo 225, §3º) e infraconstitucionais (Lei nº 6.938/81, artigos 2º e 4º) que disciplinam juridicamente a proteção ao meio ambiente, fundamentam-se, entre outros, nos Princípios da Prevenção, do Poluidor-Pagador e da Reparação Integral, sendo que destes decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de natureza diversas, englobando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição *in natura*), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, caso exija o caso concreto.

Conforme o primeiro Acórdão da Tabela 3, o *Recurso Especial nº 605.323-MG*, com data de julgamento em 18/08/2005, interpretar a expressão "ou" com o sentido de alternativa excludente tornaria a Ação Civil Pública um instrumento inadequado a seus fins, tendo em vista a interpretação sistemática do artigo 21 da Lei nº 7.347/1985³³, combinado com o artigo 83 do Código de Defesa do Consumidor³⁴ e, ainda, pelo art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual

³³ **Art. 21.** Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. (Incluído Lei nº 8.078, de 1990)

³⁴ **Art. 83.** Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.

incumbe ao Ministério Público “IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)”.

Ademais, dispõe o referido Recurso que exigir, para cada espécie de prestação, uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, poderia ocasionar a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de defesa ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. Não se verifica no procedimento comum a proibição de cumular pedidos dessa natureza, bem como não teria sentido negar à Ação Civil Pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se admite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito.

Para se ter um panorama geral, dentre os fundamentos jurídicos trazidos nos Acórdãos analisados destacam-se, além dos já mencionados nas linhas acima, os seguintes:

a) O mecanismo processual da Ação Civil Pública é adequado para que se postulem, cumulativamente, o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e a reparação pecuniária do dano gerado, revelando-se um instrumento com a aptidão necessária para operacionalizar, no plano jurisdicional, a proteção do meio ambiente da melhor forma, na maior extensão possível, a partir da aplicação de medidas preventivas e/ou reparatórias.

b) O Princípio da Reparação *In Integrum* no Direito Ambiental baseado no artigo 225 da Constituição Federal e na Lei nº 6.938/1981, o qual consiste no dever de reconstituir e reparar os danos ambientais causados, de forma objetiva, sem a imposição de prova de culpa e independentemente de eventuais sanções penal e administrativa cabíveis na espécie. Tal Princípio é multifacetário (ética, temporal e ecologicamente falando, mas também quanto ao vasto universo das vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados).

c) Em regra, não é cabível a condenação em indenização pecuniária quando a restauração ao *status quo ante* do bem ambiental lesado pelo agente causador for imediata e completa. Neste ponto, em vários julgados segue a explicação de que os deveres de *indenização* e *recuperação* não são *pena*, mas providências ressarcitórias de natureza civil que visam, simultânea e complementarmente a recomposição do *status quo ante* do recurso ambiental afetado e a reversão à comunidade dos benefícios econômicos auferidos com a utilização ilegal e individual do bem, o qual nos termos do artigo 225, é de “uso comum do povo”.

d) A indenização em dinheiro, além de sua função subsidiária – quando a reparação *in natura* não for total –, cabe de forma cumulativa, como uma compensação pecuniária pelos

danos reflexos e pela perda da qualidade ambiental até a sua efetivação restauração. Referida forma cumulativa, não configura *bis in idem*, porque a indenização não é para o dano especificamente já reparado, mas para os seus efeitos, em especial, a privação temporária do gozo daquele patrimônio comum a todos os indivíduos, até sua real restituição.

e) A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recompor a área degradada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração).

f) O magistrado tendo em vista as normas de Direito Ambiental, repletas de conteúdo ético intergeracional relacionado às presentes e futuras gerações, deve considerar o disposto no artigo 5º da Lei de Introdução as Normas do Direito Brasileiro, o qual prevê que, ao aplicar a lei, deve-se atender “aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum, sendo consequência dessa regra, é o fato de que, em caso de dúvida ou outra anomalia técnica, a norma ambiental deve ser interpretada ou integrada de acordo com o princípio hermenêutico *in dubio pro natura*.”

g) O meio ambiente equilibrado – elemento essencial à dignidade da pessoa humana –, como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, nos termos do artigo 225 da Carta Magna de 1988, compõe o rol dos direitos fundamentais.

h) Os instrumentos, extrajudicial e judicial, de tutela do meio ambiente, são orientados por princípios basilares, quais sejam, o Princípio da Solidariedade Intergeracional, da Prevenção, da Precaução, do Poluidor-Pagador, da Informação, da Participação Comunitária, dentre outros, com a aplicação em todas as órbitas de trabalho (prevenção, reparação e ressarcimento).

