

**UNIJUÍ – UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE DO ESTADO DO RIO
GRANDE DO SUL
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: A
ATUAÇÃO LOCAL E OS REFLEXOS NA SUSTENTABILIDADE**

JÚLIO CÉSAR MAGGIO STÜRMER

IJUÍ- RS

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

JÚLIO CÉSAR MAGGIO STÜRMER

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: A
ATUAÇÃO LOCAL E OS REFLEXOS NA SUSTENTABILIDADE**

Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento, Área de Concentração: Direito, Cidadania e Desenvolvimento, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Professor Dr. Gilmar Antônio Bedin

IJUÍ – RS

2008

UNIJUÍ - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento – Mestrado

A Banca Examinadora, abaixo assinada, aprova a Dissertação

**O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL: A
ATUAÇÃO LOCAL E OS REFLEXOS NA SUSTENTABILIDADE**

elaborada por

JÚLIO CESAR MAGGIO STÜRMER

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Desenvolvimento

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Gilmar Antonio Bedin (UNIJUÍ): _____

Prof. Dr. João Telmo Vieira (UNISC): _____

Prof^a. Dr^a. Sandra Beatriz Vicenci Fernandes (UNIJUÍ): _____

Ijuí (RS), 24 de março de 2008.

AGRADECIMENTOS

Todas as conquistas são frutos de muito trabalho. A conclusão deste curso de Mestrado, bem como desta dissertação, são frutos do trabalho de muitas pessoas. Sem dúvida, alguns desses companheiros de jornada merecem uma homenagem especial.

A meus amados pais, que me deram a vida e, mesmo com todas as dificuldades de uma família humilde, não pouparam esforços para que seus filhos tivessem a melhor formação, na maioria das vezes, abrindo mão do gozo de suas próprias conquistas. A vocês, Arlindo e Erody, que continuam me incentivando e ajudando de todas as formas, obrigado.

À minha querida e amada esposa Patrícia, pelo carinho e compreensão que tiveste durante todo este período de viagens e ausências. Pelo estímulo sincero de cada dia, obrigado.

A meu amado irmão Mauro, que apesar da distância sempre esteve presente, incentivando-me na busca do aprimoramento.

Ao meu orientador, Dr. Gilmar Antônio Bedin, personagem fundamental desta caminhada, que com maestria soube ensinar os caminhos quando as coisas pareciam sem rumo. Sinto muita alegria e orgulho em ser seu orientando.

À Prof^ª. Dr^ª. Raquel Sparemberger, pelos ensinamentos durante o curso de Mestrado, muitos deles durante os intervalos que deveriam ser o seu descanso. Agradeço a ajuda e admiro sua contagiante alegria ao ensinar.

Aos colegas da Turma de Mestrado de 2006, amigos do coração, pelos momentos de alegria passados juntos, nem todos em sala de aula. Saibam que a força e a união desta turma tornaram tudo mais fácil.

Ao Ministério Público do Rio Grande do Sul agradeço a confiança depositada, não apenas neste membro, mas em todos os colegas e servidores que recebem da instituição o devido reconhecimento e incentivo. À Associação do Ministério Público e Escola Superior do Ministério Público, que juntamente com a instituição Ministério Público, concederam bolsa parcial de estudos.

À minha Assessora e amiga, Ana Cristina Müller, que com competência garantiu a regularidade dos trabalhos diante da ausência eventual do Promotor de Justiça.

A meus estimados estagiários que contribuíram nesta jornada.

A todos que ajudaram nesta empreitada, sinceramente obrigado.

RESUMO

O presente trabalho analisa a atuação local do Ministério Público na preservação ambiental e os reflexos na sustentabilidade, com base na Constituição Federal, a qual expressamente garantiu ao meio ambiente uma proteção especial, implicando no reconhecimento pelo legislador constituinte da crise ambiental e da necessidade de proteção ao meio ambiente. Princípios constitucionais e infraconstitucionais são fundamentos de ações em defesa do meio ambiente na busca do desenvolvimento sustentável, podendo-se citar os princípios-fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana, os princípios-objetivos da construção de uma sociedade solidária, do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da promoção do bem estar de todos, além dos princípios do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da prevenção, da precaução, da participação, entre outros.

O Ministério Público teve suas funções ampliadas com a Carta da República. Entre as atribuições que lhe foram expressamente conferidas está a tutela do meio ambiente, antes objeto apenas de ação fragmentada da instituição.

Para que o Ministério Público possa atuar e cumprir a sua missão, além das disposições constitucionais, diversas outras normas existem que conferem especial proteção ao meio ambiente, de acordo com cada temática. Da mesma forma, instrumentos judiciais e extrajudiciais foram criados que viabilizam a atividade do Ministério Público, como a Ação Civil Pública, o Compromisso de Ajustamento e a Recomendação, entre outros.

Toda a atuação do Ministério Público ocorre no Município, no âmbito local, sendo inegável que contribui para conduzir o desenvolvimento pelo caminho da sustentabilidade. Entretanto, para o combate efetivo das ameaças ao meio ambiente, é imprescindível que o Ministério Público atue de forma conjunta ou concomitante, adotando critérios temáticos ou outros, por exemplo, por bacias hidrográficas, uma vez que as formas de dano ambiental ampliam-se constantemente e não respeitam fronteiras físicas, sendo a atividade isolada do membro muitas vezes ineficaz.

Da mesma forma, a atividade do Ministério Público não pode ser única. Pelo contrário, o componente participativo na tutela ambiental é essencial. A atividade da instituição deve ser somada a atividade desenvolvida pelo poder público, pela sociedade civil, enfim, por todos aqueles que buscam a proteção ambiental. Somente dessa forma ter-se-á uma tutela efetiva do meio ambiente, fazendo com que a busca do desenvolvimento sustentável seja o único caminho a seguir.

Palavras-chave: Ministério Público; preservação ambiental; sustentabilidade; atuação local

ABSTRACT

The present work analyzes the local action of the Public Ministry in the preservation of the environment and the reflex in the sustentation, based on the Federal Constitution, in that it is expressed that the environment is specially protected, implicating in the recognition by the legislator and the necessity of protection to the environment. Constitutional and infraconstitutional principles are fundamental of the actions to defend the environment trying the sustainable development, telling about the fundamental-principle of citizen and dignity of the human person, the purpose-principle of construction of a solidary society, of the national development, the end of the poverty and promotion of the good-being of all people, besides of the principles of who pollute-pay, of the user-pay, of prevention, of precaution, of participation, and others.

The Public Ministry had its functions amplified with the Republic Letter. Among the attributions that were given to it is the environment tutelage, that before were just object of fragment action of the institution.

For the Public Ministry to act and to execute its mission, besides of the constitution dispositions, there are a lot of norms that give special protection to the environment according to the topic. In the same way, judicial and extrajudicial instruments of the Public Ministry action, as the Civil Action, Obligation of Adjustment, the recommendation and others.

All the action of the Public Ministry occurs in the City, in the local ambit, and it is undeniable that contributes to conduct the development in the way of sustainable. But, to an effective combat of the menace to the environment, it is really important that the Public Ministry to act together, with topic criterions or others, for example, by hydrografic basin, because of the damages to the environment are increasing day by day and do not respect borders, in this way the isolated action of the member is sometimes not efficient.

In the same way, the activity of the Public Ministry could not be isolated. However, the participative component in the environmental tutelage is essential. The activity of the institution need to be add to the activity that is developed by the public power, by the civil society, for all people who search the environmental protection. Just in this way it will be possible to have the effective tutelage of the environment, doing the search of the sustainable development can be the only way to follow.

Key-Words: Public Ministry; environmental preservation; sustainable; local action

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1 A CONSTITUIÇÃO DE 88 E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE	11
1.1 A motivação da Proteção Constitucional com o Meio Ambiente.....	11
1.2 Os Princípios Fundamentais da Constituição de 1988.....	19
1.3 A Proteção do Meio Ambiente na Constituição de 1988.....	31
1.4 Princípios do Direito Ambiental	39
2 A CONSTITUIÇÃO DE 88 E AS NOVAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	52
2. 1 O Ministério Público na História	52
2.1.1 O Ministério Público no Brasil Colônia.....	55
2.1.2 O Ministério Público no Brasil Império.....	58
2.1.3 O Ministério Público na República	59
2.2 A Ausência de Preocupação com o Meio Ambiente	61
2.3 A Constituição de 88 e o Ministério Público	63
3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL LOCAL.....	70
3.1 A Legislação Ordinária Protetora do Meio Ambiente	70
3.2 O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente.....	76
3.3 A Legitimidade do Ministério Público para a Defesa do Meio Ambiente	78
3.4 Instrumentos Disponíveis ao Ministério Público.....	80
3.4.1 Do Compromisso de Ajustamento (atuação extrajudicial)	80
3.4.2 Da Ação Civil Pública (atuação judicial).....	88
3.4.3 Outros Instrumentos de Atuação	93
3.5 Atuação Institucional e Dados Gerais Ilustrativos.....	96
3.6 A Atuação Local do Ministério Público e o Reflexo na Sustentabilidade.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dados estatísticos ref. 2005	997
Quadro 2 : Dados estatísticos ref. 2006.....	99

INTRODUÇÃO

O meio ambiente é agredido constantemente. Todos os dias, os noticiários informam as mais aberrantes violações ambientais, com severos reflexos, ainda que futuros, para a humanidade.

Lamentavelmente o homem não aprendeu – e insiste em não aprender – que o ser humano não é fundamental para a vida do planeta, mas sim o contrário. Não se pode dizer que o ser humano não possui consciência dos seus atos. Quando alguém destrói uma floresta, sabe o que está fazendo e que tal comportamento viola o direito de todos a um meio ambiente equilibrado. Da mesma forma, quando um grande produtor de grãos despeja veneno de suas máquinas em um córrego, ou com a água deste as limpa, sabe muito bem o que faz e que tal conduta possui consequências lesivas ao meio ambiente. Nos exemplos citados, se os poluidores fossem conscientizados, não desenvolveriam a conduta que sabem ser incorreta.

É triste constatar que o caminho da conscientização é tortuoso. A busca do lucro a todo custo apresenta-se como um dos mais poderosos obstáculos às pessoas, especialmente aquelas que se consideram empreendedoras, a terem atitudes sempre corretas.

Por outro lado, é conclusão única que a conscientização virá. Talvez não seja voluntária e talvez seja tarde demais para salvar o bem ambiental, mas virá. Quando faltar a água na torneira, quando a terra não mais produzir ou quando o ar torna-se pesado demais para se respirar. Entretanto, neste espaço entre a não esperada conscientização voluntária e a conscientização pela desgraça, tem-se a conscientização coercitiva.

Entende-se por conscientização coercitiva aquela que deriva da força das instituições encarregadas de proteger o meio ambiente, sendo os maiores exemplos as organizações não-governamentais e o Ministério Público.

Através de diversos mecanismos tais instituições empenham-se em buscar, além da recomposição de eventual dano, a conscientização forçada, pelo caráter pedagógico da pena corporal ou financeira aplicada, a qual possui dois objetivos: primeiro, a prevenção individual dirigida ao agente causador do dano que, com a certeza da punição, não mais agirá daquela forma; segundo, a prevenção geral, dando o recado a todos os predispostos a agirem daquela maneira que aqueles incumbidos da defesa ambiental estarão atentos e os atos lesivos praticados terão conseqüências.

Por isso, os questionamentos a seguir são relevantes: Será que os mecanismos colocados a disposição das instituições e órgãos encarregadas da defesa do meio ambiente são suficientes para uma eficaz proteção ao meio ambiente? Será que a atuação de tais agentes é suficiente para, em cada Município, mudar a inclinação dos cidadãos a exploração desarrazoada do meio ambiente? Estas e muitas outras perguntas merecem especial atenção, até mesmo para que se possa pensar em alternativas diante da não suficiência de tal caminho.

O presente trabalho analisa a vinculação do Ministério Público com o Desenvolvimento Sustentável, dando ênfase aos efeitos e reflexos “locais” da atuação do órgão em relação ao meio ambiente.

A situação de nosso planeta é grave. Os problemas ambientais surgem e evoluem a todo o momento, sendo o Ministério Público um dos responsáveis pela tutela do meio ambiente. Portanto, a sua atividade e os reflexos da mesma devem ser trabalhados.

Para atingir tais objetivos a dissertação é dividida em três capítulos, onde serão tratados diversos assuntos que servirão de base para a conclusão.

No primeiro capítulo analisa-se a Constituição de 1988 e a tutela do meio ambiente, analisando a complexa problemática ambiental que motivou a contaminação do texto

constitucional pelo tema meio ambiente (ecologização), bem como os princípios e dispositivos que auxiliam na proteção ao bem ambiental.

No segundo capítulo, apresenta-se a evolução histórica do Ministério Público, com destaque para o momento inicial da sua relação com a proteção ambiental, incluída entre as suas atribuições constitucionais.

Por fim, o terceiro capítulo aborda diretamente o tema proposto, ou seja, a relação existente entre a atividade do Ministério Público e o Desenvolvimento Sustentável local. Para tanto, é analisada a legitimidade da instituição, a legislação e instrumentos de que dispõe o Ministério Público para a realização de sua atividade na tutela ambiental, bem como a sua atuação institucional concreta e o reflexo da atuação local na sustentabilidade.

1 A CONSTITUIÇÃO DE 88 E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

1.1 A motivação da Proteção Constitucional com o Meio Ambiente

A Constituição Federal de 1988, como será demonstrado, dedicou especial atenção à temática meio ambiente, sendo que tal preocupação não decorreu do acaso, mas da situação vivida pelo nosso planeta, que recomenda muita cautela com o trato do meio ambiente.

Maria Flávia Medeiros de Oliveira (2004, p. 27) afirma que

o tema Meio Ambiente não pode ser visto como um objeto específico. Ele apresenta interdependência e inter-relação com outros elementos e, em especial, com o homem. Essa interdependência é observada de forma indiscutível pela relação homem-natureza, uma vez que não se pode separar o homem do seu entorno natural, pois este é condição imperativa para a sobrevivência humana.

Resta evidente, portanto, a importância, ou melhor, a fundamentalidade de se discutir o meio ambiente e seus problemas, sendo que a relação acima apontada, entre homem e meio ambiente, deve sempre existir em equilíbrio, o que raramente ocorre. Hoje se percebe alguns reflexos do desequilíbrio, que se agravam a cada dia que não se coloca um fim no pensamento humano desvinculado da questão ambiental.

Murgel Branco, citado por Maria Flávia Medeiros de Oliveira (2004, p. 27), após referir à relação entre homem e natureza, ilustra com perfeição o que se quer dizer, em especial quanto as conseqüências do comportamento humano. Afirma que o homem,

será um simples embrião se conseguir sugar a natureza, permanentemente, de forma compatível, isto é, sem produzir desgastes significativos e irreversíveis; caso contrário, será um câncer, o qual se extinguirá com a extinção do hospedeiro.

Lamentavelmente o que se vê são atitudes humanas que, usando o exemplo, estão conduzindo o corpo, o planeta, para o caminho da generalização do câncer com o comprometimento de todos os órgãos.

Bachelet (1997, p. 19) lembra que

o homem é poluidor a tal ponto que viver é poluir; ou pelo menos ser predador face a outras espécies vivas, animais ou vegetais. Até aqui, o equilíbrio entre os homens e os recursos naturais foi assegurado, sem grande preocupação de equidade, é certo, entre as grandes regiões da Terra.

A terra começa a apresentar a fatura e cobrar a conta pelo gasto de suas riquezas. Carlos Gomes de Carvalho (2003, p. 22), após tratar da crise de valores que precede, e é responsável, a crise ambiental, lembra:

O predomínio exclusivo da questão econômica da sociedade, dominante no mundo industrializado, vem se mostrando extremamente míope quanto ao futuro. A exagerada ênfase ao “curto prazo” tem produzido violências ecológicas insanáveis. Um freio a essa situação perigosíssima é o que se propõe dentro de uma nova consciência planetária e humanista, pois, como acertadamente diz o juz naturalista Ramón Martín Mateo: *Ya no podemos seguir ‘dándonos el lujo de considerar el aire y el agua como una propiedad común, de los cuales se abusa libremente sin medir las consecuencias. Em vez de esto, debemos empezar a hora e tratarlos como recursos escasos, que ya nadie es libre de contaminar de la misma manera en que podemos arrojar la basura en el patio de nuestro vecino. Esto requiere nuevas regulaciones totales.*¹

¹ Já não podemos seguir dando-nos o luxo de considerar o ar e a água como uma propriedade comum, dos quais se abusa livremente sem medir as conseqüências. Em vez disso, devemos começar agora a tratá-los como recursos escassos, que ninguém é livre para contaminar, da mesma maneira em que não podemos jogar o lixo no pátio de nosso vizinho. Isto requer novas regulamentações. (Tradução sob minha responsabilidade)

Maria Flávia Medeiros de Oliveira (2004) fala na necessidade de ressignificação do antropocentrismo, até então considerando o homem como o centro e senhor de tudo, no sentido de pensar a responsabilidade, o cuidado e o respeito do homem para consigo mesmo, para com o outro, para com as gerações futuras. Segundo a autora, não se pode fugir da visão de cunho antropocêntrica na medida em que a proteção do bem depende da ação do homem. Seria a passagem de uma visão antropocêntrica clássica para uma visão antropocêntrica alargada.

Carlos Gomes Carvalho (2003, p. 23), ao tratar do direito ambiental, refere que

esta abordagem ético-jurídica entende o meio ambiente como conseqüência do envolvimento, numa complexa simbiose, entre todos os seres vivos e a natureza, implicando a defesa do meio ambiente saudável como um direito inalienável da presente e das futuras gerações. Daí a crítica implícita que o Direito Ambiental faz à tradicional visão antropocêntrica, que coloca o homem como o “senhor” e centro de toda a natureza, e o faz com a mais entranhada convicção de que não basta somente viver, mas é necessário que essa vida seja vivida com qualidade, em outros termos, que seja uma vida digna.

Portanto, pretende o autor que o meio ambiente não mais seja protegido pelo seu valor comercial, pela sua utilidade, mas sim pelo seu valor intrínseco. Afasta-se a visão do homem como dono do meio ambiente, assumindo a função de guardião.

Sem buscar vinculação com este ou aquele entendimento, é certo que sempre que se trabalha com a problemática ambiental e se analisa a natureza e os reflexos danosos do comportamento humano, fica mais do que evidente que a questão ambiental deve ser tratada como prioridade, com participação e com compromisso diante das futuras gerações.

Diante das informações anunciadas pelos noticiários sobre os desastres ambientais, seria ingênuo negar o caos ambiental, talvez de proporções inimagináveis há algumas décadas. As alterações climáticas, a elevação do nível dos oceanos, as secas e inundações em regiões onde nunca haviam sido constatadas, são claros sinais da ação predatória do homem sobre o meio ambiente. Hugo Nigro Mazzilli (2004, p. 143) adverte:

O uso irresponsável ou irregular dos recursos naturais destruirá ou contaminará os mananciais, promoverá a erosão, eliminará espécies vegetais e animais, poluirá a atmosfera, alterará o clima. Teremos danos incalculáveis com a degradação do habitat, em prejuízo de todas as espécies.

É preciso conscientizar as pessoas, o Ministério Público e o próprio Poder Judiciário de que, além de um dever negativo de não poluir, existe também um dever consistente na prática de ato positivo, seja para impedir o dano, seja para reparar o dano ocorrido.

Até quanto a humanidade suportará? Até quanto a sociedade continuará pensando que os recursos ambientais são ilimitados, fechando os olhos para os problemas que surgem ou se agravam? A resposta a tais perguntas não existe. Mas a perspectiva não é animadora.

A luta pela preservação do meio ambiente é travada há muitos anos, tendo se intensificado nas últimas décadas com a ajuda das novas tecnologias (talvez a mesma responsável pelo dano), como a evolução nos meios de comunicação.

Não se pode negar que, de mãos dadas com a questão “meio ambiente”, tem-se o tema desenvolvimento. Não obstante alguns preguem a suspensão do desenvolvimento como forma de preservar o meio ambiente, o fato é que o ser humano jamais aceitaria tal situação, pois a busca por superação, por “melhoramentos”, é uma das razões que move a humanidade.

É imperioso referir que os problemas ambientais existem em todo o nosso planeta, sendo que suas causas – e conseqüências – não respeitam fronteiras. Sem dúvida, este é um problema globalizado.

Talvez o problema ambiental mais visível seja o impacto danoso da atividade do homem sobre os recursos hídricos, como: a mortandade de peixes e o fechamento de empresas poluidoras, ora com menor ou maior gravidade, em diversos pontos de nosso planeta.

No livro *Ouro Azul* (2003), os autores Maude Barlow e Tony Clarke trazem dados e fatos que representam um choque de realidade, desejável em nossos dias, devendo-se lembrar que este - crise da água - é apenas um dos problemas ambientais que se vive hoje.

Segundo os autores citados (2003, p. 18), o problema não é privilégio dos países pobres, salientando que

apesar de os norte-americanos geralmente pensarem na escassez de água como um problema do Terceiro Mundo, eles recentemente estão encarando a crise dentro de suas próprias fronteiras. Nos Estados Unidos, 21% da irrigação é realizada por meio de bombeamento da água subterrânea a níveis que excedem a capacidade de reabastecimento, o que significa que os lençóis d'água, como o de Ogallala, no meio-oeste americano, estão sendo rapidamente esvaziados.

Percebe-se que a atividade agrícola americana explora de forma predatória e insustentável os recursos hídricos a disposição, em especial as águas subterrâneas, o que, por óbvio, trará conseqüências, até mesmo em relação a produção de alimentos que se pretende garantir.

Mais adiante (2003, p. 19), exemplificam os autores as conseqüências do uso abusivo dos recursos hídricos, referindo que

as projeções para Albuquerque, Novo México, mostram que se as retiradas de água subterrânea continuarem no ritmo atual, os níveis de água baixarão cerca de 20 metros (aproximadamente 6 pés) até 2020 e as principais cidades da região secarão dentro de 10 a 20 anos.

Em outras partes do globo terrestre a situação não é diferente. Segundo Barlow e Clarke (2003, p. 22),

a Cidade do México está baixando a uma taxa de cerca de 50 centímetros (aproximadamente 20 polegadas) anualmente, em decorrência da exploração dos aquíferos, substituindo água por ar. Ainda, referem os autores que quase todos os países do Oriente Médio enfrentam uma crise de água de proporções históricas. Na península Árabe, o uso da água subterrânea é quase três vezes maior que o reabastecimento e, no ritmo de retirada atual, a Arábia Saudita, que depende dos lençóis d'água para 75% de seu consumo, dirige-se para o esvaziamento total nos próximos 50 anos.

Embora não seja a foco do presente trabalho, por oportuno, para demonstrar a complexidade e gravidade do tema, deve-se registrar que as consequências da escassez não ficarão restritas aos países ou regiões onde tal recurso foi eliminado. Não se pode desconhecer que ocorrem negociações internacionais envolvendo países que possuem tecnologia para a guerra e celebram “acordos” onde a principal moeda de troca para a suspensão dos trabalhos com determinadas armas é alimento, uma vez que em seu território não existe condições de produção.

Sem dúvida, diante da falta de água a situação acima descrita deve piorar, o que, entende-se, exige desde já uma postura internacional em defesa dos recursos hídricos do planeta, mas com muito cuidado para que o discurso de proteção ambiental não sirva de desculpa para a apropriação de bens pertencentes a outras nações, a exemplo do que ocorre com o argumento humanitário para apropriação do petróleo.

Grave também é a situação da China. Barlow e Clarke (2003, p. 26) referem que

talvez os relatórios mais perturbadores da crise da água venham do país com a maior população do planeta. A China tem quase 1/4 da população do mundo, mas apenas 6% da água doce. Por todo o país, os poços estão esvaziando-se misteriosamente, os níveis de água estão baixando e, rios, riachos e lagos estão secando. (...) O Rio Amarelo, por exemplo, em 1972, não chegou ao mar pela primeira vez na história. Naquele ano ocorreu por 15 dias; em todos os anos seguintes àquele, a seca durou períodos mais longos. O Rio Amarelo não chegou ao mar durante 226 dias em 1997. A história é semelhante com todos os rios da China.

Sob o título do capítulo “Alerta Vermelho”, Barlow e Clarke (2003, p. 29) advertem:

De acordo com as Nações Unidas, 31 países no mundo atualmente enfrentam escassez de água. Mais de um bilhão de pessoas não tem nenhum acesso à água limpa para beber e quase três bilhões não tem nenhum acesso a serviços de saneamento público. Até o ano de 2025, o mundo terá 2,6 bilhões de pessoas a mais do que tem hoje, mas 2/3 dessas pessoas viverá em condições de séria escassez de água, e 1/3 com escassez de água absoluta. A demanda por água excederá a disponibilidade em 56%.

Ainda, Barlow e Clarke (2003) lembram ameaças aos recursos hídricos, citando os resíduos tóxicos (esgotos e produtos químicos) que os contaminam, o desmatamento, o aquecimento global, a superirrigação e a agricultura não-sustentável.

Bachelet (1997, p. 197/198), analisando a questão da urbanização dos grandes centros da região Ásia-Pacífico, faz importantes considerações sobre a problemática ambiental:

O fenômeno de urbanização de crescimento rápido nos países da região Ásia-Pacífico arrisca-se a provocar crises sociais incontroláveis que se juntam ao massacre já bem avançado do meio ambiente.

O milagre asiático será apreciável igualmente no sentido contrário do desenvolvimento, pois muitas das realizações chamadas de espetaculares sê-lo-ão também em virtude dos seus efeitos perversos em muitos domínios de degradação do ar, dos solos e da biodiversidade.

Ao passar de mil milhões, em 1990, para 2,44 mil milhões, no ano 2020, a população da região Ásia-Pacífico não será apenas um formidável mercado, mas um factor de poluição mais grave do que o registrado pela China no mesmo tempo.

Considerada como Eldorado do século XXI, esta parte do mundo arrisca-se a ser, na realidade, uma gigantesca catástrofe ecológica.

Tóquio, Osaca, Xangai, Cantão, Bangucoque, Jacarta, Manila, Daca, contêm enormes meios das mais diversas poluições, mas todas elas temíveis.

(...)

Detritos urbanos e resíduos industriais aliam os seus efeitos nocivos aos de uma betonagem intensiva e provocaram destruições da natureza, praticamente definitivas.

Nesses espaços urbanos, o ambiente está em estado de sítio e nada anuncia qualquer melhoria dessa situação, antes pelo contrário, tudo deixa a pensar que é possível um agravamento, na medida em que se possa destruir aquilo que já desapareceu.

Ao ritmo atual de desflorestação, a Indonésia terá perdido o seu capital de madeira em menos de 30 anos; é verdade que no mesmo período terá ganho em crescimento económico montanhas de dólares, mas 90 por cento dos seus habitantes viverão sobre montanhas de detritos.” (197/198)

A situação é grave em todo o planeta. Os reflexos da degradação ambiental, com uma gravidade a ponto de tornar o dano irreversível, já possuem local e data para se concretizar, com exemplos de dez, quinze, vinte, trinta anos, nas mais variadas regiões da terra.

O autor e Promotor de Justiça Eduardo Coral Viegas (2005, p. 24), lembra que

vida e água estão diretamente relacionadas (...) Ou seja, a permanência da vida na Terra – tida como “Planeta Água”, porquanto 70% da superfície de nosso planeta é coberta pelo líquido – está intrinsecamente ligada à disponibilidade de recursos hídricos em qualidade e quantidade suficientes à satisfação das necessidades básicas dos seres vivos que nela habitam.

Trazendo para o nosso dia a dia na cidade, a poluição dos recursos hídricos é um assunto que deve preocupar as autoridades. A abertura de poços artesianos, a contaminação de fontes de água, em especial nas cidades, são assuntos rotineiros.

Qualquer bem ambiental pode ser objeto de análise, da mesma forma que o ocorrido com os recursos hídricos. No Brasil outro sério problema são os desmatamentos, que colocam em risco a biodiversidade presente em nossas florestas, onde existe uma riqueza imensurável que ainda não foi explorada. O desmatamento também compromete as matas ciliares dos rios e lagos, resultando na poluição das águas ou mesmo desaparecimentos dos rios.

Mas o que fazer diante da inegável “crise ambiental”? A resposta é conciliação, que neste tema chama-se *desenvolvimento sustentável*.

No conceito, “desenvolvimento” tem a ver com qualidade de vida, com atendimento a elementos qualitativos e não ao simples crescimento econômico. “Sustentabilidade” tem a ver com pensar no futuro, garantindo qualidade de vida para as próximas gerações.

Sobre o assunto, com enfoque na questão ambiental², José Eli da Veiga (2005, p. 171) ensina que

a sustentabilidade é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ele impele ainda

² Embora o presente trabalho trate do “desenvolvimento sustentável” sob o enfoque ambiental (degradação da natureza), não se pode esquecer que se está diante de uma nova forma de pensar o desenvolvimento, que deverá levar em conta, além da variante ambiental, os aspectos econômicos, sociais, culturais e tecnológicos. O desenvolvimento somente é “sustentável” quando concilia todos estes fatores.

buscar soluções triplamente vencedoras (isto é, em termos sociais, econômicos e ecológicos), eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas extrenalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais.

Assim, “desenvolvimento sustentável” é aquele que pensa em desenvolvimento com qualidade de vida, em felicidade como se tem trabalhado atualmente, para as gerações atuais e futuras, o que implica, de forma absoluta, na conservação ambiental.

Nesse cenário os nossos legisladores trouxeram para a Constituição Federal, a norma máxima de nosso país, a proteção ao meio ambiente e os caminhos para um desenvolvimento sustentável, o que será analisado no presente trabalho.

1.2 Os Princípios Fundamentais da Constituição de 1988

É imprescindível que se analisem os princípios que fundamentam a ordem constitucional e, como se verá, ainda que indiretamente, orientam o trato da matéria objeto do estudo.

Na Constituição Federal brasileira, no título “Dos Princípios Fundamentais”, encontram-se os *fundamentos* e os *objetivos* da República Federativa do Brasil. São normas que traduzem a essência da ordem constitucional brasileira.

José Afonso Silva (1992, p. 86), utilizando as lições de Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao tratar do conceito dos princípios constitucionais fundamentais, assim ensina:

Os “princípios fundamentais visam essencialmente definir e caracterizar a colectividade política e o Estado e enumerar as principais opções político-constitucionais”. Relevam a sua importância capital no contexto da constituição e observam que os artigos que os consagram “constituem por assim dizer a síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser directa ou indirectamente conduzidas”.

Os princípios constitucionais revelam os maiores valores da nação, bem como o espírito do povo, norteando todos os assuntos. Portanto, no exercício interpretativo, estes valores devem orientar o operador.

Especificamente, o artigo 1.º da Constituição Federal possui a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Ao presente estudo interessa especificamente os princípios-fundamentos da cidadania (II) e da dignidade da pessoa humana (III), conceitos estritamente ligados ao tema ambiental e ao gozo dos direitos relativos ao meio ambiente equilibrado.

Sobre a *cidadania*, Corrêa (2000, p. 217) apresenta clara conceituação:

A cidadania enquanto vivência dos direitos humanos é uma conquista da burguesia: direitos de cidadania são os direitos humanos, que passam a constituir-se em conquista da própria humanidade. A cidadania, pois, significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e condições de sobrevivência digna, tendo como valor-fonte a plenitude da vida. Isso exige organização e articulação política da população voltada para a superação da exclusão existente.

Assim, a nossa Constituição Federal define como “matriz” de todas as normas a cidadania e determina que as ações de governo sejam dirigidas para a consagração de tal princípio, enquanto vivência em uma sociedade democrática com gozo pleno dos direitos humanos.

Portanto, é evidente que o respeito ao meio ambiente, ao consumidor, ao idoso e outros interesses devam ser objeto de discussão participativa no espaço público.

Especificamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser observado por todos, Estado, cidadãos e organizações, sendo que somente com a garantia deste direito ter-se-á uma “sobrevivência digna”.

Falar em meio ambiente é falar em melhor qualidade de vida. Também da base de sustentação da produção da imensa maioria dos bens de nosso planeta.

O assunto “meio ambiente” abrange a fauna, a flora, o patrimônio histórico e cultural, entre outros, e somente a exigência da preservação daquele em todas as suas esferas constitui efetivo exercício da cidadania, utilizando-se do espaço público para compelir o Estado a cumprir as suas obrigações, além de agir diretamente (participação).

Percebe-se que a temática ambiental faz parte do nosso cotidiano, servindo de pano de fundo para os diversos problemas sociais. Tratar de saneamento básico, rede de esgoto, coleta de lixo, falta de água é tratar de direitos dos cidadãos vinculados ao meio ambiente saudável, sendo que a não efetivação de tais direitos constitui problema ambiental, violador da dignidade, que deve ser combatida com o efetivo exercício da cidadania.

Dando ênfase ao aspecto participativo, Dalmo Dallari (1998, p. 14) ensina que

a cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

A cidadania garante a todos a participação das discussões no espaço público, em especial para a proteção dos direitos que, com muita luta, foram conquistados pelos cidadãos e são atacados diariamente pelos defensores de interesses escusos. É o caso do direito ao meio ambiente que deve ser defendido por todos os cidadãos, que organizados devem exercer a cidadania, entendida como participação política em uma nação.

Somente o exercício da cidadania trará efetividade para os direitos que foram consagrados. Compete a todos lutar pela defesa do meio ambiente, base de uma almejada, e garantida constitucionalmente, sadia qualidade de vida.

A cidadania não se encontra nos livros, não se exercita com a leitura, embora sua essencialidade para a compreensão do assunto e exercício daquela. A cidadania exige, e somente se realiza, com a vida no espaço público, com a luta de idéias e outras medidas efetivas para a garantia dos direitos. A temática meio ambiente e a defesa e busca de efetivação de direitos a ele relacionados é apenas um dos assuntos protegidos através do exercício da cidadania.

Analisando os problemas ambientais enfrentados pelo planeta e o respectivo “*déficit*” de justiça ambiental, José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2004) tratam da necessidade de concretização de uma nova forma de cidadania, uma *cidadania ambiental*.

Inicialmente, os citados autores (2004, p. 307) analisam a insuficiência do modelo atual, ressaltando:

Ao se propor uma específica crise deflagrada no interior desse modelo político, diagnosticada a partir do novo quadro de complexidade das relações sociais, e na qual se insere o dado ecológico, produz-se efetivamente uma autêntica ruptura, ao menos com a proposta democrática clássica, de restrita abertura participativa na organização do poder político, e que, quando posicionada perante a complexidade dos atuais interesses e pretensões circunscritas ao status activus do cidadão, evidencia com maior gravidade essa ruptura quando revela o abismo existente entre os objetivos a serem realizados pela democracia clássica e as concretas e atuais exigências ecológicas que se põem como problemas, novos problemas reunidos em torno do que chamaremos de “*déficit*” de justiça ambiental.

Reconhecer que o Estado democrático de direito sofre hoje uma específica crise, originária de um “*déficit*” de justiça ambiental, importa afirmar não apenas a sua incompletude como modelo de regulação, mas também sua impertinência ou inadequação às novas exigências de realização da cidadania ambiental, que, assim, não tem condições de ser implementada satisfatoriamente, orientada que é por um limitado conjunto de diretrizes que pouco puderam modificar o projeto representativo do Estado liberal, a ponto de satisfazer as exigências da cidadania ambiental (...).

Após, Morato Leite e Ayala (2004) sustentam a necessidade de implementação de uma *racionalidade ecológica* na democracia, com respeito e consulta a interesses não representados pelas instituições de democracias liberais. Falam os autores, por exemplo, em “reserva da decisão”, que constituiria uma cláusula de bloqueio para quando se tratasse de assunto que diga respeito a entes que não estão participando do processo de decisão, em especial às gerações futuras. Desse modo, limitar-se-ia a atuação do processo democrático atual, que também deve possuir compromisso com o futuro, o que raramente ocorre.

Mais adiante (2004, p. 317), após conceituarem, em nota de rodapé, o Estado de Direito Ambiental como sendo o *Estado que, além de apresentar elementos básicos, como os sociais e democráticos, tem como tarefa prioritária a temática ambiental*, ensinam os autores:

A partir do reconhecimento do “*déficit*” *democrático* das democracias liberais, pode-se identificá-lo especialmente no conceito de cidadania. A cidadania no Estado de Direito, formada pela evolução histórica com a eclosão de *novos direitos*, difere tremendamente dos conceitos da tradicional cidadania. Verifica-se a insuficiência do paradigma do Estado tradicional em lidar com seus *novos fins* ligados à proteção ao bem ambiental, que exige novas tarefas e nova postura. De fato, vivemos em uma sociedade de risco, que está sujeita a catástrofes em escala planetária e que minimamente exerce uma cidadania solidária e participativa, *considerando a exigência de proteção de um bem que pertence a todos de forma difusa*, e não no seu viés individualista e tradicional.

A *nova* cidadania ambiental é mais abrangente e não está circunscrita espacialmente a determinado território ou ligada a um determinado povo oriundo da significação clássica de nação; ela tem como *objetivo comum a proteção intercomunitária do bem difuso ambiental*, fugindo dos elementos referidos na cidadania clássica.

Atendendo ao objetivo de proteção intercomunitária, fundada na solidariedade e na participação responsável dos sujeitos políticos na proteção do bem ambiental, pode ser considerado que o cidadão no modelo de cidadania ambiental não tem um compromisso de lealdade nacional, mas sim um compromisso de lealdade ecológica, na feliz dicção de Ángel Valencia Sáiz.

Percebe-se que os autores, embora sob óticas diversas, sempre tratam de “espaço público”. Resta evidente que a temática ambiental não pode deixar de ser tratada no espaço público, bem como as formas de participação neste espaço e as formas de garantir a todos o acesso a tal palco de discussões, as quais devem evoluir, principalmente, no aspecto ambiental, garantindo a participação das gerações futuras, seja pela “reserva de decisão” ou outro meio adequado.

Ainda, a *dignidade da pessoa humana* também é fundamento da República, que assim é explicitada por Moraes (2003, p. 50):

Concede unidade aos direitos e garantias fundamentais, sendo inerente às personalidades humanas. Esse fundamento afasta a idéia de predomínio das concepções transpessoalistas de Estado e Nação, em detrimento da liberdade individual. A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos.

Não há como tratar o tema da dignidade da pessoa humana (e direitos fundamentais) e não lembrar de Ingo Wolfgang Sarlet. Em seu tradicional livro “A Eficácia dos Direitos Fundamentais” (2007, p. 55-58), ao tratar das dimensões (ou gerações) de direitos fundamentais, após referir aos direitos de primeira (direitos de defesa – vida e liberdade) e segunda dimensão (direitos positivos – assistência social, saúde, educação e trabalho), o autor traz importante observação quanto aos direitos de terceira dimensão. Nestes, coloca o direito ao meio ambiente e o vincula a dignidade da pessoa humana. Em suma afirma que,

os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, trazem como nota distintiva o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação), e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. Para outros, os direitos de terceira dimensão têm por destinatário precípua “o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta”. Dentre os direitos fundamentais de terceira dimensão consensualmente mais citados, cumpre referir os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação. Cuida-se, na verdade, do resultado de novas reivindicações fundamentais do ser humano, geradas, entre outros fatores, pelo impacto tecnológico, pelo estado crônico de beligerância, bem como pelo processo de descolonização do segundo pós-guerra e suas contundentes conseqüências, acarretando profundos reflexos na esfera dos direitos fundamentais.

(...)

Para outros, por sua vez, os direitos fundamentais de terceira dimensão, como leciona Pérez Luño, podem ser considerados uma resposta ao fenômeno denominado “poluição das liberdades”, que caracteriza o processo de erosão e degradação sofrido pelos direitos fundamentais, principalmente em face do uso

das novas tecnologias. Nessa perspectiva, assume especial relevância o direito ao meio ambiente e à qualidade de vida (...).

Ainda, neste contexto, costumam ser feitas referências às garantias contra manipulações genéticas, ao direito de morrer com dignidade, ao direito à mudança de sexo, igualmente considerados, por parte da doutrina, de direitos de terceira dimensão, ressalvando-se que, para alguns, já se cuida de direitos de uma quarta dimensão. Verifica-se, contudo, que boa parte destes direitos em franco processo de reivindicação e desenvolvimento corresponde, na verdade, a facetas novas deduzidas do princípio da dignidade da pessoa humana, encontrando-se intimamente vinculados (à exceção dos direitos de titularidade notadamente coletiva e difusa) à idéia da liberdade-autonomia e da proteção da vida e outros bens fundamentais contra ingerência por parte do Estado e dos particulares.

Percebe-se claramente a presença do elemento meio ambiente em todos os seus desdobramentos, integrando o aspecto natural e o artificial. Para o autor os direitos fundamentais, entre eles o direito ao meio ambiente, são de titularidade coletiva ou difusa, ou melhor, pertencem ao gênero humano.

Mais adiante Sarlet (2007, p. 64) ensina:

De outra parte, observa-se que, nada obstante a já revelada dimensão coletiva e difusa de parte dos novos direitos de terceira (e da quarta?) dimensão, resta, de regra, preservado seu cunho individual. Objeto último, em todos os casos referidos, é sempre a proteção da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade da pessoa humana, o que pode ser bem exemplificado pelo direito ao meio ambiente. Este, em que pese a habitual (embora não-cogente) presença do interesse coletivo ou difuso, não deixa de objetivar a proteção da vida e da qualidade da vida do homem na sua individualidade.

Portanto, para o autor a proteção ao meio ambiente importa na proteção a dignidade da pessoa humana, sendo o direito ao meio ambiente apenas uma nova forma de reivindicar esta proteção.

E conclui o citado autor (2007, p. 66):

Os direitos da primeira, da segunda e da terceira dimensões (assim como os de quarta, se optarmos pelo seu reconhecimento), consoante lição já habitual da doutrina, gravitam em torno dos três postulados básicos da Revolução Francesa, quais sejam, a liberdade, a igualdade e a fraternidade, que, considerados individualmente, correspondem às diferentes dimensões. Todavia, tenho para mim que esta tríade queda incompleta em não se fazendo a devida referência ao mais fundamental dos direitos, isto é, à vida e ao princípio da dignidade da

pessoa humana, o qual – em que pese a discussão travada sobre a sua caracterização como direito ou princípio fundamental – se encontra na base da mais variada gama de direitos (...).

Por oportuno, colaciona-se importante ponderação de Sarlet (2007, p. 117) sobre a dificuldade em conceituar o que seja a dignidade da pessoa humana:

Inobstante as considerações até agora tecidas já tenham lançado um pouco de luz sobre o significado e o conteúdo da dignidade da pessoa humana, não há como negar que uma definição do que seja efetivamente esta dignidade não parece ser possível, uma vez que se cuida de conceitos de contornos vagos e imprecisos. Mesmo assim, não restam dúvidas de que a dignidade é algo real, já que não se verifica maior dificuldade em identificar as situações em que é espezinhada e agredida.

Sem dúvida, não obstante se possa ter dificuldade para apresentar um conceito preciso de dignidade da pessoa humana, o fato é que, na prática, no mundo dos fatos, não se encontra dificuldade em afirmar quando a dignidade da pessoa humana é violada.

Ainda, observa Ingo Sarlet (2007, p. 118) que

a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é algo que simplesmente existe, sendo irrenunciável e inalienável, na medida em que constitui elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. Esta, portanto, como elemento integrante e irrenunciável da natureza humana, é algo que se reconhece, respeita e protege, mas não que possa ser criado ou lhe passa ser retirado, já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente. Não é, portanto, sem razão que se sustentou até mesmo a desnecessidade de uma definição jurídica da dignidade da pessoa humana, na medida em que, em última análise, se cuida do valor próprio, da natureza do ser humano como tal. Além disso, como já visto, não se deve olvidar que a dignidade independe das circunstâncias concretas, sendo algo inerente a toda e qualquer pessoa, de tal sorte que todos – mesmo o maior dos criminosos – são iguais em dignidade. Aliás, não é outro o entendimento que subjaz ao art. 1.º da Declaração Universal da ONU (1948), segundo a qual “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito e fraternidade.”

Portanto, toda e qualquer ação tanto do Poder Público quanto de particulares deve preservar a dignidade dos atingidos pelos seus efeitos.

Consciente ou inconscientemente o homem não vive sem o meio ambiente, sendo ele o palco da realização da dignidade humana, onde a melhora da qualidade de vida reflete no maior sentimento de dignidade humana.

Mais que isso, a preservação ambiental implica diretamente na preservação dos direitos à vida e à saúde, que a cada dia correm mais riscos com os problemas ambientais, importando, como visto, na proteção à própria dignidade da pessoa humana. Por oportuno, lembre-se daqueles que, em razão da degradação ambiental, são forçados a ingerir alimentos ou bebidas contaminadas, alguns morrendo e outros tendo a saúde comprometida. É evidente que a degradação ambiental atingiu a dignidade de tais pessoas.

O princípio da dignidade da pessoa humana é tão importante e essencial, que a sua não positividade não traz qualquer prejuízo ao cidadão, que pode argüi-lo sempre que seus direitos forem violados, uma vez que o direito de defesa da “dignidade da pessoa humana” preexiste ao Direito, sendo sempre mais amplo do que o conteúdo positivado.

Toda e qualquer conduta que viole a condição de ser humano de cada cidadão poderá ser combatida com base neste princípio.

Apenas para registro, deve-se lembrar que existe interessante discussão sobre o alcance do conceito de dignidade da pessoa humana, em especial se o mesmo é mutável ou imutável ao passar dos anos, bem como se tal princípio é universal, ou seja, se o conceito de dignidade é válido em todo o planeta.