Constatou-se na pesquisa, que dos 22 julgados compilados na Tabela 3, 16 deles tem como Tribunal de origem o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, representando, em percentuais, 72,72% dos Acórdãos da respectiva Tabela. Infelizmente, os 16 Acórdãos revelam que o entendimento do Tribunal mineiro é diverso do Superior Tribunal de Justiça. Os fundamentos utilizados nos respectivos Acórdãos é de que o fim principal da Ação Civil Pública é compelir o agente infrator a obrigação de fazer ou não fazer, com o objetivo de preservar o bem tutelado ou a fazer, retornando-o ao *status quo ante*, aplicando-se a condenação em dinheiro somente quando a primeira opção não for possível, com base no artigo 3º da Lei nº 7.347/1985. Menciona que a Lei nº 6.938/1981 visa à recuperação da área degradada, apenas impondo indenização pecuniária quando não houver condições para a recomposição do meio

ambiente afetado, interpretando-se, desta feita, a conjunção *ou* do artigo 3º da Lei da Ação Civil Pública como alternativa excludente e não como uma conjunção aditiva.

Com relação ao entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o *Recurso Especial nº 1.181.820-MG* julgado em 07/10/2010, expõe que tal entendimento representa uma análise pertinente, todavia, incompleta dos princípios concernentes à responsabilidade civil ambiental. De fato, como observou o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, a *prioridade da reparação específica do dano*, é um importante princípio do Direito Ambiental, ocorre, entretanto, que referido princípio apenas aponta que sendo possível restituição ou a preservação do meio ambiente essas medidas devem ser estabelecidas com primazia. Assim, em nenhum momento verifica-se vedação legal acerca da reparação pecuniária em virtude de dano remanescente.

Em outras palavras, o referido Acórdão adotou a tese de que não é somente o dano ao meio ambiente que deve ser objeto de reparação, mas a privação, imposta à coletividade, do *equilíbrio ecológico*, do *bem-estar* e da *qualidade de vida* que aquele recurso ambiental assegura em interação com os demais *microbens ambientais*. Neste sentido, o Recurso Especial interposto pelo Ministério Público Estadual de Minas Gerais em questão foi provido, condenando-se o agente degradador a indenizar o dano ocasionado à coletividade durante o período em que a área permaneceu desmatada, em valor a ser apurado em liquidação de sentença, por arbitramento.

Dentre as decisões do Tribunal Mineiro, salienta-se a tamanha contrariedade deste Tribunal com os precedentes do Superior Tribunal de Justiça verificada no *Recurso Especial nº 1.164.587-MG* julgado em 15/02/2011. No caso em comento, a sentença julgou parcialmente procedente o pedido do Ministério Público Estadual e condenou o réu ao pagamento de indenização na quantia de R\$ 600,00, tendo considerado prejudicado o pedido relativo à restauração plena da cobertura vegetal queimada, eis que o laudo pericial informou a regeneração total do local. Diante de tal decisão, o requerido interpôs Recurso de Apelação, pleiteando a reforma parcial da sentença para afastar a condenação na forma de indenização pecuniária. O Tribunal de Justiça de Minas Gerais decidiu pelo provimento do Recurso de Apelação e desconstituiu a decisão monocrática, sob a alegação de que as condenações em restituição e indenização por danos ambientais *não são cumuláveis, mas alternativas*. Logo, por ter sido regenerada a área queimada em sua plenitude, prejudicada a condenação da restauração *in natura*, afastando-se, por consequência, a penalidade indenizatória.

Conforme o *Recurso Especial nº 1.145.083-MG* julgado em 27/09/2011, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais apesar das várias decisões reformadas pelo Superior Tribunal de

Justiça, sustentou que somente é cabível a indenização em dinheiro pelo dano ambiental perpetrado, quando constatado ser inviável a restituição da área degradada. A premissa jurídica assenta-se no entendimento de que a reparação do dano e a indenização são “penalidades” distintas e alternativas, tendo em vista que a Lei nº 7.347/1985 prevê que a Ação Civil Pública poderá ter objeto a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Diante dos muitos Recursos Especiais de origem do Tribunal de Justiça Mineiro, até o julgamento do *Recurso Especial nº 1.198.727-MG* ocorrido em 14/08/2012, contabilizaram-se 11 Acórdãos, os quais conferiram interpretação restritiva aos artigos 4º e 14 da Lei nº 6.938/1981 e à própria Lei nº 7.347/1985, o Ministro Herman Benjamin, Relator do referido Recurso Especial, relata o evidente antagonismo entre a posição do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Superior Tribunal de Justiça, na medida em que este Tribunal nas ações ambientais admite a condenação cumulativa do cumprimento de uma obrigação de fazer e/ou não fazer com a indenização pecuniária.