Entretanto, a discussão acima, embora de extrema importância, fica em um segundo plano, uma vez que não há dúvidas que a violação ao direito a um meio ambiente equilibrado atinge o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como atinge a condição de ser humano, em qualquer parte do planeta e em qualquer geração: presente ou futura, e até mesmo nas gerações passadas, não obstante não possuíssem consciência da violação. Lesões desta natureza atingem o direito à vida e à saúde, elementos essenciais do princípio em estudo.

Tomando em consideração o que foi dito, é certo que a dignidade não pode ser considerada apenas no aspecto individual, ou seja, o que cada pessoa considera digno ou indigno. Isto causaria, por exemplo, a não violação de tal princípio diante da devastação de florestas onde os proprietários não considerassem tal conduta atentatória a dignidade.

Deve-se ter em conta que a dignidade está ligada a direitos invioláveis por ação ou omissão de quem quer que seja, e especialmente inserida em direitos irrenunciáveis pelos indivíduos, como o direito ao gozo de um meio ambiente equilibrado, garantia de saúde e vida.

Diversos acórdãos do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul em matéria ambiental tratam da dignidade da pessoa humana. Para exemplificar, dois casos serão citados.

O primeiro trata de decisão sobre rede de esgoto irregular em escola pública, onde a ligação à rede pública coletora de esgoto cloacal estava em condição irregular, danificada, sendo os dejetos despejados sem nenhum tratamento. O segundo caso refere-se à ausência de rede de esgoto em loteamento na cidade de Santa Maria, RS. Em ambos os casos, por irregularidade ou ausência de estrutura sanitária mínima, os cidadãos que ali estudavam ou residiam, bem como a vizinhança, sofriam extremo prejuízo em sua qualidade de vida, o que resultou no ajuizamento de Ação Civil Pública pelo Ministério Público local. As decisões finais foram assim ementadas:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÃO DE FAZER. DANO AMBIENTAL. O dever de garantir infra-estrutura digna aos estudantes de escola pública estadual é do Estado, pois deixou de providenciar a rede de esgoto cloacal no local, circunstância que afetou o meio ambiente, comprometeu a saúde pública e violou a dignidade da pessoa humana. RECURSO DESPROVIDO. (Apelação Cível N° 70014103824, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 06/12/2006)³

DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR. PARQUE PINHEIRO MACHADO. REDE DE ESGOTO. RESPONSABILIDADE. O dever de garantir infra-estrutura digna aos moradores do loteamento Parque Pinheiro Machado é do Município de Santa

³Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2006&codigo=1361845> Acesso em 20/05/2007.

Maria, pois deixou de providenciar a rede de esgoto cloacal no local, circunstância que afetou o meio ambiente, comprometeu a saúde pública e violou a dignidade da pessoa humana. Implantação da rede de esgoto e recuperação ambiental corretamente imposta ao apelante, que teve concedido prazo razoável “dois anos” para a execução da obra. Questões orçamentárias que não podem servir para eximir o Município de tarefa tão essencial à dignidade de seus habitantes. Prazo para conclusão da obra e fixação de multa bem dimensionada na origem. Precedentes desta Corte. APELAÇÃO IMPROVIDA. (Apelação Cível N°. 70011759842, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 01/12/2005).⁴

Assim, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul considerou que a omissão estatal feria a dignidade das pessoas atingidas, determinando a realização das obras e deixando claro que “questões orçamentárias não podem servir para eximir o Município de tarefa tão essencial à dignidade de seus habitantes”, o que é evidente diante do que até este momento foi tratado, mas muitas vezes é desconsiderado pelo administrador público.

Tratados os princípios previstos no artigo 1.º da Constituição Federal, não se pode esquecer que o artigo 3.º da Carta prevê os objetivos fundamentais da República, possuindo a seguinte redação:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II - garantir o desenvolvimento nacional;
III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A atuação de todos os componentes da sociedade, não apenas do Estado, deve buscar os objetivos acima.

Tratando do tema meio ambiente, destaca-se entre os princípios-objetivos a construção de uma sociedade solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a promoção do bem estar de todos. Tais objetivos estão ligados a preservação ambiental.

⁴ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2005&codigo=922991> Acesso em 22/05/2007.

Não há como desconsiderar que a proteção ao meio ambiente somente será eficaz, efetiva, com a presença da solidariedade, assim entendida como participação social, onde se tenha a consciência de que a preservação do meio ambiente é obrigação de todos, não sendo correto apenas passivamente cobrar atitudes do Estado, enquanto não se faz o mínimo possível no dia-a-dia. É muito comum a defesa do meio ambiente limitada apenas ao discurso, não se refletindo na prática. O único caminho que se dispõe é a consideração, por todos, da variante ambiental em suas atividades.

Da mesma forma, a proteção ao meio ambiente passa pelo combate a pobreza, que se manifesta, entre outros aspectos, pela ausência de estrutura mínima de sanidade e higiene nos bolsões de miséria. A contaminação do solo e das águas pelo lixo ali produzido é consequência certa e facilmente perceptível nos córregos nas proximidades destes locais, sendo este apenas um dos diversos exemplos que poderiam ser citados.

Por fim, somente com o respeito ao meio ambiente e o combate a condutas violadoras do direito ao meio ambiente equilibrado é que se terá o verdadeiro desenvolvimento, com qualidade de vida e o bem estar de todos.

Neste ponto, é importante referir que os princípios devem ser aplicados tendo em conta a harmonização dos mesmos, ou seja, deve-se extrair a máxima eficácia de um princípio, sem que atinja ou comprometa a eficácia de outro.

Segundo José Rubens Morato Leite (2007, p. 156),

com base no consenso do direito e da doutrina alemã, pode-se afirmar que os princípios são abertos para serem ponderados e balanceados com outros princípios; as regras servem para ser aplicadas no caso concreto. Assim sendo, não existe uma vinculação absoluta dos princípios, devendo-se considerar os valores e os objetivos envolvidos, dialogando com outros princípios conflitantes.

A ponderação acima é importante para que se possa compreender o real alcance dos princípios em estudo. Veja-se.

Em relação aos objetivos da República, resta evidente que o objetivo fundamental de garantir o desenvolvimento nacional não pode ser pensado como desenvolvimento a qualquer custo. Pelo contrário, tal princípio deve ser harmonizado com aqueles princípios-objetivos que buscam erradicar a pobreza e promover o bem estar de todos. Portanto, o desenvolvimento nacional é vinculado ao cuidado com os direitos sociais.

O desenvolvimento nacional que se deve buscar foi limitado, ou melhor, especificamente qualificado pelo legislador constituinte. Desenvolvimento econômico e social andando de mãos dadas, com especial atenção ao direito fundamental ao meio ambiente.

A par dos princípios constitucionais destacados e que guardam maior ligação com a temática tratada, a Constituição Federal de 1988 foi contaminada pela preocupação ambiental, conforme será analisado a seguir.

1.3 A Proteção do Meio Ambiente na Constituição de 1988

A Constituição Federal de 1988 destaca-se pela sua atenção ao meio ambiente, dedicando, como será apresentado, diversos dispositivos ao tema. O diploma maior de nosso país, a frente da imensa maioria das constituições, tratou de forma direta e ampla o tema ambiental.

Moraes (2003, p. 678) refere que

não obstante a preocupação com o meio ambiente seja antiga em vários ordenamentos jurídicos, inclusive nas Ordenações Filipinas que previam no Livro Quinto, Título LXXV, pena gravíssima ao agente que cortasse árvore ou fruto, sujeitando-o ao açoite e ao degredo para a África por quatro anos, se o dano fosse mínimo, caso contrário, o degredo seria para sempre; as nossas Constituições anteriores, diferentemente da atual que destinou um capítulo para sua proteção, com ele nunca se preocuparam.

Edis Milaré (1991, p. 3) destaca que a previsão constitucional em relação ao meio ambiente

é um marco histórico de inegável valor, dado que as Constituições que precederam a de 1988 jamais se preocuparam da proteção ao meio ambiente de forma específica e global. Nelas sequer uma vez foi empregada a expressão ‘meio ambiente’, a revelar total despreocupação com o próprio espaço em que vivemos.

Ao introduzir o assunto da constitucionalização do meio ambiente ou ecologização constitucional, Antônio Herman Benjamin (2007, p. 57) faz brilhante análise histórica:

A riqueza de “terra e arvoredos”, que surpreendeu e, possivelmente, encantou Pero Vaz de Caminha em 1500, finalmente foi reconhecida pela Constituição de 1988, passados 488 anos da chegada dos portugueses ao Brasil. Tantos anos após, ainda há fartura de “terra e arvoredos”, mas, definitivamente, o país mudou. Passou de Colônia a Império, de Império a República; alternou regimes autoritários e fases democráticas; viveu diferentes ciclos econômicos; migrou do campo para a cidade; construiu meios de transporte modernos; fomentou a indústria; promulgou Constituições, a começar pela de Dom Pedro I, de 1824; aboliu a escravidão e incorporou direitos fundamentais no diálogo do dia-a-dia. Como é evidente, tudo nesse período evoluiu, menos a percepção da natureza e o tratamento a ela conferido. Somente a partir de 1981, com a promulgação da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico-econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e processos ecológicos essenciais a ela associados. Um caminhar incerto e talvez insincero a princípio, em pleno regime militar, que ganhou velocidade com a democratização de 1985 e recebeu extraordinária aceitação na Constituição de 1988.

Após analisar as características de aspirações individuais das constituições de outrora, prossegue Benjamin (2007, p. 58) referindo que atualmente

ganham relevo características novas de expectativas (e a partir daí, de direitos), cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, ou até da sua versão welfarista mais moderna, do nós-contra-o-Estado. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – do nós-todos-em favor-do-planeta. Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto de cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma

valas de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada, confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmos, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou algo.

(...) é a crise ambiental, acirrada após a Segunda Guerra, que libertará forças irresistíveis, verdadeiras correntes que levarão à ecologização da Constituição, nos anos 70 e seguintes.

Crise ambiental essa que ninguém mais disputa sua atualidade e gravidade. Crise que multifacetária e global, com riscos ambientais de toda ordem e natureza: contaminação de água que bebemos, do ar que respiramos e dos alimentos que ingerimos, bem como perda crescente de biodiversidade planetária. Já não são ameaças que possam ser enfrentadas exclusivamente pelas autoridades públicas (a fórmula do nós-contra-o-Estado), ou mesmo por iniciativas individuais isoladas, pois vítimas são e serão todos os membros da comunidade, afetados indistintamente, os de hoje e os de amanhã, isto é, as gerações futuras. São riscos que à insegurança política, jurídica e social acrescentam a insegurança ambiental, patologia daquilo que o legislador brasileiro, com certa dose de imprecisão, chama de meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por vezes, de qualidade ambiental.

Mas Benjamin (2007, p. 64) lembra que

a ecologização da Constituição não é cria tardia de um lento e gradual amadurecimento do Direito Ambiental, o ápice que simboliza a consolidação dogmática e cultural de uma visão jurídica de mundo. Muito ao contrário, o meio ambiente ingressa no universo constitucional em pleno período de formação do Direito Ambiental. A experimentação jurídico-ecológica empolgou, simultaneamente, o legislador infraconstitucional e o constitucional.

Como consequência, prossegue o autor:

Os fundamentos dorsais do Direito Ambiental, ao contrário do que se dava com as disciplinas jurídicas clássicas, encontram-se, em maior ou menor medida, expressamente apresentados em um crescente número de Constituições modernas; é a partir delas, portanto, que se deve montar o edifício teórico da disciplina. Somente por mediação do texto constitucional enxergaremos – espera-se – um novo paradigma ético-jurídico, que é também político-econômico, marcado pelo permanente exercício de fuga da clássica compreensão coisificadora, exclusivista, individualista e fragmentária da biosfera.

Coube à Constituição – do Brasil, mas também de muitos outros países – repreender e retificar o velho paradigma civilístico, substituindo-o, em boa hora, por outro mais sensível à saúde das pessoas (enxergadas coletivamente), às expectativas das futuras gerações, à manutenção das funções ecológicas, aos efeitos negativos em longo prazo da exploração predatória dos recursos naturais, bem como aos benefícios tangíveis e intangíveis do seu uso-limitado (e até não-uso). O universo dessas novas ordens constitucionais, afastando-se das estruturas normativas do passado recente, não ignora ou despreza a natureza, nem é a ela hostil.

Muito ao contrário, na Constituição, inicia-se uma jornada fora do comum, que permite propor, defender e edificar uma nova ordem pública, como será visto adiante, centrada na valorização da responsabilidade de todos para com as verdadeiras bases da vida, a Terra.

Portanto, ao contrário do que normalmente ocorre, quando após lento desenvolvimento de uma matéria esta atinge o texto constitucional, o meio ambiente – e o Direito Ambiental – foi consagrado na constituição ao mesmo tempo em que são tratados os seus fundamentos conceituais. Assim, como constata o citado autor, não há como tratar de direito ambiental sem confrontar as normas infraconstitucionais com a Constituição, o que, em outras matérias, somente ocorria após anos de amadurecimento de discussões.

E deve ficar claro que não há qualquer problema em tal fato. É evidente que a defesa do meio ambiente, além da importância do valor que expressa e dos objetos que procura proteger, não poderia aguardar qualquer prazo. Pelo contrário, a consagração constitucional era imperativa e urgente, sendo elogiável a sensibilidade do legislador constituinte. Assim, a Constituição Federal de 1988 encontra-se contaminada pela preocupação com o meio ambiente, estando ainda na vanguarda.

Carvalho (2003, p. 153), ao tratar da Constituição Federal, refere:

O artigo 225 concentra todo o vasto ideário conservacionista. Nele estão as grandes diretrizes para a política de proteção ao meio ambiente, as normas para a defesa da biodiversidade do país e, sobretudo o núcleo do que se constitui na principiologia do Direito Ambiental. Ressalto nesse dispositivo constitucional duas pedras angulares da questão: uma a de afirmar solenemente o direito que todos os cidadãos, sem distinção de nenhuma ordem, têm de poder gozar de um ambiente saudável e de idêntica qualidade de vida, estendendo esse direito inclusive mesmo às futuras gerações; a outra, a que estabelece uma co-responsabilidade ao conjunto da nação, atribuindo tanto ao Poder Público quanto à sociedade a obrigação de proteger o meio ambiente e defender a biodiversidade do país. A formulação deste postulado tem fortes implicações não só no campo especificamente jurídico como no de ordem ética.

É evidente que a preocupação do legislador constituinte com o meio ambiente não é fruto do acaso. Há anos diversos movimentos e eventos em âmbito mundial tratavam da temática ambiental, fazendo nascer em todos, em especial nos tomadores de decisão, a exata compreensão da crise ambiental e a certeza de que algo necessitava ser feito.

Como exemplo de tais movimentos tem-se a Declaração sobre o Ambiente Humano, confeccionada na Conferência das Nações Unidas em Estocolmo, Suécia, em 1972, que apresentou a seguinte conclusão, enumerada em 26 princípios, dos quais a seguir serão transcritos os cinco primeiros, por interessarem diretamente a temática tratada:

Princípio 1

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. A este respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o *apartheid*, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira são condenadas e devem ser eliminadas.

Princípio 2

Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras, mediante uma cuidadosa planificação ou ordenamento.

Princípio 3

Deve ser mantida e, sempre que possível restaurada ou melhorada a capacidade da terra de produzir recursos renováveis vitais.

Princípios 4

O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio da flora e da fauna silvestres e seu habitat, que se encontram atualmente, em grave perigo, devido a uma combinação de fatores adversos. Conseqüentemente, ao planificar o desenvolvimento econômico deve-se atribuir importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres.

Princípio 5

Os recursos não renováveis da terra devem empregar-se de forma que se evite o perigo de seu futuro esgotamento e se assegure que toda a humanidade compartilhe dos benefícios de sua utilização.

Com este espírito o legislador constituinte reservou ao meio ambiente o Capítulo VI do Título VIII, da Constituição Federal que trata da Ordem Social, cujos dispositivos rezam:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pela leitura do dispositivo percebe-se claramente o caráter amplo que o legislador constituinte procurou conferir a preocupação ambiental. Após garantir o “direito ao meio ambiente” e o conseqüente “dever de preservação” dirigido não apenas ao Estado, mas também à coletividade, o legislador tratou, de forma exemplificativa é importante frisar, de medidas específicas, como a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, bem como direcionou as políticas públicas para preservação, restauração e conscientização em relação a proteção do meio ambiente.

Reafirmando a já mencionada preocupação “ampla” com o meio ambiente, Moraes (2003, p. 679), com a didática que lhe é peculiar, ensina que a atual Constituição Federal previu várias regras para tornar eficaz a proteção ao meio ambiente, elencando:

regras de garantia: qualquer cidadão é parte legítima para a propositura da ação popular, visando a anulação de ato lesivo ao meio ambiente (CF, art. 5.º, LXXIII);

regras de competência: a Constituição Federal determina ser de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III); bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Além disso, existe a previsão da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24) para proteção das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII). Igualmente, o Ministério Público tem como função institucional promover o inquérito civil e a ação civil pública, inclusive para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III);

regras gerais: a Constituição estabelece difusamente diversas regras relacionadas à preservação do meio ambiente (CF, arts. 170, VI; 173, §5.º; 174, §3.º, 186, II; 200, VIII; 216, V; 231, §1.º);

regras específicas: encontram-se no capítulo da Constituição destinado ao meio ambiente.

Por fim, sobre as relações do meio ambiente com o meio jurídico, após tratar dos dilemas éticos existentes (antropocentrismo e ecologia profunda), José Rubens Morato Leite (2007, p. 141) conclui que

a Carta de 1988 adotou o “antropocentrismo alargado” porque considerou o ambiente como bem de uso comum do povo, atribuindo-lhe inegável caráter de macrobem. O art. 225 estabelece uma visão ampla de ambiente, não restringindo a realidade ambiental a mero conjunto de bens materiais (florestas, lagos, rios) sujeitos ao regime jurídico privado, ou mesmo público *stricto sensu*; pelo contrário, confere-lhe caráter de unicidade e de titularidade difusa. Nessa perspectiva difusa de macrobem, o meio ambiente passa a possuir um valor intrínseco. Se todos são titulares e necessitam do bem ambiental para a sua dignidade, o ambiente deixa de ser visto como entidades singulares concretas (árvores, animais, lagos) que dependam, para a sua preservação, de sujeitos determinados, passando a ser concebido como um bem abstrato de valor intrínseco – pois seu valor não está diretamente ligado a ninguém isoladamente –, sendo necessário, contudo, para que se possa atingir a própria qualidade de vida humana. Trata-se da proteção da natureza levando em conta a necessidade do sistema ecológico, mesmo sendo este pouco conhecido pela ciência e pela cognição humana.

Ao tratar sobre a conveniência da proteção constitucional ao meio ambiente, Benjamin (2007, p. 68) registra que

a experiência comparada parece indicar que, embora não necessariamente imprescindível, o reconhecimento constitucional expresso de direitos e deveres

ambientais é, jurídica e praticamente, benéfico, devendo, portanto, ser estimulado e festejado. Um regime constitucional cuidadosamente redigido, de modo a evitar dispositivos nebulosos e de sentido incerto, pode muito bem direcionar e até moldar a política nacional do meio ambiente.

Ainda, o citado autor enumera diversos benefícios substantivos da constitucionalização (2007, p. 69-76) Primeiro, o estabelecimento de um dever constitucional genérico de não degradar, base do regime de explorabilidade limitada e condicionada. Aqui ocorre a instituição de um inequívoco dever de não degradar, contraposto ao direito de explorar, inerente ao direito de propriedade, previsto no artigo 5.º, XXII, da Constituição Federal. Segundo, a ecologização da propriedade e da sua função social, resultando na instituição de um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. A variante ambiental passa a ser um fator que deve ser considerado em todas as atividades.

Como terceiro benefício, cita o autor a proteção ambiental como direito fundamental o que lhe confere toda a força destes direitos. O quarto benefício é a legitimação constitucional da função estatal reguladora, ou seja, facilita – e, por isso, obriga – a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais. No quinto benefício é apresentada a redução da discricionariedade administrativa nas decisões que digam respeito ao meio ambiente. Por fim, o sexto benefício substantivo consiste na ampliação da participação pública.

Como visto, a constitucionalização do meio ambiente coloca a nossa Constituição Federal em lugar de destaque. A importância do meio ambiente para a presente e futuras gerações foi reconhecida pela Carta Política, não cabendo qualquer discussão sobre a possibilidade de o meio ambiente, protegido constitucionalmente, servir de fundamento de defesa contra qualquer tipo de evento violador deste direito constitucional.

1.4 Princípios do Direito Ambiental

Quando se fala da anormalidade do ingresso do tema meio ambiente na Constituição Federal, uma vez que, como já foi tratado neste trabalho, não foi fruto de um lento amadurecimento das discussões doutrinárias e jurisprudenciais sobre o mesmo, é evidente que não se afirma a inexistência de um arcabouço infraconstitucional, onde existem, por exemplo, diversos princípios que orientam os estudos e ações na esfera ambiental.

Antes de se tratar dos princípios especificamente, é importante ratificar o que foi dito quando se falou dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, ou seja, que os princípios são mandados de otimização, significando que se deve extrair dos mesmos a máxima eficácia possível, desde que não viole outro princípio. Fala-se em harmonização de princípios, ao contrário das regras, onde uma afasta a aplicação da outra.

Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2006, p. 26) ensina que, no aspecto ambiental,

os princípios constituem pedras basulares dos sistemas político-jurídicos dos Estados civilizados, sendo adotados internacionalmente como fruto da necessidade de uma ecologia equilibrada e indicativos do caminho adequado para proteção ambiental, em conformidade com a realidade social e os valores culturais de cada Estado.

No dia-a-dia os princípios orientam o trabalho daqueles que tratam da matéria, por exemplo, os operadores do direito, que buscam no arcabouço principiológico as bases de suas ações e decisões, o que ganha especial relevo quando se trata de meio ambiente, considerando a rápida evolução das formas de violação deste direito, o que não é acompanhado pela legislação específica.

Em direito ambiental existem vários princípios, sendo que, em regra, os autores tratam dos princípios do desenvolvimento sustentável, do poluidor-pagador, do usuário-pagador, da prevenção, da participação, que serão analisados, sucintamente, a seguir.

Um dos princípios mais famosos – e por alguns equivocadamente interpretado – é o *princípio do poluidor-pagador*. Aquele que desenvolve uma atividade deve internalizar o custo da prevenção ambiental, bem como será responsável pelo dano ambiental decorrente da atividade.

Deve ficar claro que este princípio não autoriza a poluição mediante o pagamento. Embora isto seja evidente diante de um contexto que se objetiva a preservação do meio ambiente, muitos estudiosos e operadores do direito interpretavam – e muitos insistem em interpretar - nesse sentido esse princípio, argumentando que, mediante pagamento, poluir seria possível.

Sobre o ponto, adverte Fiorillo (2006, p. 30) que o princípio em questão

não traz como indicativo “pagar para poder poluir”, “poluir mediante pagamento” ou “pagar para evitar a contaminação”. Não se podem buscar através dele formas de contornar a reparação do dano, estabelecendo-se uma liceidade para o ato poluidor, como se alguém pudesse afirmar: “poluo, mas pago”.

Conforme afirmado acima, os princípios devem ser harmonizados – um não exclui o outro -, sendo tal visão muito importante para análise do princípio do poluidor-pagador, onde a responsabilização é ponto fundamental de outros princípios.

Fiorillo (2006, p. 30) sustenta o caráter preventivo e repressivo do presente princípio. Veja:

Desse modo, num primeiro momento, impõe-se ao poluidor o dever de arcar com as despesas de prevenção dos danos ao meio ambiente que a sua atividade possa ocasionar. Cabe a ele o ônus de utilizar instrumentos necessários à prevenção dos danos. Numa segunda órbita de alcance, esclarece este princípio que, ocorrendo danos ao meio ambiente em razão da atividade desenvolvida, o poluidor será responsável pela sua reparação.

Esse princípio encontra-se estampado na Constituição Federal, no art. 225, §3º, ao prever que *as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os*

infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Veja que o mandamento constitucional, expressamente, sujeita o poluidor a sanções, que não são afastadas pela reparação do dano decorrente do princípio em estudo.

Decorre do princípio do poluidor-pagador a *responsabilidade civil objetiva*, ou seja, a responsabilização independe da prova de dolo ou culpa, bastando a prova do dano e da autoria/atividade poluidora. Para fins de responsabilização, pouco importa se o causador do dano desejava aquele resultado (dolo) ou se agiu mediante qualquer das modalidades de culpa (imprudência = ação; negligência = omissão de cautela; imperícia = inobservância de regra técnica). Comprovado que o dano resultou da atividade desenvolvida, o responsável por esta deve indenizar. É evidente que no aspecto criminal o elemento subjetivo (dolo ou culpa) será levado em consideração.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul trata constantemente deste tema:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LIMINAR. CABIMENTO. CANAL DE DRENAGEM. MEIO AMBIENTE. PROTEÇÃO. PONDERAÇÃO DE INTERESSES. RESPONSABILIDADE. PRINCÍPIO POLUIDOR-PAGADOR. CUMPRIMENTO DA LIMINAR EM PRIMEIRO GRAU. OBJETO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. O critério da proporcionalidade sugere o afastamento da proibição de liminar contra o Poder Público, quando a necessidade de proteção ao bem jurídico ameaçado (meio ambiente) se sobrepõe ao interesse público protegido na regra geral. De acordo com o princípio poluidor-pagador, qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que contribuir, direta ou indiretamente, para a causação de dano ambiental, responde por sua prevenção, repressão ou reparação. Pelo que se colhe da experiência forense, a aplicação da astreinte, quando figura como destinatário da medida inibitória pessoa jurídica de direito público, não confere a coercitividade almejada, a par de acarretar consideráveis custos a serem suportados pela sociedade. O cumprimento, em primeiro grau, da decisão liminar mantida pelo relator do agravo de instrumento, na forma do art. 527 do CPC, não destitui de objeto o recurso. AGRAVO PARCIALMENTE PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70019744028, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mara Larsen Chechi, Julgado em 26/07/2007) ⁵

⁵ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=922208> Acesso em 15/04/2007.

No outro lado da relação, tem-se o princípio do *usuário-pagador*. Aquele que utiliza de um bem ambiental deve suportar os custos que tornam possível a utilização.

Henri Smets, citado por Paulo Affonso Leme Machado (2002, p. 51), ensina:

Em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio do usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levarem-se em conta as externalidades e raridades.

Este princípio harmoniza-se tranqüilamente com o princípio do poluidor-pagador, sendo que alguns autores afirmam que o primeiro contém o segundo. Significa dizer que os tributos cobrados pelo uso de um bem natural não autorizam a poluição, sendo que o usuário-poluidor deverá reparar os danos causados.

Outras duas importantes normas em direito ambiental são os princípios da prevenção e precaução. Estes princípios impõem ao Poder Público a obrigação de exigir medidas que impeçam o dano ambiental certo ou possível, preservando a qualidade de vida.

José Rubens Morato Leite (2007, p. 171), ao tratar dos citados princípios, ressalta:

Não resta dúvida de que os princípios da atuação preventiva e da precaução são, de fato, irmãos da mesma família, e pode-se dizer que ambos são os dois lados da mesma moeda. Trata-se de pontos de destaque da política ambiental, que exercem funções relevantes na gestão dos riscos ambientais. Tais princípios estão, decididamente, conectados ao objetivo da equidade intergeracional, que deles depende para a sua melhor relação com um futuro e com do bem ambiental (sic) de forma ecossistêmica.

Em razão desse “parentesco” muitos autores não diferenciam os princípios acima, tratando de prevenção e precaução no mesmo título. Entretanto, eles possuem diferenças essenciais.

Aplica-se o *princípio da prevenção* quando se conhece a atividade e os riscos dela decorrente, sendo exigido, por exemplo, o licenciamento ambiental quando da instalação de uma empresa de celulose.

Diferenciando os dois princípios, ensinam José Rubens Morato Leite e Patryck de Araújo Ayala (2004, p. 71 -78):

O conteúdo cautelar do princípio da prevenção é dirigido pela ciência e pela detenção de informações certas e precisas sobre a periculosidade e o risco fornecido pela atividade ou comportamento, que, assim, revela situação de maior verossimilhança do potencial lesivo que aquela controlada pelo princípio da precaução. O objetivo fundamental perseguido na atividade de aplicação do princípio da prevenção é, fundamentalmente, a proibição da repetição da atividade que já se sabe perigosa.

(...)

A incidência do princípio da precaução adstringe-se a hipótese de risco potencial, ainda que esse risco não tenha sido integralmente demonstrado, não possa ser quantificado em sua amplitude ou em seus efeitos, devido à insuficiência ou ao caráter inconclusivo dos dados científicos disponíveis na avaliação dos riscos.

(...)

Merce registro inicial o recente acórdão no caso Pzifer, no qual se discutiu a pertinência da implementação de medidas precaucionais diante dos riscos à saúde humana, que estariam associados ao uso da virginiamicina como aditivo na alimentação animal. Nesse caso, a afirmação dos riscos consistia na possível transferência da resistência antimicrobiana, do animal para o homem, resultando em redução da eficácia de certos medicamentos, contexto a partir do qual puderam ser estabelecidas várias diretrizes de orientação para a aplicação do princípio, sendo a mais importante, no sentido de que o princípio da precaução autorizava a decisão por medidas preventivas, sem que fosse necessário aguardar que a realidade dos riscos e a gravidade de seus efeitos, potencialmente adversos, estivessem plenamente demonstrados por meio de provas científicas concludentes.

Alexandra Aragão (2007, p. 43) registra:

A especial importância da prevenção no plano da proteção do ambiente é perfeitamente compreensível e corresponde ao aforismo popular “mais vale prevenir do que remediar”. O bom senso determina que, em vez de contabilizar os danos e tentar repará-los, se tente sobretudo antecipar e evitar a ocorrência de danos, por razões bastante evidentes que vão desde a justiça ambiental à simples racionalidade econômica, passando pela justiça inter-temporal.

(...)

O princípio da prevenção implica então a adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de

evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos. (...)

Existe uma variadíssima gama de instrumentos que podem ser utilizados para, preventivamente, evitar a ocorrência de danos ao ambiente: os estudos de impacto ambiental, as eco-auditorias, a licença ambiental, o desenvolvimento obrigatório de testes e procedimentos de notificação prévios à colocação de novos produtos no mercado (maxime produtos químicos ou organismos transgênicos), o próprio estabelecimento legal de valores limite para as emissões poluentes, etc.

Por sua vez, o *princípio da precaução* se aplica quando não há conhecimento sobre os riscos concretos gerados pela atividade, sendo necessário, por exemplo, um estudo prévio de impacto ambiental.

Interessante os ensinamentos trazidos por Alexandra Aragão (2007, p. 41) quando comenta o citado princípio:

Uma das primeiras adoções expressas do princípio da precaução no âmbito internacional foi em 1987, na Segunda Conferência Internacional sobre a protecção do Mar do Norte. Por força do princípio da precaução, “emissões de poluição potencialmente poluentes, devem ser reduzidas, mesmo quando não haja prova científica evidente do nexo causal entre as emissões e os efeitos”. O princípio da precaução significava então que “as pessoas e o seu ambiente devem ter em seu favor o benefício da dúvida quando haja incerteza sobre se uma dada acção os vai prejudicar”.

(...)

O princípio da precaução funciona com uma espécie de “in dubio pro ambiente”: na dúvida sobre a perigosidade de uma certa actividade para o ambiente, decide-se a favor do ambiente e contra o potencial poluidor, isto é, o ônus da prova da inocuidade de uma acção em relação ao ambiente é transferido do Estado ou do potencial poluído para o potencial poluidor. Ou seja, por força do princípio da precaução, é o potencial poluidor que tem o ônus da prova de que um acidente ecológico não vai ocorrer e de que adoptou medidas de precaução específicas.

Ora, as dúvidas sobre a perigosidade de uma determinada acção para o ambiente podem existir em várias circunstâncias: ou quando ainda não se verificaram quaisquer danos decorrentes de uma determinada actividade, mas se receia, apesar da falta de provas científicas, que possam vir a ocorrer; ou então quando, havendo já danos provocados ao ambiente, não há provas científicas sobre qual a causa que está na origem dos danos, ou sobre o nexo de causalidade entre uma determinada causa possível e os danos verificados. Em qualquer destes casos de dúvida, o princípio da precaução impõe, por previdência, que sejam tomadas medidas cautelares relativamente às actividades, aos produtos, aos projectos ou instalações “suspeitas” de ter provocado um dano, ou de poder vir a provocá-lo.

Essas medidas podem ser tão variadas como proibições, recusas de licenciamento, embargos, notificações, monitorizações, obrigações de registro, financiamento de acções de investigação, ou informação do público.

Acima de tudo, o princípio da precaução impõe que a responsabilidade de produzir os resultados científicos que provem a inocuidade ou a insignificância dos riscos seja atribuída a quem tem interesse no desenvolvimento da actividade interdita ou condicionada.

(...)

O princípio da precaução distingue-se, portanto, do da prevenção, por exigir uma protecção antecipatória do ambiente ainda num momento anterior àquele em que o princípio da prevenção impõe uma actuação preventiva, ou, como expressivamente refere David Freestone, enquanto a prevenção requer que os perigos comprovados sejam eliminados, o princípio da precaução determina que a acção para eliminar possíveis impactes danosos no ambiente seja tomada antes de um nexos causal ter sido estabelecido com uma evidência científica absoluta.

Para Morato Leite (2007, p. 171),

pode-se deduzir que a actuação preventiva é um mecanismo para a gestão dos riscos, voltado, especificamente, para inibir riscos concretos ou potenciais, sendo esses visíveis e previsíveis pelo conhecimento humano. Por seu turno, o princípio da precaução opera no primeiro momento dessa função antecipatória, inibitória e cautelar, em face do risco abstrato, que pode ser considerado risco de dano, pois muitas vezes é de difícil visualização e previsão.

Mais adiante, sobre o princípio da precaução, ensina Morato Leite (2007, p. 174):

Esse princípio reforça a regra de que as agressões ao ambiente, uma vez consumadas, são, normalmente, de difícil reparação, incerta e custosa, e pressupõem uma conduta genérica in dubio pro ambiente. Isso significa que o ambiente prevalece sobre uma atividade de perigo ou risco e as emissões poluentes devem ser reduzidas, mesmo que não haja certeza da prova científica sobre o liame de causalidade e os seus efeitos. Assim, devem-se considerar não só os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros provenientes de atividades humanas e que, eventualmente, possam vir a comprometer a relação intergeracional e de sustentabilidade ambiental.

Destaca-se interessante ementa de decisão preferida em Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público em relação a queimadas, onde foi aplicado o princípio da prevenção:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. APELAÇÃO CÍVEL. MUNICÍPIO DE ESMERALDA. UTILIZAÇÃO DO FOGO EM PRÁTICAS AGROPASTORIS E FLORESTAIS. AUSÊNCIA DE HABILITAÇÃO PERANTE O CONSEMA PARA A CONCESSÃO DE LICENÇAS PARA ATIVIDADES DE IMPACTO AMBIENTAL. ACÇÃO PREVENTIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO VISANDO À PROTECÇÃO AO MEIO AMBIENTE. NECESSIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO POR PARTE DO PODER PÚBLICO DE PROGRAMAS DE CONSCIENTIZAÇÃO SOBRE OS PREJUÍZOS CAUSADOS PELAS QUEIMADAS. 1. O interesse processual está presente quando a parte tem necessidade de ingressar em juízo para buscar a tutela pretendida. Sempre que

houver violação a direito ou ameaça de violação haverá interesse processual. 2. A lide não versa sobre a efetiva ocorrência de dano ambiental, mas sobre a necessidade de se evitar a consumação de uma ameaça de dano. Assim, a atuação do Ministério Público, na presente demanda, é movida pelo princípio da prevenção. 3. Pela prova documental dos autos restou demonstrado que o apelante não reuniu as condições necessárias à sua habilitação junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) e, desta forma, não detém competência para emitir licenças para atividades de impacto ambiental devendo, portanto, ser impedido de incorrer em tal prática. 4. Finalmente, cabe salientar que, a Constituição Federal determina em seu art. 225, que é dever do Poder Público promover a conscientização da comunidade e a educação sobre a necessidade de preservação do meio ambiente. Logo, o comando sentencial que ordenou a implantação de um programa para prevenir a comunidade sobre os prejuízos causados pelas queimadas homenageia a Carta Maior, concretizando os seus objetivos. CONHECERAM DO RECURSO E NEGARAM-LHE PROVIMENTO. UNÂNIME. (Apelação Cível Nº 70010744159, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em 17/08/2005).⁶

Ainda, destaca-se decisão que, com base no princípio da precaução, determinou a retirada de pilhas e baterias de determinado local, mesmo que incerta a lesividade de tal depósito ao meio ambiente. O julgamento assim foi ementado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. DESCARTE DE PILHAS E DE BATERIAS. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA PARA AVERIGUAÇÃO DOS RISCOS AO MEIO AMBIENTE. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. POR MAIORIA, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO. (Agravado de Instrumento Nº 70014855811, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Mário Crespo Brum, Julgado em 29/06/2006).⁷

No julgamento acima, a Desembargadora Madilde Chabar Maia entendeu que

deva se adequar a destinação de pilhas e baterias celulares já utilizados para que não propiciem dano ao meio ambiente, uma vez que mesmo de acordo com o disposto no artigo 13 da Resolução 257/99 do CONAMA e por serem potencialmente capazes de causar dano ao ecossistema ao teor do laudo referido pelo julgador na decisão vergastada, mister, em prestígio ao princípio da precaução, manter a determinação de recolhimento nos termos da antecipação de tutela concedida no juízo da causa.

⁶ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2005&codigo=625608> Acesso em 30/04/2007.

⁷ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2006&codigo=639960> Acesso em 30/07/2007

Nota-se que antes mesmo da existência de prova técnica indicando que aquele depósito colocava em risco ou causava dano ao meio ambiente, a simples possibilidade de dano levou a adoção de medida em favor bem ambiental (“in dubio pro ambiente”).

Também merece destaque o *princípio da participação*, previsto expressamente em nossa Constituição Federal, que reza:

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

Talvez seja este o princípio que necessite de maior atenção pela população mundial, uma vez que implica necessariamente em conscientização. Embora se corra o risco de tornar lugar comum diante da repetição, não pairam dúvidas de que somente a atuação conjunta de todos, sociedade e Estado, poderá ser eficaz na defesa do meio ambiente, o que foi observado pelo legislador, atribuindo a todos a responsabilidade pela proteção ambiental. Longe está o tempo em que, passivos, os membros da sociedade limitavam-se a exigir ação por parte do Estado. Agora, a Constituição Federal cobra de todos ações, sendo que apenas uma das ações possíveis consiste em exigir que o Estado faça a sua parte.

Fiorillo (2006, p. 40), ao comentar o dispositivo acima, refere que deste princípio *retira-se uma atuação conjunta entre organizações ambientalistas, sindicatos, indústrias, comércio, agricultura e tantos outros organismos sociais comprometidos nessa defesa e prevenção.*

A cada dia cresce o número de associações e organizações não governamentais que, política ou juridicamente, buscam a defesa do meio ambiente.

Machado (2002, p. 78), lembra que *a Declaração do Rio de Janeiro, da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992, em seu art. 10 diz: “O melhor modo de tratar as questões do meio ambiente é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, no nível pertinente”.*

Os autores concordam que não se pode falar em participação sem informação. Somente cidadãos bem informados, com consciência dos problemas e das conseqüências das ações – ou ausência delas - em discussão, poderão, de fato, “participar” de forma a garantir a preservação do meio ambiente para futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável também é tratado como princípio pela maioria dos autores quando se fala em direito ambiental, o que não é ponto pacífico.

Para se tomar posição, inicialmente deve-se definir em que consiste a expressão *desenvolvimento sustentável*. Como já foi apresentado, cindindo-a, toma-se “desenvolvimento” como um crescimento qualitativo, não apenas quantitativo, ligado à qualidade de vida. Por sua vez, “sustentabilidade” deve ser vista como qualidade de vida para a presente e futuras gerações.

A nossa Constituição Federal, em seu artigo 170, inciso VI, é expressa ao estabelecer como princípio da ordem econômica a defesa do meio ambiente, limitando, ou melhor, qualificando e regulamentando a busca de progresso econômico, que deve levar em conta a variante da defesa ambiental.

Assim, sucintamente pode-se afirmar que *desenvolvimento sustentável* é aquele que pensa em desenvolvimento com qualidade de vida, em felicidade como se tem trabalhado atualmente, para as gerações atual e futuras, o que implica, de forma absoluta, na proteção e respeito ao aspecto ambiental.

Agora que já se compreende a significação da expressão *desenvolvimento sustentável*, volta-se a pergunta: seria ele um princípio de direito ambiental?

Fiorillo (2006, p.27) destaca o desenvolvimento sustentável como um dos mais importantes princípios de direito ambiental, previsto no artigo 225 da Constituição Federal, sobre o mesmo aduzindo:

Constata-se que os recursos ambientais não são inesgotáveis, tornando-se inadmissível que as atividades econômicas desenvolvam-se alheias a esse fato.

Busca-se com isso a coexistência harmônica entre economia e meio ambiente. Permite-se o desenvolvimento, mas de forma sustentável, planejada, para que os recursos hoje existentes não se esgotem ou tornem-se inócuos.

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

Deve-se lembrar que a discussão sobre regras e princípios é profunda na doutrina. Para Dworkin (2002) a diferença entre normas e princípios está no fato de que naquelas vale o “tudo ou nada”, ao passo que neste vigora a dimensão de pesos, a ponderação. Por sua vez, Alexy (2002) baseia-se no critério da “generalidade” – critério fraco, segundo o qual os princípios são normas com generalidade elevada, ao contrário das regras. Por fim, para Ávila (2007) os princípios não prescrevem diretamente a conduta, mas o objetivo a ser alcançado, necessitando, a partir dele, descobrir quais os comportamentos necessários para a promoção do fim. Ao contrário, as normas-regras descrevem especificamente a conduta, o que limita a intensidade interpretativa. Para Ávila, os princípios não são mandados de otimização como se sustenta. O que se otimiza é o conteúdo dos princípios na atividade de ponderação.

Ensina Ávila (2007, p. 78-79):

As regras são normas imediatamente descritivas, primariamente retrospectivas e com pretensão de decidibilidade e abrangência, para cuja aplicação se exige a avaliação da correspondência, sempre centrada na finalidade que lhes dá suporte ou nos princípios que lhes são axiologicamente subjacentes, entre a construção conceitual da descrição normativa e a construção conceitual dos fatos.

(...)

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação de correlação entre os estados de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção.

A doutrina brasileira trata o “desenvolvimento sustentável” como princípio, sem, contudo, fundamentar – ou confrontar – tal entendimento com base na teoria dos princípios.

Pelo que foi, sucintamente, tratado anteriormente se pode afirmar, sem medo de errar, que não se está diante de uma norma-regra, uma vez que não se tem a descrição de um comportamento específico para atingir o fim visado, bem como não pode ser usado o tudo ou nada.

Seria então um princípio? A resposta é negativa. Os princípios tratados acima estão sujeitos a ponderação, ou seja, diante do conflito devem ser harmonizados no caso concreto, dando maior prevalência a este ou aquele. Tal fato é impensável diante do “desenvolvimento sustentável”.

Veja que a harmonização/ponderação não é estranha ao conceito. Pelo contrário, está inserida dentro dele. Falar em “desenvolvimento sustentável” significa conciliar desenvolvimento com equilíbrio e proteção ambiental. Quando determinada atividade, imprescindível, apresenta risco ambiental o “desenvolvimento sustentável” de uma só vez manda que se desenvolva a atividade e, também, que se adote medidas para garantir a sustentabilidade. Existe ponderação? Sim, não entre os princípios de direito ambiental, mas entre os elementos internos do princípio, no qual se objetiva o equilíbrio entre o ambiental, o social e o econômico.

Por este raciocínio, tranqüilamente pode-se afirmar que o “desenvolvimento sustentável” é mais que um princípio, é um sobreprincípio, um ideal. Os princípios de direito ambiental (poluidor-pagador, usuário-pagador, prevenção e precaução) derivam deste sobreprincípio, uma vez que todos, quando utilizados, procuram conduzir para um desenvolvimento sustentável. Em síntese, os princípios de direito ambiental, vistos através da ótica do sobreprincípio tratado, visam atingir a sustentabilidade e o desenvolvimento humano.

Como exemplo de outros sobreprincípios, o autor (2007, p. 98-99) cita o Estado de Direito, a segurança jurídica, a dignidade da pessoa humana e o devido processo legal. Esta categoria exerce função típica de princípios, mas age sobre outros princípios.

José Adércio Leite Sampaio (2003, p. 52) registra que *o desenvolvimento sustentável é o princípio matriz de uma série de subprincípios mais concretos de Direito Ambiental*.

Sobreprincípio ou princípio matriz, o *desenvolvimento sustentável* abarca e integra diversos princípios e regras, tornando mais fácil e dirigida a função interpretativa.

O desenvolvimento sustentável é o ideal da humanidade, é o objetivo que todos comungamos – ou devíamos comungar – para que se tenha um futuro com qualidade de vida e “felicidade”, sendo que os diversos princípios de direito ambiental, como o poluidor-pagador, usuário-pagador, prevenção, precaução, participação, entre outros, são as setas que indicam a todos o caminho da sustentabilidade.

2 A CONSTITUIÇÃO DE 88 E AS NOVAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1 O Ministério Público na História

A história de determinada instituição demonstra a profundidade e solidez de suas raízes, de sua estrutura e seus objetivos. Somente a memória histórica poderá informar se a situação hoje encontrada, seja de fracasso ou sucesso, é fruto do acaso ou de uma lenta e contínua luta pelo aprimoramento.

Não poderia ser diferente quando falamos da instituição Ministério Público, a qual ao longo dos anos apresentou profundas alterações em suas características até chegar ao que se conhece hoje.