Relevante acerca do *Recurso Especial nº 1.198.727-MG* destacar os trechos com os seguintes fundamentos jurídicos:

A responsabilidade civil ambiental deve ser compreendida da forma mais ampla possível, de modo que a condenação a recuperar a área prejudicada não exclua o dever de indenizar – juízos retrospectivo e prospectivo.

A cumulação de obrigação de fazer, não fazer e pagar **não configura bis in idem, porquanto a indenização, em vez de considerar lesão específica já ecologicamente restaurada ou a ser restaurada, põe o foco em parcela do dano que, embora causada pelo mesmo comportamento pretérito do agente, apresenta efeitos deletérios de cunho futuro, irreparável ou intangível.**

Essa degradação transitória, remanescente ou reflexa do meio ambiente inclui: a) o prejuízo ecológico que medeia, temporalmente, o instante da ação ou omissão danosa e o pleno restabelecimento ou recomposição da biota, vale dizer, o hiato passado de deterioração, total ou parcial, na fruição do bem de uso comum do povo (= dano interino ou intermediário), algo frequente na hipótese, p. ex., em que o comando judicial, restritivamente, se satisfaz com a exclusiva regeneração natural e a perder de vista da flora ilegalmente suprimida, b) a ruína ambiental que subsista ou perdure, não obstante todos os esforços de restauração (= dano residual ou permanente), e c) o dano moral coletivo.

Também deve ser reembolsado ao patrimônio público e à coletividade o proveito econômico do agente com a atividade ou empreendimento degradador, a mais-valia ecológica ilícita que auferiu (p. ex., madeira ou minério retirados irregularmente da área degradada ou benefício com seu uso espúrio para fim agrossilvopastoril, turístico, comercial). (grifei)

Mesmo com a referência feita no *Recurso Especial nº 1.198.727-MG* sobre a colisão dos entendimentos entre o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Mineiro continuou a decidir pela impossibilidade de cumulação das reparações descritas na Lei da Ação Civil Pública, quais sejam, obrigação de fazer ou não fazer e indenização pecuniária, conforme o *Recurso Especial nº 1.328.753-MG* julgado em 28/05/2013, o *Recurso Especial nº 1.269.494-MG* julgado em 24/09/2013, o *Recurso Especial nº 1.454.281-MG* julgado em 16/08/2016 e o *Recurso Especial nº 1.255.127-MG* julgado em 18/08/2016.

Posicionamento divergente do Superior Tribunal de Justiça acerca da possibilidade dos dois objetos de condenação previstos na Lei da Ação Civil Pública também é verificado nas decisões proferidas pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (como já mencionado no item 3.2.2)³⁵, sendo tal divergência de posições destacada no *Recurso Especial nº 1.518.278-SC* pelo Ministro Relator Herman Benjamin. Salienta-se que o referido Recurso restaurou a sentença que em sede de 1º grau havia decidido pela condenação do agente degradador a: demolição do galpão para manejo de gado construído dentro do Parque Nacional de São Joaquim, incluindo a retirada dos entulhos decorrentes desta demolição (1); a recuperação da área lesada, mediante projeto de recuperação, o qual deverá ser elaborado por profissional habilitado (2) e; ao pagamento de indenização pelos danos causados aos interesses difusos no valor de R\$ 10.000,00 a ser revertido em favor do Fundo do artigo 13 da Lei nº 7.347/1985.

Um exemplo de dano moral transindividual verifica-se no *Recurso Especial nº 1.355.574-SE* julgado em 16/08/2016 qual deu provimento ao pedido de indenização feito pela Associação de Pescadores de Bairros e Povoados da Cidade de Maruim, em razão das graves violações a direitos e interesses difusos e coletivos, capazes de causar dor, sofrimento e comoção na sociedade como um todo, conforme prevê o artigo 1º, “caput”, da Lei nº 7.347/1985. Relata o referido Recurso Especial que o dano ambiental causado pela Petrobras, o derramamento de amônia, atingiu o rio de maior importância para Sergipe, pelo qual a população sergipana tem grande consideração e respeito, a ponto de homenageá-lo com o nome do próprio Estado. Que as reportagens divulgadas na imprensa são suficientes para demonstrar os sentimentos de indignação e sofrimento que atingiram o povo sergipano.