Com muita propriedade, o historiador Gunter Axt (2006, p. 19) refere que

a história preenche função para a sociedade quando empresta sentido coletivo ao passado das pessoas e das instituições e, a partir daí, suscita a construção de identidades. Identidade, neste caso, é muito mais do que um identificador, balizado numa seqüência de nomes, datas e lugares. Pressupõe uma significação anterior, dimanada da articulação entre o individual e o coletivo, no tempo e no espaço.

Na seqüência, o citado historiador (2006, p. 23), quando trata especificamente da trajetória do Ministério Público, coloca diversas indagações que são comuns a maioria dos membros da sociedade brasileira, especialmente àqueles que não fazem parte do meio jurídico, expondo:

Em que parte do Poder Judiciário o Ministério Público se situa, perguntam alguns; ou será que se trata de um órgão governativo, integrante da Administração Pública? São os promotores eleitos – como nos filmes de Hollywood – ou são magistrados concursados? Se a acusação perante o tribunal parece ser seu ofício, por que o Ministério Público se envolve com casos sobre ecologia, patrimônio histórico ou artístico? Por que a ação dos promotores tem a ver ao mesmo tempo com um escândalo de corrupção, um crime do colarinho branco e o tratamento aos menores infratores ou aos idosos?

Tais indagações comprovam que grande parte da sociedade desconhece a real natureza do Ministério Público, o que muito se deve a sua trajetória durante os anos, na maioria das vezes vinculada a defesa do Estado, conforme se verá.

Muitos divergem sobre a origem do Ministério Público. Segundo Mazzilli (1995, p. 4) as funções de vários órgãos que diziam respeito a um “ministério público” foram reunidas em uma instituição. Portanto, segundo o autor, as funções hoje desempenhadas pelo órgão ministerial já existiam, embora diluídas, mesmo antes do surgimento da instituição. Assevera Mazzilli que *na mesma linha, José Frederico Marques invocou Garraud para dizer que a verdade “é que o Ministério Público se revelou primeiro por sua ação e, quando as ordenanças francesas dele se ocuparam, a instituição já estava em pleno exercício”*.

Luciana Ribeiro Lepri Moreira (2004, p. 43) refere que

numa breve retrospectiva histórica, pesquisando nas raízes do Ministério Público, como e por quê passaram seus órgãos a assumir esse encargo, que hoje é tão significativo, não veremos um momento determinado onde ele surja. Tanto a função de atendimento aos interessados como todas as demais funções pelas quais hoje é conhecido (promoção da ação penal e da ação civil pública, fiscal da lei, defesa dos interesses indisponíveis da sociedade), o Ministério Público foi chamando a si “paulatinamente, foi juntando em torno de si várias funções antes espalhadas em diferentes mãos” (Tornaghi, 1959, p. 155).

Em síntese, pessoas ou órgãos com atividades típicas do atual Ministério Público precederam à própria criação da instituição. A defesa do interesse público, dos necessitados, a ação penal, entre outras, eram atividades desenvolvidas antes mesmo da criação do Ministério Público, que posteriormente foram neste órgão concentradas.

Gunter Axt (2006, p. 24), seguindo a visão mais tradicional, sobre a origem do Ministério Público ensina:

A versão mais difundida e aceita entre os teóricos brasileiros, historicamente influenciados pelo direito francês, parece ser aquela que indica a origem do Ministério Público na França, mediante a invocação da Ordenança de 25 de março de 1302, de Felipe IV, o Belo, na qual foi estabelecido juramento igual ao dos juízes para procuradores do rei. Esses agentes, demissíveis *ad nutum*, intervinham em tudo que fosse considerado de interesse público, pedindo castigo para criminosos, assistindo menores em causas civis ou criminais e oficiando junto aos tribunais nos assuntos de interesse da Coroa, do Estado ou da Igreja. Conhecidos até então como *magistrature débout* e como *parquet*, denominações cunhadas em alusão à posição por eles ocupada nas audiências, que, em contraponto à *magistrature assise*, acomodada sobre o estrado, apresentavam-se de pé, ou com assento sobre o assoalho, esses novos *gens du roi* foram distinguidos com a prerrogativa de sentar-se ao mesmo plano dos magistrados, participando da dignidade real.

O nascimento da expressão “Ministério Público” vem sendo atribuído a provimentos legislativos do início do Século XVIII, na França, dimanados “quase inadvertidamente” da prática dos procuradores e advogados do rei, quando se referiam ao próprio *mister*, ou ofício. (...)

Esclarece Alexandre de Moraes (2003, p. 490) que

a maioria dos tratadistas se inclina a admitir sua procedência francesa, sem embargo de antecedentes remotos, por ter-se apresentado na França com caráter de continuidade – *Ce corps de magistrals*, pois, apesar de antes do século XIV, os *procurateurs ou procureus du roi* serem simplesmente representantes dos interesses privados dos monarcas ante os Tribunais, quando o processo acusatório foi substituído pelo inquisitório, tornando-se os *procureus* verdadeiros representantes dos interesses sociais.

A par das discussões acima, o fato é que a história do Ministério Público confunde-se com a luta pela democracia e pela garantia dos direitos aos cidadãos. A cada passo dado direitos são conquistados e garantidos, até se chegar ao Ministério Público guardião da

cidadania, onde se encontra a garantia do gozo de um meio ambiente equilibrado, que deve ser garantido pela instituição.

A seguir serão abordadas as características do Ministério Público em cada fase de desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.1.1 O Ministério Público no Brasil Colônia

O período do Brasil Colônia compreende os anos de 1500 a 1822, sendo marcado pelas descobertas e navegações em busca de riquezas.

Em 1609 começa a funcionar a Relação da Bahia, primeiro tribunal brasileiro, sendo conferido aos seus integrantes os mesmo privilégios dos desembargadores que atuavam em Portugal.

Alguns autores sustentam a inexistência de um Ministério Público no período colonial. Por sua vez, Gunter Axt (2006, p. 27) afirma ser *inegável que as respectivas funções já encontravam expressão, pois integravam a estrutura jurídica do reino português, do qual o Brasil fazia parte. Daí a necessidade de desenvolver-se uma compreensão genérica do universo metropolitano.*

Volta-se a afirmativa tratada acima, no sentido de que o Ministério Público existia por “ações” e não como instituição, ou seja, as funções típicas do atual Ministério Público eram desenvolvidas por outros órgãos.

Ao comentar a figura dos Ouvidores e Corregedores existente à época, o autor acima citado refere que *no acanhado ambiente colonial, no qual a administração da justiça era bastante enxuta, sem dúvida as funções presentemente atribuídas ao Ministério Público principiaram a ser preenchidas por esses superfuncionários reais.*

Fundamentando o seu entendimento Gunter Axt (2006, p. 35/36) lembra:

As figuras dos procuradores da Coroa e da Fazenda e do promotor de Justiça existiam em Portugal desde o século XIV e achavam-se presentes na Casa da Suplicação. Os procuradores da Coroa e da Fazenda defendiam os interesses do rei e a aplicação do direito régio, gozavam dos privilégios dos magistrados e eram imunes a suas ações.

Por sua vez, no Livro Primeiro das Ordenações Filipinas, no Título XV, constavam instruções aos Promotores de Justiça, a quem competia fiscalizar o andamento dos processos e devassas, pedindo vistas, operando investigações, registrando denúncias e decretando prisões. “Cabia-lhe também realizar a acusação dos presos frente ao tribunal da Relação ou junto à Casa da Suplicação, bem como visitar as cadeias, auxiliado pelo solicitador da Justiça, no primeiro dia de cada mês, a fim de agilizar solturas”. O promotor também encaminhava as cartas da Justiça, com denúncias ou apelações, produzidas por ele próprio, por outros oficiais da Justiça ou pelos escravos, pobres e desamparados, aos chamados caminheiros da Casa da Suplicação, para que os mesmos distribuíssem-nas conforme suas orientações aos desembargadores e juízos, os quais se fossem negligentes, poderiam ser denunciados pelo procurador ao regedor. A promotoria era privativa da Casa de Suplicação e da Relação do Porto, devendo nas demais cidades e vilas o exercício das funções, especialmente as de investigação e formação de culpa, recair sobre tabeliães ou escrivães.

Salienta Gunter Axt (2006, p. 36) que *os ofícios do procurador dos feitos da Coroa e do promotor de Justiça já estavam instruídos nas Ordenações Manuelinas, cuja edição princeps definitiva data de 1521, nos Títulos XI e XII, respectivamente.*

Especificamente em relação ao Brasil, Gunter Axt lembra (fl. 37):

No Brasil, os procuradores da Coroa e da Fazenda e o promotor de Justiça foram fundidos num único cargo. O procurador da Coroa e da Fazenda existia na Colônia desde o regimento baixado para a administração fazendária, em 17 de dezembro de 1548, que aparelhou o governo-geral com a figura do provedor-mor, junto do qual atuava, em companhia do juiz dos feitos da Coroa. Conforme o Regimento da Relação da Bahia, de 7 de março de 1609, a procuradoria continuaria sendo diretamente provida pelo rei, sendo as determinações da Ordenações. Incidiam sobre o cargo as atribuições previstas no Regimento da Casa da Suplicação. Afora agir, a partir de então, como promotor nas causas criminais, o procurador da Relação da Bahia mantinha atribuições previstas em 1548 e consolidadas nas Ordenações Filipinas. A procuradoria era geralmente atribuída ao desembargador mais moço da Relação. A criação da Relação da Bahia, em 1609, implantou, assim, o exercício das funções do Ministério Público em terras brasileiras, ainda que tenha fundido o procurador da Coroa e Fazenda com o promotor de Justiça.

Portanto, resta evidente que as funções de Ministério Público, ainda que de forma embrionária, estavam presente em outros cargos, em especial nas câmaras municipais, em que existia a figura do procurador do conselho. Segundo Gunter (2006, p. 39), *na prática, o procurador do conselho parece ter atuado na defesa do indivíduo colonial aos abusos de autoridade dos rendeiros arrendatários, posicionando-se contra o centralismo da Coroa.*

Em relação ao Sul do país, ressalta Gunter Axt (2006, p. 46):

O Rio Grande do Sul integrava a jurisdição da Relação do Rio de Janeiro através da Comarca da Ilha de Santa Catarina, criada pelo Alvará de 20 de janeiro de 1749. Antes disso, pertenceu à Comarca de Paranaguá e à Comarca de São Paulo. A grande extensão territorial dessa jurisdição constringia o bom funcionamento da justiça. (...) Apenas com o Alvará de 12 de janeiro de 1821 Santa Catarina foi desmembrada da Comarca do Rio Grande.

Portanto, durante o período colonial no Rio Grande do Sul, as funções atualmente atribuídas ao Ministério Público eram exercidas pelos procuradores nas distantes Relações da Bahia e, mais tarde, do Rio de Janeiro. Embora se conheça pouco sobre a atividade dos ouvidores das comarcas de Santa Catarina e do Rio Grande, é possível admitir que eles tenham lançado mão de suas prerrogativas de formação de inquérito e de denúncia, além, certamente, de realizarem as correições nas câmaras. A partir de 1817, o ouvidor passou a exercer cumulativamente a função de comissário de polícia da Comarca, enviando à Intendência Geral da Polícia da Corte e do Reino um sumário dos crimes cometidos, para que determinasse as providências a serem tomadas.

Por sua vez, os conselhos municipais vinham exercendo no Rio Grande do Sul certa funções hoje atribuídas ao Ministério Público desde a criação, conforme Provisão Régia de 17 de julho de 1747, da Câmara de Rio Grande, em 16 de dezembro de 1751, quando foram empossados os primeiros oficiais e surgiu o primeiro procurador local. (...) Às vésperas da Independência, existiam cinco procuradores atuando junto às câmaras municipais: em Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo, Santo Antônio da Patrulha e Cachoeira do Sul, os quais, além de defenderem os interesses das câmaras, fiscalizarem a arrecadação, o patrimônio público e a execução orçamentária, compartilhavam em nível local com os juízos ordinários, tabeliães e escrivães as prerrogativas de denúncia da promotoria.

Conclui o citado historiador (2006, p. 51):

Assim, o Brasil e o Rio Grande do Sul foram integrados aos cânones do direito ocidental no marco do processo da expansão ultramarina e colonial portuguesa. Funções atribuídas em época hodierna ao Ministério Público achavam-se presentes de forma embrionária na estrutura administrativa da justiça. No contexto da sociedade estamental do Antigo Regime, da unidade da Igreja com o Estado, da falta de divisão entre os poderes e da confusão de competências burocráticas formais, encontramos prerrogativas do Ministério Público dispersas entre os procuradores da Coroa e da Fazenda, os promotores de Justiça régios, os ouvidores e corregedores, os promotores de Justiça eclesiásticos e, finalmente,

manifestas nas câmaras municipais, através da ação dos procuradores do conselho, ocasionalmente partilhada com escrivães, tabeliães e juizes ordinários responsáveis pela aplicação do direito consuetudinário.

Apesar da existência de autoridades que exerciam funções típicas do Ministério Público de hoje, não existe qualquer relato sobre atividades que buscassem tutelar o meio ambiente, preocupação esta inexistente na época, onde todos os recursos naturais eram abundantes e, imaginava-se, ilimitados.

2.1.2 O Ministério Público no Brasil Império

Em 1824 foi outorgada a Constituição do Império do Brasil pelo Imperador Dom Pedro I. Conforme ensina Mazzilli (1995, p. 11), nela

atribuíam-se ao procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes, ressalvadas as hipóteses de iniciativa acusatória da Câmara de Deputados. Por sua vez, o Código de Processo Criminal do Império (de 1832) continha uma seção reservada aos promotores, com os primeiros requisitos para sua nomeação e o elenco das principais atribuições (arts. 36 a 38). Com a reforma de 1841 e com os respectivos regulamentos, a qualidade de “bacharel idôneo” passou a ser requisito da nomeação dos promotores públicos.

No dia 18 de setembro de 1928 foi editada uma lei que regulamentava o funcionamento do Supremo Tribunal de Justiça, onde atuava um procurador. Em 1º de outubro do citado ano outra lei destituiu as câmaras municipais de funções judicantes.

Uma síntese do Ministério Público da época pode ser obtida na publicação “Ministério Público do Rio Grande do Sul, da Colônia aos nossos Dias”, elaborada pelo Memorial do Ministério Público:

Com a Independência, a competência do direito canônico foi confinada à esfera da Igreja. A Constituição outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, em 25 de março de 1824, previu genericamente a separação dos Poderes, a criação de tribunais de segunda instância nas províncias mais importantes e a instalação do

Supremo Tribunal. Mas, na prática, a autonomia era restrita, pois o Poder Judicial permaneceu em grande medida atrelado ao Ministério da Justiça e os juizes não tinham maiores garantias funcionais. Tratava-se de uma Justiça direcionada, sobretudo, para dirimir contendas entre particulares e aplicar a Lei Penal. O Judiciário não podia controlar os atos dos demais Poderes.

Junto aos Tribunais continuaram funcionando os Procuradores da Coroa e um Promotor, sendo geralmente designado o Desembargador mais moço para o exercício do cargo.

O Código de Processo Criminal promulgado pelo Congresso Geral em 1832 instituiu os Promotores de primeira instância no Brasil. Os Promotores então cidadãos leigos eleitos pelas Câmaras Municipais e nomeados pelo Presidente da Província a partir de lista tríplice para um mandato de três anos.

A Reforma de 1841, na esteira do chamado Regresso Conservador, suprimiu a participação das Câmaras na escolha dos Promotores e a permanência na Promotoria passou a ser por tempo indeterminado. Na hierarquia judiciária imperial, os Promotores estavam acima dos Delegados de Polícia, mas submetidos aos Chefes de Polícia.

Durante todo o Império, as Promotorias eram consideradas como uma espécie de estágio para a Magistratura ou para a carreira política nos Parlamentos. Muito embora o cargo fosse eminentemente político, havia, contudo, alguns Promotores que se opunham às intervenções do Presidente da Província ou dos Magistrados na sua esfera de competência, em especial após a Reforma do Código de Processo Penal de 1871, que reforçou as prerrogativas de denúncia do Promotor. Pela primeira vez, apareceu a expressão “Ministério Público” em um diploma legal brasileiro.

Em 1874, instalou-se o Tribunal da Relação de Porto Alegre, com jurisdição sobre o Rio Grande do Sul e Santa Catarina, junto ao qual passou a funcionar um Procurador da Coroa. O Procurador instruía os Promotores da primeira instância, mas estes ainda enviavam os relatórios de suas atividades a juizes de direito e ao Presidente da Província, cargo administrativo nomeado pelo Ministério da Justiça.

Da mesma forma, não se percebe qualquer preocupação com o meio ambiente, não havendo reclamos para tanto. A tutela ao menor e a titularidade da ação penal pública são o interesse do Ministério Público da época.

2.1.3 O Ministério Público na República

Mazzilli (1995, p. 11) lembra que

a primeira Constituição da República (1891) ainda não aludiu ao Ministério Público enquanto instituição: apenas fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal pro reo. Entretanto, diante do descortino de Campos Salles, que era o Ministro da Justiça do Governo Provisório, o

Ministério Público passou a ser tratado como instituição no Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a justiça federal (todo o Capítulo VI), o mesmo acontecendo com o Decreto n. 1.030, de 14 de novembro de 1890, que organizou a justiça do Distrito Federal.

Desde então, as atribuições funcionais do Ministério Público, visto como instituição, ampliaram-se, podendo ser citado o poder de requisição de inquérito policial e diligências, a titularidade da ação penal pública e a fiscalização da execução da lei.

Como refere Mazzilli (1995, p. 12),

o Extraordinário crescimento adveio quando da Lei Complementar federal n. 40/81 – a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (prevista pela EC n. 7/77): foi ela o primeiro diploma legal a definir um estatuto básico e uniforme para o Ministério Público nacional, com suas principais atribuições, garantias e vedações.

A década de 80 foi muito importante para o Ministério Público. Da publicação “Ministério Público do Rio Grande do Sul, da Colônia aos nossos Dias”, elaborada pelo Memorial do Ministério Público, extrai-se:

Os anos 1980 foram muito significativos para o Ministério Público. Em 1979 o país começa a mudar, pois tivera início o processo de “abertura política”, com a suspensão do AI 5 e com a nova Lei da Anistia, que permitiu aos exilados políticos retornarem à Pátria. Os ventos da renovação repercutiram logo sobre o Ministério Público. Em 14 de dezembro de 1981, a Lei Complementar n.º 40 conferiu mais solidez à arquitetura institucional. No mesmo ano, o Congresso Nacional aprovou o Código do Meio Ambiente, o qual, ao lado da Ação Civil Pública, promulgada em 1985, ampliou decisivamente a participação do Ministério Público na defesa dos interesses difusos da sociedade.

Portanto, percebe-se que somente na década de 80 o Ministério Público começou a ganhar as feições que possui hoje, propiciando-se um início de trabalho em relação ao meio ambiente, como será analisado a seguir.

2.2 A Ausência de Preocupação com o Meio Ambiente

Conforme claramente demonstrado até agora, a preocupação ambiental – a questão ambiental – praticamente não existia, o que é constatado por Antônio Herman V. Benjamin (2003, p. 16), quando escreve:

Inicialmente, a questão ambiental, no período colonial, imperial e republicano, este até a década de 60 do século passado, juridicamente não existia, caracterizadas as iniciativas pontuais e raras do Poder Público mais como conservação do que propriamente preservação. Esta, pois, a fase da exploração desregrada ou do *laissez-faire* ambiental, onde a conquista de novas fronteiras (agrícolas, pecuárias e minerárias) era tudo que importava na relação homem-natureza. Tinha na omissão legislativa seu traço preponderante, relegando-se eventuais conflitos de cunho ambiental quando muito ao sabor do tratamento pulverizado, assistemático e privatístico dos direitos de vizinhança. Num segundo momento, a fase fragmentária, o legislador – agora já preocupado com largas categorias de recursos naturais, mas ainda não com o meio ambiente em si mesmo considerado – impôs controles legais às atividades expropriatórias. (...)

Finalmente, indicando uma (re) orientação radical de rumo, aparece a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (1981), dando início à fase holística, em que o ambiente passa a ser protegido de maneira integral, vale dizer, como sistema ecológico integrado (resguardavam-se as partes a partir do todo), com autonomia valorativa (é, em si mesmo, bem jurídico) e com garantias de implementação (= facilitação do acesso à justiça). Só com a Lei n. 6.938/81, portanto, é que verdadeiramente começa a proteção ambiental como tal no Brasil, indo o legislador além da tutela dispersa que caracterizava o modelo fragmentário até então vigente (asseguração o todo a partir das partes).

Sobre este ponto, Luciana Ribeiro Lepri Moreira (2004, p. 49), refere que

antes da Constituição Federal de 1988, era assegurada ao Ministério Público a defesa dos interesses individuais indisponíveis. Porém, somente a Constituição Federal de 1988 é que, além de legitimar o Ministério Público para a defesa desses direitos, discriminou que dentre os direitos sociais e individuais indisponíveis, encontra-se o direito a uma sadia qualidade de vida e a um meio ambiente equilibrado.

Mais adiante, Moreira (2004, p. 53) faz um apanhado da evolução da preocupação ambiental dentro do Ministério Público:

Historicamente, a atuação do Ministério Público na proteção do meio ambiente, antes da década de 80, sempre ocorreu de forma indireta e fragmentada, ou seja, com um enfoque restrito aos componentes ambientais e não à sua totalidade. Destituída de uma perspectiva acerca da complexidade da questão ambiental, a legislação referia-se ao ambiente através de alguns dispositivos esparsos no Código Penal (Dec.-lei 2.848, de 07.12.1940) e nas legislações específicas, tais como o Código de Águas (Decreto 24.643, de 10.07.1934; o Código de Águas Minerais (Dec.-lei 7.841, de 08.08.1945); a Lei de Proteção à Fauna (5.197, de 03.05.1967); entre outros dispositivos legais, (Benjamin, 1998, p. 8)

Na primeira metade da década de 80, no entanto, o Ministério Público brasileiro começa a intervir, de maneira direta, na proteção ambiental, legitimado pelo art. 14 da Lei 6.938/81, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente “para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente”. (Brasil, 1981, p. 66)

Esta inovação, trazida pela Lei 6.938/81, confere ao Ministério Público a base legal que lhe faltava para a defesa do meio ambiente, em especial, na esfera cível. (Brasil, 1981)

(...)

Com o advento da ação civil pública, pela Lei 7.347/85, instrumento legal expressamente editado para resguardar os interesses difusos da sociedade (Wainer, 1999, p. 67), a atuação do Ministério Público na proteção ambiental se fortalece, solidificando-se, vez por todas, com a promulgação da Constituição de 1988 a qual, em seu artigo 127, delinea um novo perfil institucional para o Ministério Público atribuindo-lhe, além dos papéis tradicionais que assumia o de representante judicial dos interesses sociais.