Diante da configuração do dano moral transindividual, em que pese o dano moral sofrido pela sociedade sergipana seja indenizável, o valor de R\$ 500.000,00 foi considerado

³⁵ Acórdãos que não modificaram as decisões do Tribunal de origem devido ao impedimento contido na Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça.

excessivo pelo Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista outras circunstâncias do caso concreto, reduzindo-o para R\$ 150.000,00.

Por fim, cabível salientar que durante a realização da pesquisa dos Acórdãos mencionados na Tabela 1, 2, e 3 constatou-se, no campo denominado “Jurisprudências em Teses”, no sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça, em relação ao ramo do Direito Ambiental, a Edição nº 30, publicada em 18/03/2015, a qual apresenta como primeira Tese a seguinte: “Admite-se a condenação simultânea e cumulativa das obrigações de fazer, de não fazer e de indenizar na reparação integral do meio ambiente” (DIREITO AMBIENTAL, 2018).

Ocorre que mesmo com fixação desta Tese por este Tribunal Superior, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região continuaram decidindo contrário, isto é, pela impossibilidade da condenação cumulativa dos objetos nas demandas sobre danos ecológicos, tanto na Tabela 2, conforme 9 Acórdãos, quais sejam: *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.486.195-SC* julgado em 03/03/2016, *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.545.276-SC* julgado em 05/04/2016, *Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.365.693-MG* julgado em 22/09/2016, *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.196.027-RS* julgado em 21/02/2017, *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.633.715-SC* julgado em 02/05/2017, *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.532.643-SC* julgado em 10/10/2017, *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.390.682-SC* julgado em 05/06/2018, *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.542.772-SC* julgado em 26/06/2018 e *Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.278.358-SC* julgado em 11/09/2018, quanto na Tabela 3, segundo 3 Acórdãos citados a seguir: *Recurso Especial nº 1.516.278-SC* julgado em 15/08/2017, *Recurso Especial nº 1.669.185-RS* julgado em 05/09/2017 e o *Recurso Especial nº 1.548.960-SC* julgado em 06/03/2018.

Conforme todo o exposto, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que *é cabível a cumulação das condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária nas Ações Civis Públicas Ambientais.*

Portanto, o Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo nas 22 decisões que compõem a Tabela 3, foi aplicado na sua forma integral, porquanto condenou-se os poluidores cumulativamente ao cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer com a obrigação de indenizar nas Ações Civis Públicas Ambientais, imputando-se, assim, *ao poluidor a responsabilidade por todos os encargos relacionados com a degradação ambiental que ocasionou, ou seja, os encargos relacionados à precaução, à prevenção e à reparação do dano ambiental, desonerando, desta maneira, a coletividade como um todo de arcar com custos sociais gerados por um particular.*

3.3. A materialização do Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo a partir da condenação cumulativa em obrigação de fazer ou não fazer e pagamento em pecúnia

Ao buscar o adequado entendimento da norma ambiental se faz necessário que o raciocínio dos Magistrados abranja diversos métodos interpretativos, quais sejam: gramatical, histórico, sistemático, lógico, entre outros, conforme o caso concreto. A pretensão científica do direito não pode sobrepor-se à sua funcionalidade, bem como tolher a aferição da razoabilidade quando da aplicação de Princípios.

O discurso jurídico a ser aplicado em decisões judiciais que versem sobre o meio ambiente deve ir além das manifestações previamente eleitas e determinadas pelas normas jurídicas, na medida em que a Ciência do Direito precisa se adequar a realidade social de cada época.

Nesta época de difusão de teses neoliberalistas, em que se pretende avançar em nome da prosperidade/modernidade, ocasionando problemas globais ao meio ambiente, os juristas devem mediar acerca do alcance concretizador dos Princípios. Assim, em matéria ambiental a realidade está a reclamar deles uma atitude dinâmica em consonância com as necessidades e conflitos atuais.

Neste compasso, como demonstrado no primeiro capítulo, a posição jurídica do poluidor quando se utiliza de um bem ambiental enseja uma responsabilidade especial referente tanto a exploração econômica quanto aos danos que cause, uma vez que, preferencialmente, na implantação de uma atividade potencialmente poluidora o agente responsável por ela deverá ter condutas preventivas. Assim, se uma pessoa física ou jurídica enquadra-se por sua conduta em posição jurídica considerada potencialmente lesiva ao meio ambiente, firmou para si atividade criadora do risco de produzir algum dano ambiental. Caso, tais condutas não sejam suficientes no futuro para evitar um dano ao meio ambiente, referido agente ainda será obrigado a reparar o dano ambiental gerado.

Destarte, o Princípio Poluidor-Pagador em um viés transcendente ao economicismo, funcionará como um mecanismo de justiça socioambiental, pois *desonera a sociedade como um todo, ao atribuir ao poluidor a responsabilidade ordinária por todos os encargos relacionados com a poluição, quais sejam, os encargos precaucionais, preventivos e reparatórios.*

Ademais, restou evidenciado no segundo capítulo que a Ação Civil Pública é o instrumento mais adequado para a tutela dos direitos coletivos e difusos, dentre eles, o meio ambiente, bem como, que a partir da formação do sentido jurídico do *meio ambiente saudável* como sendo um *macrobem ambiental*, conforme aprofundado no item 2.2 do presente trabalho, a Ciência do Direito passa a obter maiores condições operacionais para produzir decisões cada vez mais complexas e especializadas às características peculiares a cada aspecto de meio ambiente.

Dos Acórdãos proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça, constatou-se que em Ação Civil Pública Ambiental é admitida a possibilidade de condenação do *poluidor* (demandado na referida ação) à obrigação de fazer ou não fazer cumulada com indenização em dinheiro, fundamentando-se no fato de que na eventual possibilidade de que a recuperação *in natura* não se mostre suficiente à recomposição integral do dano causado, sendo que vedar a cumulação de tais objetos de condenação limitaria a Ação Civil Pública Ambiental como um instrumento de persecução da responsabilidade civil de danos causados ao meio ambiente, ao inviabilizar, a responsabilização dos agentes pelos danos reflexos à comunidade, materiais e extrapatrimoniais as presentes e futuras gerações.

Destarte, a conjunção *ou* descrita no artigo 3º da Lei 7.347/1985 opera com valor aditivo e não alternativo, não introduzindo uma alternativa excludente. Referido dispositivo deve ser compreendido de maneira abrangente e sistemática com a Carta Magna de 1988 e, especialmente, com a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), a fim de efetivar a tutela integral do meio ambiente a partir da possibilidade de cumulação de obrigações de fazer, não fazer e pagar.

Neste ponto, destaca-se a posição do Ministro Herman Benjamin, no sentido de que “a indenização, além de sua função subsidiária (quando a reparação *in natura* não for total ou parcialmente possível), é cabível de forma cumulativa, como compensação pecuniária pelos danos reflexos e pela perda da qualidade ambiental até a sua efetiva restauração” (ESPECIAL nº 1.227.139/MG, 2018, p. 7).

A partir dos julgados analisados, constatou-se a materialização do Princípio Poluidor-Pagador sob o ponto de vista transcendente ao economicismo, de forma parcial, no item 3.2.1 (Tabela 2), os quais reconheceram a possibilidade de condenação cumulativa das obrigações de fazer ou não com indenização pecuniária, mas não condenaram por causa da Súmula nº 7 do Superior Tribunal de Justiça - obstaculizada por questões processuais. Isso porque, não foram aplicadas todas as medidas reparatorias possíveis ao dano ambiental, ou seja, o Tribunal de Justiça Mineiro e o Tribunal Regional Federal da 4ª não realizaram uma interpretação

sistemática das normas e princípios ambientais, conforme a Constituição Federal e a Lei que regula a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

Quando se fala em dano ambiental verifica-se a presença de juízos retrospectivos e prospectivos, neste sentido, a obrigação de indenizar não será para o dano especificamente já reparado, mas para os seus efeitos remanescentes, transitórios ou reflexos, destacando-se a privação temporária de desfrute de um bem que é de *uso comum do povo*, até sua efetiva e completa recomposição. Nesta perspectiva, é que o dano ambiental passado, presente e futuro, é uma questão transtemporal e transgeracional.

Ademais, deve ser sempre restituído ao patrimônio público e à sociedade o proveito econômico auferido pelo *poluidor* com a atividade degradadora, qual seja a denominada pelo Ministro Herman Benjamin de “mais-valia ecológica ilícita”.

Foi no item 3.2.2 (Tabela 3), em se verificou a materialização de forma integral do Princípio Poluidor-Pagador em viés transcendente ao economicismo, nos 22 Acórdãos que reconheceram e condenaram cumulativamente em obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária os agentes causadores de danos ambientais em Ações Civis Públicas. Isso porque, restou imputado ao poluidor a responsabilidade por todos os encargos relacionados com a degradação ao meio ambiente por ele causada, ou seja, os encargos precaucionais ou preventivos, bem como os encargos reparatórios.