José Carlos Carvalho (2003, p. 1-4), então Ministro do Meio Ambiente, em palestra de abertura do Encontro Interestadual do Ministério Público e de Magistratura para o Meio Ambiente, ocorrido em abril de 2002 na cidade de Araxá, MG, sintetiza a evolução e a importância do Ministério Público:

Os novos interesses e direitos, de caráter metaindividuais, gerados pela sociedade industrial, mormente os relacionados ao meio ambiente e ao consumidor, fizeram crescer, no âmbito da instituição, sua competência de tutela dos bens e dos valores sociais. Com sua firme atuação, cada dia mais presente no cotidiano nacional, o Ministério Público vem acumulando sempre mais prestígio e relevância no quadro político-social do País, sendo, hoje, indispensável à consolidação e à evolução de nossa ordem democrática.

(...) Há muito pouco tempo, a coletividade e suas reivindicações não freqüentavam os tribunais. Seus temas não pertenciam ao universo jurídico, devido a uma cientificidade que sustentava a solução individual dos problemas sociais. Nas questões ambientais, não havia qualquer espaço para a ação direta dos interesses difusos, como tratar as questões ambientais que são, por inerência, coletivas?

A preocupação expressa com o meio ambiente, atribuindo ao Ministério Público a tutela de tal bem, sobreveio com a Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85), que

ampliou as atribuições do Ministério Público para a defesa do interesses difusos e coletivos, aí incluídos o meio ambiente, o consumidor, a patrimônio cultural, entre outros.

Por fim, a Constituição Federal de 1988 tornou o Ministério Público nacional único, não havendo, até então, parâmetros em nenhum outro país, reservando um capítulo exclusivo para a instituição. Da mesma forma, a Carta Magna dedicou dispositivos específicos para a tutela do meio ambiente, reconhecido como bem fundamental cuja proteção cabe ao Ministério Público, entre outros.

2.3 A Constituição de 88 e o Ministério Público

A Constituição de 1988 foi para o Ministério Público brasileiro um verdadeiro divisor de águas, afastando diversas discussões sobre a legitimidade e as atribuições do órgão, que foram clarificadas na mais alta norma de nosso país.

Mazzilli (1995, p. 46), ao tratar dos antecedentes da Constituição Federal de 1988, lembra:

Com o falecimento do presidente eleito, o governo federal, retomando a idéia de Tancredo Neves, nomeou a chamada Comissão de Notáveis, com cinquenta componentes, que fizeram vir a lume um anteprojeto de texto constitucional, que passou a ser conhecido como Anteprojeto Afonso Arinos, em homenagem ao presidente dessa Comissão de Estudos Constitucionais.

Enquanto isso, cada setor da sociedade apresentou suas sugestões, suas críticas, sua contribuição, enfim: a classe dos advogados, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais de Contas, os sindicatos, as associações de classe.

O Ministério Público evidentemente não ficou alheio a esse movimento, pois tão de perto lhe interessava o seu exato lugar na Constituição, suas atribuições, garantias e impedimentos.

(...)

Em vista da nova ordem constitucional, que então se esperava, o Ministério Público nacional também preparou o anteprojeto da parte que lhe tocava, no qual procurou responder às principais questões atinentes à instituição. Sua proposta se chamava Carta de Curitiba, aprovada no 1.º Encontro Nacional de Procuradores-Gerais de Justiça e Presidentes de Associação do Ministério Público, realizado em junho de 1986, na Capital do Paraná.

Narra Mazzilli (1995, p. 63) como, na Assembléia Nacional Constituinte, afastando-se a projeto restritivo apresentado pelo chamado “Centrão”, foi definida a situação do Ministério Público:

Em memorável sessão do dia 12 de abril de 1988, em 1.º turno, foi rejeitado o texto de Ministério Público constante do projeto do “Centrão” e aprovado, por trezentos e cinquenta votos favoráveis (12 contrários e 21 abstenções), o texto de fusão de várias emendas, subscrito pelos constituintes Carlos Vinagre, Ibsen Pinheiro, Manoel Moreira, José Carlos Grecco, Alécio Dias, Alexandre Costa, Fábio Feldman, Oscar Correa, João Natal, Eraldo Tinoco, Theodoro Mendes, Ézio Ferreira, Costa Ferreira, Paes de Andrade e Jalles Fontoura. A fusão aprovada foi o que poderíamos chamar de texto possível, que, em linhas gerais, embasou o que hoje são os dispositivos constitucionais em vigor para o Ministério Público.

Percebe-se claramente que a resistência de determinados setores políticos em relação ao Ministério Público não é fruto de agora. Desde as discussões iniciais sobre o texto constitucional, determinados políticos não aceitavam que um órgão, sem vínculo com qualquer poder – e, portanto não sujeito ao perverso “controle político” -, tivesse as atribuições que foram conferidas ao Ministério Público, fazendo da instituição um ente autônomo e independente em todos os aspectos, o que lhe proporcionaria - como de fato proporciona - força e condições para contrariar interesses até então intocáveis neste país.

Apesar da clara desvinculação da instituição em relação aos poderes de Estado, deve-se registrar que quando se trata do Ministério Público e a Constituição, discussão que sempre é trazida à baila refere-se à posição do mesmo no contexto da Carta, em especial diante dos poderes que lhe foram conferidos. Seria ele um quarto poder? Seria ele um órgão vinculado – e subordinado - ao Executivo?

Tal assunto também é tratado por Mazzilli (1995, fl. 65), que, com a inteligência de sempre, registra:

“Questão controversa em doutrina é a de saber se as funções do Ministério Público se prendem ao Poder Legislativo (como fiscal da lei), se ao Judiciário (pois normalmente atua junto dele – opção da Constituição de 1967), se ao Executivo (pois sua tarefa é administrativa – opção da Carta de 1969), ou se em título ou capítulo à parte, como um quarto Poder ou não.
(...)”

De qualquer forma, porém, como já antecipamos, a solução que sempre nos pareceu melhor, justamente para contribuir de forma pragmática para esse desiderato de autonomia e independência da instituição, não seria erigir o Ministério Público a um suposto “quarto Poder”, nem colocá-lo dentro dos rígidos esquemas da divisão tripartite atribuída a Montesquieu, mas sim a de inseri-lo em título, capítulo ou seção própria.

O citado autor (1995) chama de utópica a visão de “quarto Poder”, quando o conveniente – e o que importa na verdade - é apenas a garantia de independência, afastando-se a dependência histórica da instituição em relação ao Poder Executivo, bem como a atribuição de instrumentos para o desempenho de suas funções. E a Constituição Federal garantiu tal autonomia.

O Ministério Público não é mais defensor do Estado, mas sim uma instituição que advoga em favor da sociedade, muitas vezes contrariando interesses ou exigindo judicialmente prestações do próprio Estado.

O outrora Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, ao interpretar as conseqüências da posição do Ministério Público dentro da Constituição da República, assim ensina:

(...) A colocação tópica e o conteúdo normativo da Seção revelam a renúncia, por parte do constituinte de definir explicitamente a posição do Ministério Público entre os Poderes do Estado.

(...) desvinculado do seu compromisso original com a defesa judicial do Erário e a defesa dos atos governamentais aos laços de confiança do Executivo, está agora cercado de contraforte de independência e autonomia que o credenciam ao efetivo desempenho de uma magistratura ativa de defesa impessoal da ordem jurídica democrática, dos direitos coletivo e dos direitos da cidadania.

(...)

A razão subjacente à crítica contemporânea da integração do Ministério Público no Poder Executivo está, na verdade, na postulação de independência política e funcional do Ministério Público, pressuposto da objetividade e da imparcialidade de sua atuação nas suas funções sintetizadas na proteção da ordem jurídica. Dizia uma das inteligências mais lúcidas da magistratura brasileira dos últimos tempos, o Ministério Rodrigues Alckmin, e, ao meu ver, com razão, que a questão da colocação constitucional do Ministério Público entre os Poderes é uma questão de somenos, pois o verdadeiro problema é sua independência. O mal é que partimos de um preconceito de unipessoalidade e verticalidade hierárquica do Poder Executivo, que o Estado Moderno não conhece mais e que está desmentido pelos fatos, de que o direito comparado dá exemplos significativos

(...). Garantida efetivamente a sua independência a colocação constitucional do Ministério Público é secundária, de interesse quase meramente teórico.⁸

Com razão Sepúlveda Pertence, a discussão acima citada é, no mínimo, desnecessária. O que efetivamente importa, como dito, é a autonomia e independência do Ministério Público prevista na Constituição Federal, que serve como verdadeira blindagem contra aqueles que violam a ordem pública ou mesmo que pretendem utilizar a instituição para satisfazer seus interesses. Este último ponto fica bem claro quando se constata que, por exemplo, políticos que eram da oposição e somente elogiavam e defendiam o Ministério Público - que estava sempre disposto a apurar as denúncias por eles apresentadas -, quando estão no outro lado e são alvo de investigações e pedidos de esclarecimentos, sentem-se “injustiçados” e passam a atacar a instituição.

Os direitos e garantias consagrados constitucionalmente conferem ao Ministério Público a capacidade de agir, de cumprir as suas atribuições, sem qualquer preocupação em ser simpático ou agradar este ou aquele, não obstante a postura respeitosa e responsável que deve pautar a atividade de todos os membros da instituição, que devem ser responsabilizados por eventuais abusos, como todo servidor público.

Alexandre de Moraes (2003) nos informa que a consagração da independência e autonomia do Ministério Público são realidades internacionais, como é o caso de Portugal e Espanha. A existência de uma instituição nos moldes do Ministério Público brasileiro é fundamental para a garantia e efetivação dos direitos, que muitas vezes eram – e são – ineficazmente postulados pelas ações individuais.

Sem dúvida, após muita luta travada pelos defensores da instituição Ministério Público, no momento certo a Constituição Federal de 1988 consagrou o órgão como o responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (proibidade administrativa, consumidor, meio ambiente, infância e juventude, etc.), confiando-lhe funções e instrumentos para a realização de seus fins.

⁸ (RTJ n. 147 p. 129-30)

Especificamente em relação ao presente trabalho, importa a missão do Ministério Público de defesa do meio ambiente, prevista constitucionalmente, sendo que tal missão ganha destaque diante do agravamento do caos ambiental.

Ao final do debate político apresentado, a Constituição Federal reservou seção específica ao Ministério Público, que foi definido no artigo 127, com a seguinte redação:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbido-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Por sua vez, os parágrafos do citado artigo garantem ao Ministério Público a unidade, a indivisibilidade, a independência e autonomia funcional e administrativa. A unidade implica em que todos os membros integram um só órgão, ao qual suas ações são atribuídas. Todos os membros agem em nome de um único Ministério Público. Por sua vez, a indivisibilidade significa que os membros da instituição não se vinculam ao processo, podendo ser substituído. Na verdade, a indivisibilidade decorre da unidade.

Com maior significação para o cumprimento das funções do Ministério Público têm-se os princípios da independência funcional e da autonomia.

Segundo Moraes (2003, p. 496) *o órgão do Ministério Público é independente no exercício de suas funções, não ficando sujeito às ordens de quem quer que seja, somente devendo prestar contas de seus atos à Constituição, às leis e à sua consciência.* Para garantir esta independência a constituição conferiu à instituição a autonomia administrativa e financeira, que significa gestão de seus recursos humanos e materiais, bem como orçamento próprio.

Este Ministério Público, encarregado da defesa do social e dos valores maior de nossa República, autônomo e independente, devendo obediência apenas às leis, teve suas atribuições ampliadas com a Constituição Federal de 1988.

Para Moraes (2003, p. 498),

a Constituição Federal de 1988 ampliou sobremaneira as funções do Ministério Público, transformando-o em um verdadeiro defensor da sociedade, tanto no campo penal com a titularidade exclusiva da ação penal pública quanto no campo cível como fiscal dos demais Poderes e defensor da legalidade e moralidade administrativa, inclusive com a titularidade do inquérito civil e da ação civil pública.

A Constituição Federal, em seu artigo 129, enumera algumas das atribuições da instituição. Veja-se:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

I - promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V - defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI - expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII - exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionada no artigo anterior;

VIII - requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX - exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.

As atividades elencadas pela Constituição Federal constituem um rol meramente exemplificativo, que objetiva, como mencionado anteriormente, afastar qualquer discussão sobre a legitimidade da instituição. Entretanto, a leis que organizam o Ministério Público e outras normas esparsas estabelecem várias atribuições à instituição, compatíveis com sua incumbência constitucional acima citada, descrita no artigo 127 do Constituição da República, qual seja, *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*.

Como visto, entre as atribuições do Ministério Público encontra-se a defesa do meio ambiente, podendo para tanto instaurar Inquérito Civil e ajuizar Ação Civil Pública, importantes instrumentos de defesa do meio ambiente que serão analisados no próximo capítulo.

Garantindo força a atuação do Ministério Público em defesa do meio ambiente, a Constituição Federal de 1988 confere especial, e necessária, atenção ao meio ambiente, dedicando um capítulo para tratar do assunto. Com isso, a Carta da República atende aos anseios de diversos setores da sociedade, preocupados com o caminho que se está trilhando há muitos anos.

Pelo que foi tratado no presente capítulo, percebe-se claramente que o meio ambiente passou a ser tema central da Constituição de 1988, a qual também impôs ao Ministério Público a obrigação de lutar em defesa deste bem tão importante para o presente e, em especial, futuro de nosso planeta.

3 O MINISTÉRIO PÚBLICO E A PROTEÇÃO AMBIENTAL LOCAL

3.1 A Legislação Ordinária Protetora do Meio Ambiente

Deve-se lembrar que nosso legislador constituinte consagrou na Carta da República o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” - e a respectiva tutela como visto anteriormente, o que foi feito em seu artigo 225, que possui a seguinte redação:

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

Segundo Anízio Pires Gavião Filho (2005, p. 35),

o direito ao meio ambiente deve ser entendido e reconhecido como um direito fundamental que não se deixa reduzir a um mero bem-estar físico, ampliando-se o objeto de sua consideração jurídica para alcançar não somente os danos e contaminações ao ambiente, mas também a qualidade de vida. Nesse ponto, deve-se observar que a integridade ambiental se constitui em bem jurídico autônomo que é resultante da combinação de elementos do ambiente natural e da sua relação com a vida humana. Por isso mesmo, pode-se afirmar que o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental da pessoa humana.

Portanto, possuindo o cidadão o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, sendo o Ministério Público um dos responsáveis pela tutela de tal direito, resta analisar como funciona esta proteção.

Conferido no texto maior o direito, cabe aos legisladores regulamentar esta proteção. No Brasil o meio ambiente é tutelado por um enorme arcabouço de normas, entre legislação federal, estadual, municipal e atos administrativos.

Para se ter uma idéia, a coletânea “Legislação Ambiental”, elaborada pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente, órgão do Ministério Público do Rio Grande do Sul, possui apenas as principais normas federais e estaduais e é composta por 1.320 (mil trezentas e vinte) páginas.

As principais normas que protegem o meio ambiente são a Constituição Federal, a Constituição Estadual, o Código Sanitário Estadual, a Lei dos Crimes Ambientais e o Código Florestal.

Entretanto, em relação a cada uma das diversas temáticas que envolvem o meio ambiente existem diversas normas de crucial importância para o trato dos assuntos respectivos. A título exemplificativo, a seguir serão citadas algumas temáticas e as normas respectivas.

Quando se fala na temática **agrotóxico**, as seguintes normas devem ser observadas:

DECRETO FEDERAL N.º 4.074, DE 04 DE JANEIRO DE 2002;
LEI FEDERAL N.º 7.802, DE 11 DE JULHO DE 1989;
DECRETO ESTADUAL N.º 32.854, DE 27 DE MAIO DE 1988;
DECRETO ESTADUAL N.º 42.028, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2002;
LEI ESTADUAL N.º 7.747, DE 22 DE DEZEMBRO DE 1982 (Dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas em nível estadual e dá outras providências).

Por sua vez, quando está em discussão o tema **estudo de impacto ambiental – relatório de impacto ambiental**, devem ser analisadas, em especial, as seguintes normas:

RESOLUÇÃO CONAMA N.º 01, DE 23 DE JANEIRO DE 1986 (Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para o Relatório de Impacto Ambiental – RIMA);

RESOLUÇÃO CONAMA N.º 09, DE 3 DE DEZEMBRO DE 1987 (Dispõe sobre audiências públicas);

PORTARIA ESTADUAL N.º 27, DE 05 DE AGOSTO DE 1998 (Disciplina as consultas e manifestações ao EIA/RIMA e aprova o Regimento Interno das Audiências Públicas da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler – FEPAM)

O tema **licenciamento ambiental** encontra regulamentação principal nos seguintes diplomas:

MEDIDA PROVISÓRIA 2.198-5, DE 24 DE AGOSTO DE 2001 (Cria e instala a Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica, do Conselho de Governo, estabelece diretrizes para programas de enfrentamento da crise de energia elétrica e dá outras providências);

RESOLUÇÃO DO CONAMA 237, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1997 (Regulamenta aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente);

RESOLUÇÃO DO CONAMA 273, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2000 (Dispõe sobre a localização, construção, instalação, modificação, ampliação e operação de postos revendedores, postos de abastecimento, instalações de sistemas retalhistas e postos flutuantes de combustíveis);

RESOLUÇÃO DO CONAMA 279, DE 27 DE JUNHO DE 2001 (Estabelece o procedimento simplificado para o licenciamento ambiental dos empreendimentos com impacto ambiental de pequeno porte, necessários ao incremento da oferta de energia elétrica no País);

RESOLUÇÃO DO CONAMA 284, DE 30 DE AGOSTO DE 2001 (Dispõe sobre o licenciamento de empreendimentos de irrigação);

RESOLUÇÃO DO CONAMA 289, DE 25 DE OUTUBRO DE 2001 (Estabelece diretrizes para o Licenciamento Ambiental de Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária);

LEI ESTADUAL N.º 10.136, DE 07 DE ABRIL DE 1994. (Dispõe sobre o licenciamento ambiental de microempresas de extração mineral e dá outras providências);

RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 102, DE 24 MAIO DE 2005. (Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul);

RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 11, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2000 (Estabelece diretrizes para o Plano Ambiental Municipal, nos termos da resolução/CONSEMA n.º04/2000);

RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 16, DE 07 DE DEZEMBRO DE 2001 (Fica incluído no Anexo Único da Resolução CONSEMA n.º 005/98, as atividades referentes ao uso dos recursos naturais descritas nos Anexos I e II desta Resolução);

RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 01, DE 20 DE MARÇO DE 1998 (Especifica novas condições e exigências para o sistema de Automonitoramento de Atividades Poluidoras Industriais localizadas no Estado do Rio Grande do Sul);

RESOLUÇÃO CONSEMA N.º 01, DE 21 DE JANEIRO DE 2000 (Fixa critérios de compensação de danos ambientais causados por grandes empreendimentos);

RESOLUÇÃO CONSEMA N° 04, DE 28 DE ABRIL DE 2000 (Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências).

A **poluição** sonora, que constantemente viola o sossego da população, é tratada, em especial, pelas seguintes normas:

RESOLUÇÃO CONAMA N.º 01, DE 08 DE MARÇO DE 1990 (Dispõe sobre critério e padrões de emissão de ruídos, das atividades industriais).
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 02, DE 08 DE MARÇO DE 1990.(Dispõe sobre o Programa Nacional de Educação e Controle de Poluição Sonora – SILÊNCIO).
RESOLUÇÃO CONAMA. N.º 01, DE 11 DE FEVEREIRO DE 1993 (Estabelece limites máximos de ruídos).
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 02, DE 11 DE FEVEREIRO DE 1993. (Estabelece limites máximos de ruídos).
RESOLUÇÃO CONAMA N.º 272 DE 14 DE SETEMBRO DE 2000. (Estabelece os objetivos do Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – SILÊNCIO).

Por fim, o **zoneamento** é objeto das seguintes regras:

LEI FEDERAL N.º 6.803, DE 02 DE JULHO DE 1980. (Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição, e dá outras providências).
LEI COMPLEMENTAR (Estadual) N.º 11.740, DE 13 DE JANEIRO DE 2002.

Outras normas existem que tratam da defesa do meio ambiente em juízo, da educação ambiental, da fauna, da flora, da mineração, do patrimônio cultural, do patrimônio genético, da biodiversidade e transgênicos, da política de meio ambiente, da política urbana, da poluição atmosférica, dos recursos hídricos, dos resíduos sólidos, do transporte de cargas perigosas, das unidades de conservação, entre outras.

É evidente que não se pretende trabalhar cada uma delas, mas apenas ressaltar que a produção legislativa no aspecto ambiental é muito grande, não obstante raramente efetiva, em especial devido ao desaparelhamento de órgãos que deveriam aplicá-la.

Com base em tal legislação e diante do fato concreto o Ministério Público atua, sozinho ou em parceria com outros órgãos públicos, buscando o atendimento da previsão legal, administrativa ou judicialmente, como se verá.

O aumento da preocupação com o meio ambiente e a conseqüente intensificação da produção legislativa resultou no surgimento de um ramo da ciência jurídica dedicado ao trato das questões ambientais, o Direito Ambiental. Entretanto, deve ficar registrado que as leis com natureza ambiental já vigoravam no Brasil há algum tempo, mas sem uma disciplina jurídica.

Sobre o assunto, Carlos Gomes de Carvalho (2003, p. 135) lembra:

Essa legislação era na maior parte das vezes incompleta ou falha e não raro superposta, quando não confusa e incoerente. Em outras palavras, faltava-lhes uma estrutura doutrinária consistente que lhes desse uma justificativa que fosse mais além da mera proteção imediata da ecologia.(...) Com o nascimento do Direito Ambiental, e o crescente vigor que adquire, a legislação torna-se hoje apenas uma das vértebras da doutrina ambiental. O Direito Ambiental, compreendido como arquitetura doutrinária, é que corporifica o sentido de uma legislação ambiental coerente e dá a real direção para uma política ambiental conseqüente, daí a sua importância capital.

Assim, supera-se a realidade onde as normas de natureza ambiental, tais como portarias, leis, decretos, existiam sem qualquer harmonização ou recurso doutrinário interpretativo que fizessem das mesmas um conjunto. Agora, o Direito Ambiental traz princípios e regras que se aplicam a todos os problemas ambientais, facilitando o estudo do assunto, bem como a aplicação e a interpretação das normas pelos operadores do direito.

Lembra Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira (2004, p. 38):

O Direito Ambiental é composto de normas cada vez mais numerosas. Esse vasto campo normativo exige do jurista uma atenção especial. Isso demanda por parte do estudioso desse novo ramo do Direito maior especialização e profundidade, principalmente porque a problemática ambiental é algo que está intimamente relacionado com a vida humana. Por isso, não se pode negar que o Direito Ambiental tem, atualmente, um vasto campo de pesquisa e de estudo. Esse novo ramo da ciência jurídica, malgrado a inexistência de uma codificação específica, tem um vasto arcabouço principiológico. Apenas a título ilustrativo, deve-se citar alguns desses princípios: o princípio do acesso equitativo aos

recursos naturais, o princípio do usuário-pagador e do poluidor pagador, o princípio da precaução, o princípio da prevenção; o princípio da reparação, o princípio da informação e o princípio da participação.