Neste cenário, verifica-se que a hipótese central da presente dissertação - afirmar, de forma inequívoca, que nas Ações Civis Públicas Ambientais julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça, o Princípio Poluidor-Pagador materializa-se em viés transcendente ao economicismo a partir da possibilidade de cumulação de condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização em dinheiro, como formas de reparação aos danos ambientais passados, presentes e futuros causados por pessoas físicas ou jurídicas, apesar da redação do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 prever como objetos da Ação Civil Pública a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer – foi devidamente comprovada, pois mesmo que de forma mais amena na Tabela 2 e de forma integral na Tabela 3, o Superior Tribunal de Justiça fixou a orientação jurisprudencial no sentido de que *é possível a cumulação de pedidos de obrigação de fazer ou não fazer com a condenação em dinheiro nas Ações Civis Públicas Ambientais*.

CONCLUSÃO

O compromisso acadêmico atribuí como encargo derradeiro dissertar sobre a confirmação da hipótese central do presente trabalho, dentro dos limites propostos. Neste compasso, cumpre resgatar que esta hipótese central envolve a afirmativa de que Ações Civis Públicas Ambientais julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça, o Princípio Poluidor-Pagador materializa-se em viés transcendente ao economicismo a partir da admissão da possibilidade de cumulação de condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização em dinheiro, como formas de reparação aos danos ambientais presentes e futuros causados por pessoas físicas ou jurídicas, apesar da redação do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 prever como objetos da Ação Civil Pública a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Assim, inicialmente, demonstrou-se que o Princípio Poluidor-Pagador, a partir de uma interpretação sistemática das normas ambientais, incluindo regras e princípios, está previsto implicitamente na Constituição Federal, na condição de norma de *eficácia plena e aplicabilidade imediata*, a qual estabelece que o *poluidor* custeie todos os encargos decorrentes de sua atividade poluente, na medida que sua poluição esteja a lesar o direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste sentido, consolidou-se que são sujeitos considerados poluidores todos aqueles que em decorrência de uma conduta, colocam-se em posição jurídica potencialmente lesiva à qualidade ambiental, criando assim risco de produzir algum dano.

Neste capítulo foi aprofundada não só a presença *implícita* deste princípio na ordem constitucional, como se permitiu visualizá-lo inserido no contexto amplo representado pela *estrutura de densificação dos princípios constitucionais ambientais* trazida por Carlos André Birnfeld, na qual revelou-se que o Princípio Poluidor-Pagador é informado pelos Princípios da Precaução, Prevenção e Reparação, e como consequência, tem-se o Princípio da Responsabilização. Logo, definiu-se o Princípio Poluidor-Pagador como aquele que impõe ao poluidor, em um primeiro momento, a obrigação de arcar ordinariamente com as despesas de precaução e prevenção do dano ambiental, e em um segundo momento, extraordinariamente, a reparação do dano ambiental, caso as medidas preventivas não tenham sido suficientes para evitar os danos gerados ao meio ambiente.

Neste contexto, verificou-se como objetivos do Princípio Poluidor-Pagador, ao mesmo tempo, a prevenção de danos ambientais e a redistribuição dos custos da poluição, internalizando os custos externos da poluição, comprovando-se que o mesmo não está

vinculado imediatamente à reparação do dano e não confere ao poluidor o direito de poluir, como um instrumento de compensação dos danos causados pela poluição.

A seguir, no terceiro momento, demonstrou-se que, diante da dupla percepção trazida pelo texto constitucional brasileiro, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é ao mesmo tempo um direito fundamental dos cidadãos (artigo 225, “caput”) e um princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso VI). Desta forma, a solução para que o uso do meio ambiente como recurso para a produção econômica não entre em colisão direta com o bem-estar ambiental é compreender o Princípio Poluidor-Pagador como um *princípio multifuncional*, abrangendo tanto funções *preventivas*, como *precaucionais* ou *reparatórias*, *fixou-se o mesmo em um viés transcendente ao economicismo*.

Logo, o Princípio Poluidor-Pagador é um instrumento importantíssimo de proteção ambiental, na medida em que ultrapassa a obrigação de reparar os danos causados aos recursos naturais, alcançando também as despesas decorrentes de medidas de precaução e prevenção. Quem polui faz toda a coletividade pagar. Por isso, para a realização de uma justiça socioambiental o poluidor-explorador deve pagar pelos benefícios que a poluição lhe proporciona como usuário econômico, mas não apenas em dinheiro, transcendendo a economia.