No que concerne a institutos jurídicos próprios do Direito Ambiental, pode-se citar alguns, como o zoneamento ambiental, o estudo de impacto ambiental, a auditoria ambiental, entre outros.

Ainda, não se pode esquecer do caráter interdisciplinar do Direito Ambiental, com a integração de diversas disciplinas ou áreas de conhecimento. Carvalho (2003, p. 141) afirma que *como em poucas áreas do saber, o Direito Ambiental é representativo de uma visão contemporânea do conhecimento que ultrapassa as usuais fronteiras disciplinares e conceituais.*

Sobre a estruturação do Direito Ambiental, Carvalho (2003, p. 142-150), após conceituar o Direito Ambiental como um conjunto de princípios, normas e regras destinadas à proteção preventiva do meio ambiente, à defesa do equilíbrio ecológico, à conservação do patrimônio cultural e à viabilização do desenvolvimento harmônico e socialmente justo, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação material e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas, de um modo geral e analisar, cada parte do conceito no que interessa ao presente trabalho, trata das medidas administrativas e judiciais e da reparação do dano, ensinando:

4. Medidas administrativas e judiciais. O Poder Público age em mão dupla na defesa do meio ambiente.

As medidas administrativas compreendem um conjunto de providências legais que reforçam a atuação da Administração Pública como um seu dever-poder para a proteção dos ecossistemas e a defesa do ambiente saudável. (...)

As medidas judiciais são sustentadas por um leque processual significativo, como a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação popular e a ação direta de inconstitucionalidade.

5. Reparação material e financeira dos danos causados. O princípio do “quem polui deve pagar” está hoje consagrado.

Portanto, o Direito Ambiental oferece àqueles que agem em defesa do meio ambiente um arcabouço de normas e instrumentos que possibilitam a responsabilização pelo dano ambiental. Como operadores de tais normas, tem-se associações voltadas à

defesa ambiental, cidadãos conscientes de seu papel na construção de um mundo mais saudável, e o Ministério Público, foco do presente trabalho.

3.2 O Ministério Público e a Defesa do Meio Ambiente

Não há como afastar o debate sobre o meio ambiente das coisas do cotidiano, uma vez que, como já afirmado, o ser humano é dependente dos recursos naturais aos quais, na maioria das vezes, não é dado o devido – e crucial – valor.

O ar que se respira, a água que mata a sede, a terra que produz os alimentos, entre outros bens ambientais são fundamentais para a manutenção da vida na terra. A qualidade desses bens ambientais reflete diretamente na qualidade da vida dos habitantes do planeta Terra, bastando citar a dificuldade que se enfrenta ao respirar em um ambiente com poluição pesada ou ao ingerir uma água com qualidade comprometida.

Embora não desconheça os problemas, a população em geral insiste em não agir na defesa do meio ambiente. E a “problemática ambiental”, os danos ambientais comprometedores do futuro, crescem dia após dia. Os exemplos que são apresentados diariamente na televisão materializam de forma chocante os medos que muitos tratavam apenas nos discursos.

Lamentavelmente já se chegou a um estágio onde os exemplos que por muitos eram considerados como apocalípticos são vividos em diversas partes do mundo, como a completa falta da água ou a previsão técnica – não mais especulação – do esvaziamento de reservas de recursos hídricos em poucos anos, bem como o afundamento de cidades (exploração insustentável das águas subterrâneas) e a completa falência de rios, como tratado anteriormente.

A preocupação ambiental começa a fazer parte da pauta de discussão entre as nações. Em cada país diversas normas são criadas com vista a preservação do meio

ambiente, encontrando severa resistência por parte dos detentores do poder econômico, que além dos tradicionais “lobos” utilizam da multidão ignorante – mas votante – como massa de manobra para impedir a evolução das ações em defesa do meio ambiente.

E a cada ação tomada, com prevalência de critérios nitidamente econômicos, fica mais claro que não se pode contar com a conscientização de tal setor.

Bachelet (1997, p. 20) relata a crise de consciência que existe entre os detentores do poder, preocupados apenas com as conquistas econômicas:

Mas, face aos planos dessa nova arquitetura do mundo, o velho edifício construído pelas instituições nacionais e internacionais ainda está de pé e opõe à mudança o poder dos seus factores de inércia, entre os quais o do seu liberalismo exacerbado por novas conquistas econômicas possíveis. A competição entre os estados permanece o elemento motor da vida internacional em que o Ambiente, novo elemento constitutivo do desenvolvimento durável, ainda não soube encontrar totalmente o seu lugar.

Mais adiante, Bachelet (1997, p. 199) manifesta a sua desesperança na conscientização dos atuais detentores do poder:

É vão, pois, esperar qualquer respeito pelo ambiente por parte daqueles que nem sequer ouvem os gritos indignados da sua própria espécie, em vias de destruição física e mental. Eles são incapazes de imaginar os gritos da natureza, já que as árvores, as nascentes, os mares e os oceanos estão mudos enquanto bradam a sua indignação a quem sabe ouvi-la. Mas é bem sabido que não há pior surdo do que aquele que não quer ouvir...

Entretanto, outros atores, além dos detentores do poder econômico, existem e possuem atuação destacada na defesa do meio ambiente, podendo-se citar as organizações não-governamentais, as associações com fins ambientais, enfim, todas as formas de sociedade civil organizada que possuam entre seus objetivos a tutela ambiental, tarefa que também é atribuição do Ministério Público, instituição pública que possui como razão de ser a tutela dos direitos coletivos e difusos, entre eles o direito de todos ao meio ambiente equilibrado.

Para viabilizar a atuação destas figuras, diversas normas prevêm procedimentos e instrumentos que podem ser utilizados pelos defensores do meio ambiente, como se verá.

Ao Ministério Público foi conferida a atribuição de cuidar do meio ambiente, utilizando-se e fazendo valer a legislação referida, na maioria das vezes agindo de forma contrária aos interesses, lamentavelmente, mais influentes na sociedade, o que somente é possível devido as garantias que foram conferidas aos seus membros pelo legislador constituinte. Contam-se nos dedos os Promotores de Justiça que não tenham sido ameaçados pelas lideranças políticas ou econômicas locais, sendo a mais rotineira a promessa de que seriam “transferidos para outra cidade”, para alguma Comarca distante, o que não passa de bravata diante da garantia constitucional da inamovibilidade, mas demonstra a importância de tais salvaguardas, que deveriam ser ampliadas para outros cargos, como o de Delegado de Polícia e Comandante de Batalhões Policiais, em especial o Batalhão ou Patrulha Ambiental, também constantemente em conflito com interesses políticos, muitas vezes agindo timidamente diante do receio de represália.

O Ministério Público é apenas uma das instituições incumbidas da defesa do meio ambiente, agindo diretamente na comunidade, na qual o Promotor de Justiça desempenha as suas atividades, prevenindo ou buscando a reparação do dano ambiental, além da responsabilização dos culpados em outras esferas, por exemplo, a criminal.

3. 3 A Legitimidade do Ministério Público para a Defesa do Meio Ambiente

Não obstante neste momento já não pairam dúvidas sobre a legitimidade do Ministério Público para atuar na proteção ambiental, cumpre apresentar os dispositivos que conferem ao Ministério Público legitimidade para atuar, como instituição, na defesa do meio ambiente.

A Constituição Federal é expressa em seu artigo 129, ao elencar as funções do órgão ministerial. Veja-se:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Portanto, o legislador constituinte, reconhecendo a importância do meio ambiente, colocou entre as atribuições do Ministério Público a defesa dos recursos naturais, prevendo o Inquérito Civil e Ação Civil Pública, que serão examinados mais adiante, exemplificativamente, como instrumentos para atuação do órgão.

A Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, em seu artigo 111, remete às funções previstas na Constituição Federal.

Ao tratar da legitimidade do Ministério Público para a tutela dos interesses difusos e coletivos, entre eles o meio ambiente, lembra Marcelo Paulo Maggio (2006, p. 159):

Muitas foram as críticas dirigidas à concessão de legitimidade para promover o amparo jurisdicional de interesses difusos ao Ministério Público. Em síntese, alegava-se que a instituição apenas era apta à persecução da tutela das causas comuns, de pouca complexidade, mostrando-se insuficiente na persecução daquelas de natureza “coletiva”, onde havia a necessidade de conhecimentos especializados, bem como, que o Órgão era por demais ligado à função executiva do Estado, o que tolheria a eficaz proteção dos interesses metaindividuais.

Entretanto, como conclui o autor, a realidade contradiz todos os argumentos apresentados, sendo hoje o Ministério Público um ator sempre presente na tutela dos interesses difusos e coletivos, com atuação destacada na defesa do meio ambiente.

Por oportuno, é de ser registrada a preocupação, que existe na própria instituição, da inércia de muitos legitimados para a tutela dos direitos difusos e coletivos. Tais legitimados, muitas vezes, limitam-se a comunicar o dano ao órgão ministerial. Este procedimento dificulta a formação de uma consciência de atuação social positiva na defesa de direitos.

Sobre o assunto, Pedro Lenza (2003, p. 190) refere que

observa-se, também, na prática, o hábito indesejável de diversos legitimados limitarem-se a apresentar denúncias perante o Ministério Público, deixando de cumprir a vontade do legislador que, por meio da abertura dos esquemas clássicos de legitimação, buscou cumprir um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, qual seja, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3.º, I, CF/88), implementando a democracia participativa (participação popular na administração da justiça) e o escopo político do processo.

Constata-se, portanto, a necessidade de conscientização, por parte dos demais legitimados ao manejo da Ação Civil Pública, da importância da atuação direta de todos os legitimados, consagrando a vontade do legislador ao viabilizar esta forma de atuação participativa democrática.

3.4 Instrumentos Disponíveis ao Ministério Público

Para melhor compreensão do assunto, cumpre dividir a atuação do Ministério Público em fase extrajudicial e judicial. Em relação a primeira fase merece destaque a atuação através do *Compromisso de Ajustamento*. Na segunda fase, especial atenção deve ser dedicada à *Ação Civil Pública*.

3.4.1 Do Compromisso de Ajustamento (atuação extrajudicial)

Grande parte da atividade dos membros do Ministério Público é desenvolvida de forma extrajudicial, ou seja, sem que exista um litígio judicialmente instalado.

Ao tratar da atuação extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente, Silvia Cappelli (2003, p. 245/246) faz a seguinte introdução:

Embora não explique o pequeno número de demandas ambientais nos Tribunais Superiores, o certo é que há uma nítida preferência pela solução extrajudicial dos conflitos, na atualidade.

Quando mais tempo se passa desde que o Ministério Público foi autorizado a instaurar inquéritos civis e celebrar compromissos de ajustamento, a experiência reforça a convicção ministerial pela solução extrajudicial dos problemas ambientais.

Várias são as razões, ainda que silenciosamente compartilhadas pelos Promotores de Justiça e Procuradores da República de todo o Brasil, que legitimam a opção pela solução extrajudicial:

a) *morosidade no julgamento das demandas* – mesmo reconhecendo-se a costumeira complexidade das ações civis públicas por envolverem a formação de uma prova altamente técnica, a qualidade de título executivo extrajudicial do compromisso de ajustamento, expressamente prevista em lei e confirmada na jurisprudência, confere inegável vantagem à utilização do segundo, comparativamente à primeira;

b) é ainda preponderante a *visão privatista da propriedade, a opção pelos valores da livre iniciativa e do crescimento econômico* em detrimento das questões ambientais nos arestos que apreciam a matéria;

c) *maior abrangência do compromisso de ajustamento* do que da decisão judicial em face dos reflexos administrativos e criminais;

d) *menor custo*, já que o acesso à Justiça é caro (v.g. custo pericial, honorários advocatícios);

e) *maior reflexo social* da solução extrajudicial, ao permitir o trato de problemas sob diversas óticas: por ecossistemas e bacias hidrográficas (promotorias regionais, temáticas e volantes), por assuntos (permitindo estabelecer prioridades, bem como a realização de audiências públicas e a intervenção da comunidade, o que resultará na obtenção de decisões consensuais e, conseqüentemente, maior efetividade ao trabalho).

Verifica-se que a maior parte dos benefícios apontados por Cappelli (2003) diz respeito à ótica do Ministério Público – e do meio ambiente. Assim, pode-se perguntar: do ponto de vista do infrator ambiental, porque buscar o acerto extrajudicial e não esperar ser demandado judicialmente, uma vez que o pedido deve ser o mesmo, ou até mais limitado, e o processo poderá durar anos?

O principal incentivo à busca do acerto extrajudicial pelo causador do dano ambiental é, sem dúvida, financeiro, já tendo sido apresentado por Cappelli (idem). A comprovação de uma infração ambiental no Judiciário demanda custos. Primeiro, o infrator deverá contratar advogado para defendê-lo durante todo o processo, com elevado custo de honorários considerando a complexidade da matéria e necessária especialização do profissional. Segundo, a prova produzida pelo Ministério Público nos autos do Inquérito

Civil é unilateral e, isolada, não se presta para condenação, o que gera a necessidade de novas perícias, com custo suportado pelo infrator, ao final vencido, ou mesmo durante o processo diante da inversão do ônus da prova. Terceiro, as custas processuais também serão suportadas pelo infrator. Assim, estando ciente de que a condenação é questão de tempo, melhor negociar com o Ministério Público e evitar o aumento dos custos.

Ainda, Odete Pinzetta (2003, p. 29) lembra de outro fator que merece destaque, pois leva o infrator a optar pela celebração do ajuste. Segundo a autora

é muito mais simpático e aceitável aos olhos da sociedade saber que a empresa ou o agente público (p. ex.) reconheceu a ocorrência do dano e comprometeu-se a repará-lo ou compensá-lo, do que ver sua imagem associada à degradação do meio ambiente, litigando durante anos com o objetivo de eximir-se da obrigação.

Embora a primeira vista cause uma certa incredulidade este aspecto, em especial pelo fato de que os “empreendedores” somente pensam em lucros e não com o que é simpático ou deixa de ser, o fato é que neste ponto se trata sim de investimento e lucro. Trata-se de publicidade, de marketing, da imagem de uma empresa que para ser consolidada são investidas inimagináveis cifras, que podem ser desperdiçadas com a vinculação da empresa a um fato negativo, sendo necessário um maior investimento para recuperar a imagem, se possível. São cotidianos os exemplos de problemas ambientais noticiado pela mídia que recebem pronta solução ou esclarecimento pela empresas, com o único objetivo de não manchar a sua imagem.

Ainda, Ximena Cardozo Ferreira (2005, p. 492) cita Luiz Roberto Gomes, que também aponta elementos no sentido de que a solução extrajudicial é o melhor caminho, para ambas as partes. Veja-se:

Sobre as vantagens da adoção do compromisso de ajustamento de conduta sobre a solução judicial, bem analisa Luís Roberto Gomes:
Como se sabe, a complexidade que envolve algumas situações é óbice à correta formulação do pedido na via da ação civil pública, pecando-se, invariavelmente, pela generalidade, porque não resta outra opção. Não bastasse, com a resistência à pretensão ministerial interposta pelo administrador a situação se complica. E, quando sobrevém a sentença, certamente será omissa em algum ponto de importância que não poderia ser esquecido. Por outro lado, na via do ajuste, dada

a possibilidade de negociação e de discussão técnica sobre a obrigação em pauta, maior a eficiência na concretização do ajustado. Ademais, a qualquer tempo, havendo necessidade, pode-se retificar ou acrescentar cláusula, havendo vontade das partes nesse sentido, para aperfeiçoar o ajuste cuja execução se protraí no tempo e pode demandar alterações não previstas anteriormente. Não se olvide que é salutar o ajuste na medida em que se pode estabelecer expressamente a observância dos princípios e instrumentos da política orçamentária e da responsabilidade fiscal, de forma que haja o correto planejamento de metas e resultados a serem cumpridos, com o propósito de não desequilibrar as contas públicas.

Some-se ainda a vantagem que traz a melhora da imagem do administrador diante da sociedade. O desgaste político existente quando a administração é acionada no Judiciário porque descumpriu a lei é evidente. Mas o ajustamento de conduta celebrado espontaneamente demonstra vontade política do administrador em ajustar-se à vontade do detentor do poder político expressa na lei, o que resulta em dividendos na imagem perante a opinião pública.

Portanto, é inegável que a solução extrajudicial de um conflito ambiental é melhor para todos. O problema ambiental é prontamente resolvido, com recomposição de eventual dano e aplicação de penalidades civis.

O *Compromisso de Ajustamento* é o instrumento onde a solução extrajudicial materializa-se, sendo um documento onde são lançadas as cláusulas do acordo realizado entre o Ministério Público e o infrator ambiental ou investigado. Entretanto, tal instrumento não surge do nada, mas sim dentro de um expediente que apura o fato e sua autoria, denominado Inquérito Civil ou Peça de Informação, esta para apuração preliminar.

A Constituição Federal prevê como função do Ministério Público a instauração do “Inquérito Civil” para fins de proteção ao meio ambiente, como foi tratado anteriormente.

Sobre o Inquérito Civil, Heline Sivini Ferreira (2007, p. 323) lembra:

Apenas o Ministério Público, com exclusão dos demais legitimados, poderá instaurar inquérito civil como medida preparatória para o eventual ajuizamento da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Trata-se de um procedimento pré-processual e inquisitorial, que tem como finalidade a colheita de provas capazes de formar a convicção do Promotor de Justiça e, assim, evitar a propositura de uma ação temerária. Como possui natureza procedimental, nenhuma sanção é aplicável ao investigado, e, por essa razão, não há necessidade de que sejam observados os princípios do contraditório e da ampla defesa. Previsto inicialmente pela Lei n. 7.347/85, o inquérito civil foi posteriormente elevado à esfera constitucional como função do Ministério Público.

Mais adiante (p. 324), a autora citada faz importante observação sobre a inexistência de qualquer limitação a atividade dos demais legitimados, mesmo após a celebração do Compromisso de Ajustamento:

Assinala-se que a instauração do inquérito civil público ou mesmo o seu arquivamento pelo Ministério Público não constituem causas impeditivas para a propositura da ação civil pública pelos demais legitimados. Assim, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, assim como as autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações, devidamente qualificadas, poderão, considerando o mesmo fato originou o inquérito civil público, e a despeito de seu arquivamento, ajuizar ação civil pública visando à proteção do meio ambiente.

Segundo Hugo Nigro Mazzilli (2004, p. 384),

o inquérito civil é uma investigação administrativa a cargo do Ministério Público, destinada basicamente a colher elementos de convicção para eventual propositura de ação civil pública; subsidiariamente, serve ainda para que o Ministério Público: a) prepare a tomada de compromissos de ajustamento de conduta ou realize audiências públicas e expeça recomendações dentro de suas atribuições; b) colha elementos necessários para o exercício de qualquer ação pública ou para se aparelhar para o exercício de qualquer outra forma de atuação a seu cargo.

Portanto, o Inquérito Civil é um expediente importante para atuação do órgão ministerial, tendo sido criado pela Lei n.º 7.347/85 e posteriormente consagrado pela Constituição Federal, conforme demonstrado.

É no Inquérito Civil que o Ministério Público buscará o esclarecimento dos fatos, designando audiência para oitiva dos envolvidos e testemunhas, requisitando periciais e documentos, notificando os envolvidos para que prestem esclarecimentos, oferecendo, caso cabível, o ajuste através do Compromisso de Ajustamento, entre outras medidas.

Na atualidade, grande parte dos expedientes instaurados é solucionada extrajudicialmente, celebrando-se de Compromisso de Ajustamento, com todas as vantagens anteriormente apontadas.

Exemplificativamente, o corte de árvores nativas sem autorização gera a obrigação de recompor a mata, com a elaboração e execução de projeto de recomposição florestal, além da responsabilização pelo dano ambiental não recuperável, normalmente fixada doação revertida aos órgãos ambientais. Instaurado o Inquérito Civil e reunidos os elementos que comprovam e quantificam os danos, o infrator ambiental é chamado para fins de tomar conhecimento das condições e dizer se aceita ou não celebrar o Compromisso de Ajustamento.

Depois de celebrado o Compromisso de Ajustamento e decorridos os prazos previstos no mesmo, o órgão ministerial com atuação no caso deverá providenciar a fiscalização do cumprimento das condições, o que ocorrerá, em especial, com a realização de vistorias pelos órgãos ambientais, sendo a Brigada Militar (Batalhão Ambiental) uma grande aliada no Rio Grande do Sul.

Cumpridas as condições previstas no Compromisso de Ajustamento, deve o Promotor de Justiça promover o arquivamento do expediente junto ao Conselho Superior do Ministério Público, órgão colegiado da instituição que analisa as promoções de arquivamento, homologando-as ou não.

Deve-se salientar, como bem apontado por Cappelli (2003, p. 247), que

o objeto do Compromisso de Ajustamento é a adequação da conduta às exigências legais (art. 5.º, §6º, Lei n. 7.347/85 e art. 211 do ECA): não se pode olvidar que o compromisso de ajustamento corresponde à solução extrajudicial do conflito e, portanto, não pode desbordar da finalidade de compor o dano ambiental na sua totalidade, por tratar-se de direitos indisponíveis.

Portanto, deve ser priorizada a recomposição do dano ambiental “in natura”.

Ainda, tangente a fixação da previsão de multa no Compromisso de Ajustamento, Cappelli (2003, p. 256) faz a seguinte observação:

(...) a cominação para o caso de descumprimento do compromisso de ajustamento, no todo ou em parte, não poderá ter o caráter de compensação, na

medida em que, o que se busca, precipuamente, em Direito Ambiental é a aplicação dos princípios da prevenção e precaução, para evitar que o dano ocorra ou, tendo havido o prejuízo, a reparação in natura da obrigação será preferível à compensação pecuniária. Isso porque, como se sabe, é ainda muito incipiente a discussão sobre a metodologia e, mesmo, o alcance da indenização pelo dano ambiental.

(...)

Nesse sentido, Hugo Nigro Mazzilli traz à colação o texto da Súmula 23 do CSMP/SP:

“A multa fixada em compromisso de ajustamento não deve ter caráter compensatório, e sim cominatório, pois nas obrigações de fazer ou não fazer normalmente mais interessa o cumprimento da obrigação pelo próprio devedor ou o correspondente econômico.”

No mesmo sentido, Heline Sivini Ferreira (2007, p. 322) registra:

O compromisso de ajustamento de conduta corresponde, na verdade, a uma solução extrajudicial do conflito, evitando, assim, a propositura da ação civil pública. Não poderá desvirtuar a finalidade de reparar o dano ambiental em sua totalidade, o que deve ser feito mediante os sistemas de obrigação de fazer, de não fazer e de condenação em dinheiro. Caso o termo firmado não abranja todos os elementos do interesse protegido, remanescerá a possibilidade de ajuizar ação civil pública. Convém mencionar, entretanto, que a tomada do compromisso não importa renúncia de direitos por parte do órgão público legitimado. O fato de este obrigar-se implicitamente a não promover a ação de conhecimento deve-se à falta de interesse processual, visto que já dispõe de título executivo pré-constituído, ainda que extrajudicial.