No segundo capítulo, demonstrou-se que, dentre os instrumentos constitucionais existentes para tutelar os direitos ambientais, a Ação Civil Pública revela-se o instrumento judicial mais eficaz para tanto, na medida em que o meio ambiente, sendo um patrimônio de todos os indivíduos que compõem a sociedade moderna, possui natureza difusa e indivisível, podendo ser caracterizado como um *microbem* ou *macrobem* ambiental. Assim, as questões ambientais exigem soluções integradas, uma vez que os bens ecológicos não pertencem a um grupo e nem a uma única geração. Diante destas características, as concepções tradicionais tanto de direito material como de direito processual precisam ser superadas, a fim de que seja possível efetivar uma proteção eficiente do equilíbrio ecológico, social, cultural e econômico.

Nesse compasso, conclui-se que a Ação Civil Pública é o instrumento processual na esfera cível mais indicado para a efetivação da tutela jurídica integral do meio ambiente. Por intermédio deste valioso instrumento, os órgãos e entidades elencados no artigo 5º da Lei nº 7.347/1985 podem requerer ao Poder Judiciário o cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer e/ou a condenação em dinheiro por parte dos agentes que causarem alterações lesivas ao meio ambiente, abrangendo aspectos definitivos ou transitórios do dano, materiais ou imateriais.

Fixadas as dimensões dos bens ecológicos e a adequação da Ação Civil Pública como o instrumento judicial para dar eficácia a proteção dos mesmos, conforme os ditames

constitucionais e infranconstitucionais, o terceiro capítulo, a partir da pesquisa realizada nas decisões proferidas em Ações Cíveis Públicas Ambientais pelo Superior Tribunal de Justiça desde o ano de 1988 até o ano de 2018, confirmou-se a hipótese central desta dissertação, ao ser verificado, atualmente, a efetiva possibilidade da aplicação do Princípio Poluidor-Pagador nas Ações Cíveis Públicas Ambientais transcendendo a perspectiva meramente economicista.

Nestes termos, por tudo o que restou constatado, pode-se, enfim, afirmar que o Princípio Poluidor-Pagador, atualmente, nas Ações Cíveis Públicas Ambientais julgadas pelo Superior Tribunal de Justiça, materializa-se em viés transcendente ao economicismo a partir da possibilidade de cumulação de condenações de obrigação de fazer ou não fazer com indenização pecuniária, como formas de reparação aos danos ambientais passados, presentes e futuros causados por pessoas físicas ou jurídicas, apesar da redação do artigo 3º da Lei nº 7.347/1985 prever como objetos da Ação Civil Pública a condenação em dinheiro *ou* o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, na medida em que por meio da cumulação de tais pedidos de condenação, ocorrerá a tutela do meio ambiente em sua integralidade.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

ARAGÃO, Alexandra. **O princípio do poluidor-pagador: pedra angular da política comunitária do ambiente**. Série Direito Ambiental para o Século XXI. Volume 1. LEITE, José Rubens Morato; BENJAMIN, Antonio Herman (coordenadores). São Paulo: Inst. O Direito por um Planete Verde, 2014. Disponível em: <http://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/monografias/pub_5/Poluidor_Pagador_Alexandra_Aragao_Planete_Verde.pdf>. Acesso em: 07 de julho de 2018.

BARBOSA, Haroldo Camargo. **Dano Ambiental: Aspectos da Tutela Jurisdicional Individual e Coletiva Patrimonial e Extrapatrimonial**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e construção do novo modelo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: A Transformação das Pessoas em Mercadoria**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade Risco: rumo a uma outra modernidade**. Tradução de Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BENJAMIN, Antonio Herman V. **O princípio poluidor-pagador e a reparação do dano ambiental**. Dano ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. Coordenador: Antonio Herman V. Benjamin, 1993.

_____, Antonio Herman V. **Função Ambiental**. Dano ambiental: Prevenção, Reparação e Repressão. Coordenador: Antonio Herman V. Benjamin, 1993.

BIRNFELD, Carlos André. **A Arquitetura Normativa da Ordem Constitucional Brasileira**. Pelotas: Delfos, 2008.

BIRNFELD, Carlos André. **Cidadania Ecológica**. Pelotas: Delfos, 2010.

BIRNFELD, Carlos André Sousa. **O princípio poluidor-pagador e sua potencialidade: uma leitura não economicista da ordem constitucional brasileira**. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, 2003.

BIRNFELD, Carlos André; HÜNING, Liane Francisca. **As principais conformações da responsabilidade civil ambiental das pessoas jurídicas no direito brasileiro contemporâneo**. Revista do Instituto do Direito Brasileiro, v. 2, n. 10, p. 10675-10716, 2013. Disponível em: <<http://repositorio.furg.br/handle/1/5205>>. Acesso em: 06 de julho de 2018.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Apresentação de Celso Lafer. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. Tradução de Carmen Varriale. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

BOFF, Leonardo. **Ética da vida: a nova centralidade**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL, **Constituição Política do Império do Brasil (De 25 de março de 1824)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 29 de agosto de 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (De 16 de julho de 1934)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2018.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (De 18 de setembro de 1946)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm>. Acesso em: 11 de outubro de 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2018.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938compilada.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 19 de junho de 2018.

_____. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm>. Acesso em: 21 de junho de 2018.

_____. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Repositório de jurisprudência.** Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 09 de outubro de 2018.

BREDARIOL, Celso; VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Política Ambiental.** Rio de Janeiro: Record, 1998.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972, Estocolmo. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Agenda 21.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/destaques/item/640>>. Acesso em: 22 de junho de 2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1992, Rio de Janeiro. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 22 de junho de 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORDEIRO, Renato Caporalli. **Da riqueza das nações à ciência das riquezas.** São Paulo: Editora Loyola, 1995.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação Civil Pública e Meio Ambiente: teoria geral do processo, tutela jurisdicional e execução/cumprimento.** São Paulo: Saraiva, 2009.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 3. ed. - São Paulo: Saraiva, 2008.

DIREITO AMBIENTAL. **Jurisprudência em Teses.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprudencia%20em%20teses%2030%20-%20direito%20ambiental.pdf>. Brasília. Edição n. 30, 18 de março de 2015. Acesso em: 16 de outubro de 2018.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério.** Tradução Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ESPAÑHA. **Constitución Española.** Disponível em: <http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

EUROPEU, Parlamento. **Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 21 de Abril de 2004 relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32004L0035>>. Acesso em: 12 de agosto de 2018.

FERREIRA, Michele. **Cicatrizes do Bahamas.** Diário Popular. Pelotas, ano 128, p. 2-3, 22 e 23 ago. 2018.

FILHO, Manoel Gonçalves Ferreira. **Curso de Direito Constitucional.** 38. ed. rev., e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 14. ed. rev., ampl. e atual. em face da Rio +20 e do novo “Código” Florestal. São Paulo: Saraiva, 2013.

FREIRE, Antonio Manuel Peña; MORENO, José Luis Serrano. **Ecología y Derecho: 2. La Evaluación Ambiental.** Comares: Granada, 1994.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e Identidade.** Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

GRAU, Eros. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988.** 14. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

HOLTHE, Leo Van. **Direito Constitucional.** 5. ed. rev. e atual. Salvador: Jus Podvim, 2009.

HÜNING, Liane Francisca. **A Extrafiscalidade nos Impostos Brasileiros como instrumento jurídico-econômico de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.** Tese (Doutorado em Direito). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, 2013.

INFOPÉDIA. **Dicionários Porto Editora.** Disponível em: <[https://www.infopedia.pt/\\$economicismo](https://www.infopedia.pt/$economicismo)>. Acesso em: 14 de outubro de 2018.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de Risco e Estado. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro.** Organizadores: José Joaquim Gomes Canotilho; José Rubens Morato Leite. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012.

LEITE, José Rubens Morato Leite; AYALA, Patrick de Araújo. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática.** 5. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Malheiros, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente do patrimônio cultural e dos consumidores-Lei nº 7.347/85 e legislação complementar**. 9. ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 20. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MAZZILI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultura, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MICHAELIS. **Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/principio/>>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

MILARÉ, Édís. **A ação civil pública na nova ordem constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Disponível em: <<https://dre.pt/constituicao-da-republica-portuguesa>>. Acesso em: 20 de junho de 2018.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. São Paulo: Editora Best Seller, 1999.

SENDIM, José de Souza Cunhal. **Responsabilidade Civil por Danos Ecológicos: Da Reparação do Dano através da Restauração Natural**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998,

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Vasco Pereira da. **Verde Cor de Direito – lições de Direito do Ambiente**. Coimbra: Almeida, 2002.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. 3. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2017.

TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA. Jornal Oficial n° C 191, p. 0001 – 0110, 29 de jul. 1992. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>>. Acesso em: 07 de agosto de 2018.

URUGUAI. Constitución de La Republica: Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Acesso em: 20 de junho de 2018.