O que se deve buscar, sempre, é a recomposição do dano ambiental, mediante o estabelecimento de condições que, na medida do possível, tragam de volta aquele elemento ambiental que foi comprometido pela ação do homem. A multa fixada jamais poderá substituir a recomposição material do meio ambiente, sendo que, diante do descumprimento do Compromisso de Ajustamento, a execução deve buscar a realização da obrigação de fazer, consistente na recomposição ambiental, além da multa pelo descumprimento voluntário do ajustado no compromisso.

Para concluir este ponto, cita-se mais uma vez Sílvia Cappelli (2003, p. 277), que possui uma vida devotada a defesa do meio ambiente, trazendo para todos os mais importantes ensinamentos sobre o tema ambiental:

A atuação extrajudicial do Ministério Público em matéria de meio ambiente tem dado mostras de criatividade e eficiência. Pode-se notar uma sensível tendência

histórica de utilização de instrumentos extrajudiciais, nem necessariamente ligados ao inquérito civil, e que permitem uma atuação socialmente relevante ao Ministério Público, conferindo-lhe um *status* político nunca antes presenciado.

É importante deixar claro que se está tratando apenas do reflexo civil do dano ambiental, que também possuirá efeitos nas esferas administrativa (multas, apreensões) e criminal. Não cumpridas as condições estabelecidas no Compromisso de Ajustamento, deve o Ministério Público executar judicialmente o acordo.

Diversos exemplos são encontrados nas decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul de execuções de Compromissos de Ajustamento não cumpridos. Veja-se:

PROCESSUAL CIVIL. EXECUÇÃO. COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO. RESTRIÇÃO À ATIVIDADE EMPRESARIAL. POSSIBILIDADE. 1. É cabível, através de compromisso de ajustamento e da execução compulsória das suas estipulações, restringir a atividade empresarial nociva à vizinhança e desenvolvida em desacordo com as normas locais. Empresa cuja atividade emite ruídos além do horário habitual, deposita materiais na via pública e, recebendo mercadorias transportadas por veículos pesados, usualmente obstrui a via pública e o acesso dos particulares aos seus imóveis, gerando situação insuportável para os vizinhos. 2. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível Nº 70014866826, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 05/09/2007).⁹

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO DE EXECUÇÃO. TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO AMBIENTAL FIRMADO ENTRE O MUNICÍPIO DE JAGUARÃO E O MINISTÉRIO PÚBLICO, VISANDO À REGULARIZAÇÃO DE ATERRO SANITÁRIO LOCAL. Comprovado o descumprimento reiterado, pelo Município de Jaguarão, do Termo de Compromisso de Ajustamento, e diante da existência de relatório expedido pela FEPAM de que a única alternativa viável no caso concreto é o encerramento do empreendimento, não há que se falar em irregularidade da ordem de suspensão do depósito de rejeitos no aterro sanitário do Município, visto tratar-se de medida indispensável para a recuperação ambiental da área, não se aplicando à espécie o artigo 264, do CPC. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70018380212, Terceira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rogério Gesta Leal, Julgado em 29/03/2007).¹⁰

APELAÇÃO CÍVEL. ADMINISTRATIVO. MEIO AMBIENTE. CONSTRUÇÃO DE CASA DE ALVENARIA E DESTRUIÇÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA JUNTO AO RIO URUGUAI. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA. AÇÃO DE NULIDADE DO TERMO

⁹ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=1118199> Acesso em 20/08/2007.

¹⁰ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=306981> Acesso em 20/08/2007

REALIZADO COM O MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA NA ORIGEM. IPROVIMENTO EM GRAU RECURSAL. 1. Não há que se falar em nulidade do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público, porquanto o autor o assinou de forma ciente das exigências, bem como esteve na presença de advogado. 2. Outrossim, a competência para a proteção ao meio ambiente é comum entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 24, incisos VI e VIII da Constituição Federal. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. (Apelação Cível N° 70018039057, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 07/03/2007).¹¹

Analisando as decisões citadas, desde já percebe-se a importância da atuação extrajudicial do Ministério Público, que através do Compromisso de Ajustamento soluciona problemas que afetam a todos os cidadãos, sendo tal ajuste reconhecidamente válido em todos os tribunais.

Inexitosa, ou mesmo incabível, a resolução extrajudicial com a celebração do Compromisso de Ajustamento, resta ao Ministério Público a busca da tutela judicial.

3.4.2 Da Ação Civil Pública (atuação judicial)

Como mencionado, muitas vezes não é possível a celebração do Compromisso de Ajustamento, seja porque a infrator não aceita as condições, seja porque o caso concreto não recomenda a espera do trâmite do Inquérito Civil, restando ao Ministério Público a busca do Poder Judiciário, sendo a *Ação Civil Pública* o instrumento principal para tanto.

Ao comentar sobre a ação civil pública, Heline Sivini Ferreira (2007, p. 317) lembra:

Antes de sua publicação, a defesa do meio ambiente estava restrita às ações individuais e à atividade administrativa do Poder Público no exercício do poder de polícia. A tutela dos interesses metaindividuais, por sua vez, encontrava-se circunscrita aos limites estabelecidos pela Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965,

¹¹ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=195371> Acesso em 21/08/2007.

que se destina exclusivamente a anular ato lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, inclusive nas hipóteses em que tal ato for praticado por entidade da qual o Estado participe. Ao agregar-se às tradicionais construções jurídicas de natureza individualista, a ação civil pública redirecionou o direito processual brasileiro, permitindo que também os interesses metaindividuais fossem devidamente protegidos.

(...)

Atualmente, a ação civil pública é o mais importante meio processual de defesa ambiental, tendo sido também agasalhada pelo texto constitucional.

Hugo Nigro Mazzilli (2004, fl. 70) ensina que *sob o enfoque puramente legal, será ação civil pública qualquer ação movida com base na Lei n.º 7.347/85, para a defesa de interesses transindividuais.*

Como afirmado, é a Ação Civil Pública o principal instrumento que o Ministério Público dispõe para buscar no Poder Judiciário a prestação jurisdicional que determine a recomposição do dano ambiental.

Não obstante, em regra, a ação civil pública seja instruída com o Inquérito Civil, este é dispensável para o oferecimento da ação, sendo que a realidade fática, em especial a urgência, muitas vezes recomenda a busca imediata da tutela judicial, com pedido de expedição de ordem liminar.

A Lei n.º 7.347/85 regula todas as peculiaridades da Ação Civil Pública, destacando-se a obrigatoriedade do Ministério Público assumir a ação caso outro co-legitimado autor desista.

Ao final do processo, o Magistrado proferirá uma sentença que, julgando procedente a demanda, condenará o infrator a recompor o dano ambiental. Aqui também, caso o co-legitimado que ajuizou a demanda não executá-la em 60 dias, compete ao Ministério Público fazê-lo.

Entretanto, a par de toda sua eficiência prática, a ação civil pública não é imune de crítica.

Em interessante trabalho apresentado no 10^o Congresso Internacional de Direito Ambiental, Thaís Emília de Souza Viegas (2006) trabalha a efetividade da Lei n.º 7.347/85. Em síntese, a autora registra que não raras vezes os problemas ambientais são tratados de diferentes formas, ainda que seja o mesmo dano ambiental, onde um julgador privilegia o meio ambiente e outro, que julga o recurso, privilegia outros fatores, como o aspecto social ou comercial envolvido, o que é viabilizado pela legislação que regulamenta a ação civil pública.

Por fim, Thaís Viegas (2006, p. 912) conclui que

não raro a promoção da defesa de interesses comerciais implica o esvaziamento de imperativos coletivos, mormente daqueles representados pelo direito ao ambiente. Neste cenário, é questionável até que ponto pode-se afirmar, sem temores, que a tutela coletiva ambiental está plenamente assegurada por meio da ação civil pública. Não se trata de invalidar tal instrumento jurídico-processual, mas sim de perceber que ele não é a panacéia que muitas e autorizadas vozes relutam em sustentar. Cuida-se de um instrumento que permite tanto a construção de problemas ambientais (reafirmando, no âmbito do Poder Judiciário, a relevância social, política e científica do problema ambiental) quanto a sua desconstrução.

Sem dúvida, a ação civil pública não é a solução para todos os males, mas sim um importante instrumento, que para funcionar bem precisa de atores (Juízes, Promotores, sociedade civil, etc.) conscientes e preocupados, de fato, com a problemática ambiental.

Sílvia Cappelli¹² comenta o futuro da Ação Civil Pública:

Em suma, a consolidação da ação civil pública ou seu enfraquecimento estão a depender não só da utilização do instrumento pelos legitimados, como do poder de pressão da sociedade civil sobre os parlamentares, do investimento estatal em meio ambiente, da redução das desigualdades sociais, da repartição do poder político e econômico. Num País como o Brasil, cuja concentração de renda é uma das mais flagrantes em todo o mundo, não se pode ter a ingenuidade de crer que direitos sociais serão tutelados pela elite política e econômica. O conhecimento e a aplicação da lei precisa ser disseminada ao usuário, sob pena de encastelar-se e não cumprir sua função social.
(...)

¹² CAPPELLI, Sílvia. O Ministério Público e os instrumentos de proteção ao meio ambiente. Disponível em <www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/doutrina/id14.htm>. Acesso em 15/09/2007.

Para finalizar gostaria de transcrever as reflexões de ANTONIO AUGUSTO MELLO DE CAMARGO FERRAZ sobre o futuro do inquérito civil e da ação civil pública.

"...Com um misto de apreensão e esperança, verifica-se que o destino do inquérito civil ou da ação civil pública, ou do Ministério Público, ou ainda do próprio Judiciário, será o mesmo destino da maioria dos brasileiros: se o processo de democratização alcançar, como se deseja, um estágio em que as desigualdades passem a se reduzir ao invés de aumentar, em que o poder político e econômico passe a ser repartido de forma mais equânime, ao inquérito civil estará reservado papel destacado de verdadeiro instrumento de cidadania, cidadania que será progressivamente afirmada e implementada.

A ação civil pública, por sua vez, uma das mais inovadoras e eficazes soluções concebidas na história jurídica do País, poderá nessa hipótese cumprir seu destino de ensejar ao Judiciário sua plena afirmação como Poder, pois é o meio pelo qual a ele são levadas as grandes questões de interesse social.

Se, ao contrário - hipótese que deve ser rejeitada -, falhar o processo de efetiva democratização, o fenecimento do inquérito civil e da ação civil pública não seria o mais grave dos problemas brasileiros.

Percebe-se a preocupação de Cappelli com a participação de todos na luta pela defesa do meio ambiente, com utilização dos instrumentos legais por todos os legitimados, bem como com a necessidade de atitudes governamentais para enfrentar o problema.

A ação civil pública, portanto, é de extrema relevância para a proteção ambiental, permitindo que o Ministério Público busque no Poder Judiciário a prestação jurisdicional que é devida à sociedade.

A competência para analisar a matéria é do Juízo da Comarca em que ocorreu o dano, facilitando-se a colheita das provas. Sobre o assunto, Heline Sivini Ferreira (2007, p. 324) observa:

De acordo com o que determina a Lei n. 7.347, a ação civil pública deverá ser proposta "no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa". Essa regra, também aplicável ao dano iminente, estabelece uma competência de foro. Tal previsão não apenas facilita o acesso à justiça por aqueles que foram lesados ou estão na iminência de sê-lo, mas também favorece a coleta de provas e o melhor conhecimento do fato pelo juízo competente. Caso o dano venha a atingir mais de uma comarca, salienta-se que a ação civil pública poderá ser proposta em qualquer delas, aplicando-se então o princípio da prevenção. Em se tratando de dano regional ou nacional, será competente para processar e julgar a causa a justiça local no foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal.

Diariamente os tribunais de todo o país são chamados, através da Ação Civil Pública, a prestar jurisdição, decidindo diversas temáticas de direito ambiental. No Rio Grande do Sul a situação não é diferente, conforme verifica-se pelas recentes decisões a seguir transcritas:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AO MEIO AMBIENTE. QUEIMADA. RESPONSABILIDADE DO DONO DA PROPRIEDADE. DEMONSTRAÇÃO DO DANO AMBIENTAL. Conforme revela a prova técnica, foi realizada queimada, devendo o proprietário do imóvel indenizar os danos causados ao meio ambiente. É proibido o uso de fogo nas florestas e demais formas de vegetação, salvo peculiaridades locais e regionais (art. 27 da Lei Federal nº 4.771/65 e Estadual nº 9.519/92). O poluidor é obrigado, independente da existência de culpa, a indenizar os danos causados ao meio ambiente (art. 14 da Lei nº 6.938/81). APELO DESPROVIDO. (Apelação Cível Nº 70017636150, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Liselena Schifino Robles Ribeiro, Julgado em 25/04/2007).¹³

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIDADE POR DANOS CAUSADOS AO MEIO AMBIENTE - RETIRADA DE UMA POCILGA PELA RÉ EM RAZÃO DE LIMINAR - ALTERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE FATO POR DETERMINAÇÃO JUDICIAL PRECLUSA NÃO IMPLICA EM PERDA DE OBJETO COM EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DE MÉRITO E SIM EM JUÍZO DE PROCEDÊNCIA COM CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR - A ÁREA OBJETO DA DEMANDA É DE RESERVA FLORESTAL - COMO TAL É DE RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA DOS DEMANDADOS A REPARAÇÃO DOS DANOS A ELA CAUSADOS - DESNECESSIDADE DE SE PERQUIRIR A CULPA NA ESPÉCIE - PRECEDENTE DA CÂMARA. Apelo provido. (Apelação Cível Nº 70012738282, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 25/04/2007).¹⁴

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LÂMPADAS FLUORESCENTES. CONVERSÃO EM AGRAVO RETIDO. DESCABIMENTO. Impossibilita-se a conversão do agravo de instrumento em agravo retido quando há a possibilidade de dano irreparável ou de difícil reparação, pretendendo o agravante a reforma de decisão que deferiu pedidos de antecipação de tutela com ampla extensão, sob pena de considerável multa diária. Inteligência do artigo 522 do CPC, observada a redação dada pela Lei nº 11.187/05. Precedentes do TJRS e STJ. TUTELA ANTECIPADA. IMPOSSIBILIDADE. Tratando-se de questão controvertida, a questão envolvendo a possibilidade de dano ao meio ambiente e à saúde pelo descarte de lâmpadas fluorescentes, em razão do mercúrio utilizado em sua composição, autoriza a sustação da tutela antecipada deferida em ação civil pública fixando obrigações de fazer aos fabricantes sob pena de multa diária considerável.

¹³ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=416624 Acesso em 05/09/2007. >

¹⁴ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=434813 Acesso em 20/10/2007. >

Ausência de verossimilhança da alegação, observadas as provas existentes no feito, impedindo-se que a tutela deferida esgote o objeto da ação. Leis Estaduais nºs 11.019/97 e 11.187/98. Precedentes do TJRS. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. CABIMENTO. Autoriza-se a inversão do ônus da prova frente à hipótese de responsabilidade objetiva, sendo do fabricante o ônus de comprovar que a atividade desenvolvida não acarreta danos ao meio ambiente. Aplicação do § 1º do art. 14 da Lei nº 6.398/81. Precedentes do TJRS. Agravo de instrumento provido em parte, por maioria. (Agravo de Instrumento Nº 70017784208, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Zietlow Duro, Julgado em 01/03/2007).¹⁵

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DO MEIO AMBIENTE. CESSAÇÃO DE ATIVIDADE ECONÔMICA. INADMISSIBILIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. 1. A aplicação do princípio da proporcionalidade, na espécie, recomenda que, muito embora a tutela do meio ambiente prepondere sobre a liberdade de exploração de atividades econômicas, seja preservado o empreendimento até que obtenha a licença ambiental. Os danos ambientais são recuperáveis e, de resto, já houve a implementação de medidas para adequar as atividades, ao passo que a eliminação abrupta do empreendimento causaria desempregos, afetando enormemente a pequena comunidade onde está instalado. 2. AGRAVO DE INSTRUMENTO PROVIDO. (Agravo de Instrumento Nº 70020226767, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 31/10/2007)¹⁶

Os exemplos acima demonstram a diversidade dos temas enfrentados nas questões que envolvem o meio ambiente. Da mesma forma, demonstram a extrema dificuldade no trato de tais questões, que envolvem todas as espécies de interesses, em especial econômico e social.

3.4.3 Outros Instrumentos de Atuação

Além do Compromisso de Ajustamento e da Ação Civil Pública, existem outros instrumentos que o Ministério Público pode utilizar na tutela do meio ambiente e demais direitos difusos e coletivos. Tais instrumentos fazem parte do cotidiano da Promotoria de Justiça, possuindo incalculável valor para a solução de problemas, podendo até mesmo evitá-los.

¹⁵ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=170396> Acesso em 20/10/2007.

¹⁶ Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/consulta/download/exibe_documento.php?ano=2007&codigo=1405800> Acesso em 11/11/2007.

Como exemplo disso, constata-se que em muitas situações são expedidas pelo órgão de execução (Promotor de Justiça) *recomendações*, previstas na legislação institucional, onde determinadas condutas, ou omissões, são analisadas, gerando uma manifestação sobre o fato e suas conseqüências no caso de não acatada a orientação, com a adoção da conduta recomendada.

Sobre o assunto, Ximena Cardozo Ferreira (2005, p. 494), quando analisa a influência da atividade do órgão nas políticas públicas, constata que *pode o Ministério Público, pois, estimular a definição de políticas públicas da Ordem Socioambiental também através do importante instrumento da recomendação, de notável caráter moral e político, além de eficácia comprovada no plano fático.*

Outras ações do órgão que podem ser adotadas na esfera ambiental também orientam-se para evitar o litígio e solucionar o problema ambiental. É o caso, por exemplo, das *audiências públicas*, nas quais se discute problemas relevantes na comunidade com todas as esferas que a compõem, tornando efetiva a cidadania participativa; da *atuação no processo legislativo*, onde o agente ministerial pode, como ocorre com normalidade, contribuir para que a norma atenda aos interesses ambientais e não seja contaminada com um vício que leve a uma posterior anulação, com todas as conseqüências negativas; da *fiscalização de fundos e conselhos gestores*, fazendo com que os valores disponíveis não sejam desviado do objeto, mas sim aplicados em ações efetivas; da *participação em conselhos*: o Promotor de Justiça exerce papel importante em conselhos, no caso específico nos Conselhos do Meio Ambiente, contribuindo, em especial, para orientar os membros da comunidade que compõem o órgão.

Sobre o mecanismo citado da *atuação no processo legislativo*, Cappelli (2003) lembra que em 2001 a Confederação Nacional do Ministério Público criou comissão para acompanhar e propor sugestões a projetos de lei que tramitam na Câmara de Deputados ou Senado Federal.

Registra, Ximena (2005, p. 496), a importância da atuação política em geral do Ministério Público:

Não somente no exercício da iniciativa de propositura de demanda judicial age politicamente o Ministério Público: embora lhe seja vedada a atividade político-partidária, toda a atividade ministerial está permeada por contornos políticos, conforme já apontado em diversas ocasiões ao longo deste estudo.

Aduz Luís Roberto Gomes:

Por outro lado, o só fato de constituir a essência do Ministério Público a atribuição de garantir a efetiva aplicação da lei – *enforcement* – garante o papel político da instituição. Com efeito, como ressalva João Lopes Guimarães Júnior, “se a tarefa de elaborar leis é nitidamente política, a de dar efetividade a essas mesmas leis tem, necessariamente, igual dimensão política” (GUIMARÃES JR., 1997, p. 96).

De fato, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis, está o Ministério Público legitimado constitucionalmente a interferir na condução dos negócios políticos estatais, visto que podem estes representar afronta aos interesses tutelados. Por isso a Instituição vem encontrando tanta resistência político-governamental à sua atuação, sendo constantes os ataques com evidentes propósitos de cerceamento da atividade que funciona como limitadora do arbítrio estatal.

(...)

O próprio processo de elaboração de políticas públicas – além da fiscalização de sua efetiva implantação – pode contar com a participação ativa do Ministério Público, de claro caráter político.

Nesse sentir, resta cristalino que toda a atuação do Ministério Público – em especial no trato dos direitos e interesses coletivos lato sensu – reveste-se de notável caráter político, não havendo o que temer nessa circunstância: pelo contrário, faz-se necessária a tomada de consciência dessa qualidade para o uso contínuo e responsável das prerrogativas ministeriais nos exatos limites de suas atribuições e em prol da concretização da Ordem Socioambiental Constitucional promulgada com a Carta Política de 1988.

Como visto, é na atuação extrajudicial que o Ministério Público utiliza estes “outros instrumentos”, que, somados ao Compromisso de Ajustamento e à Ação Civil Pública, garantem a instituição os meios para tornar efetiva a sua obrigação constitucional.

Verifica-se que a atuação extrajudicial recebe especial atenção do Ministério Público, pelas razões já tratadas. Sobre o assunto, ao tratar da atuação do Ministério Público na implementação de políticas públicas, Ximena (2005, p. 489/490) refere:

Assim, através dos instrumentos do Inquérito Civil, das Recomendações e do Compromisso de Ajustamento de Conduta, que surgem como alternativas à jurisdição, pode o Ministério Público atingir com maior eficiência seus objetivos constitucionais, inclusive no que diz respeito ao controle das políticas públicas da Ordem Socioambiental.

Luiza Cristina Fonseca Frischeisen é precisa:

Os procedimentos administrativos de atribuição do Ministério Público permitem a negociação com a Administração ou com os entes privados responsáveis pela implementação de políticas públicas.

Esse espaço de negociação é importante porque nele poderão ser contempladas as grandes questões atinentes à implementação de políticas públicas, como as temporais, orçamentárias e de conciliação entre as várias demandas existentes na sociedade, pela fixação de prazos necessários à implementação das exigências legais e eventuais adequações orçamentárias.

Por outro lado, no Inquérito Civil Público ou procedimentos correlatos podem ser elaboradas atas compromissárias entre várias partes envolvidas, que não necessariamente poderiam ser acionadas em uma ação civil pública, ou que nesse procedimento gerariam inúmeras contestações, sem que uma sentença conseguisse impor obrigações principais e secundárias, de vários entes públicos envolvidos em uma política pública.

É ainda na esfera do Inquérito Civil Público que poderão ser negociadas mudanças em procedimentos da administração, que não são necessariamente ilegais, mas demonstram serem ineficazes para o alcance de seus objetivos. O Ministério Público funciona, então, como órgão mediador e indutor das mudanças.

De observar, todavia, que a utilização desses mecanismos alternativos não ofende o monopólio da jurisdição, como bem aponta Geisa de Assis Rodrigues, visto que não são impositivos, dependendo da anuência do eventual transgressor da norma, e seu cumprimento forçado impescinde da judicialização (pela propositura de ação civil pública ou execução de compromisso de ajustamento, por exemplo).

Em síntese, como bem apontado pela autora, embora não seja papel do Ministério Público a implementação de políticas públicas, a instituição, através de sua atuação extrajudicial, como “catalisadora” de demandas sociais, exerce importante atividade na “indução” de políticas públicas.

3.5 Atuação Institucional e Dados Gerais Ilustrativos

Quando se fala em “atuação institucional” toma-se o Ministério Público como um todo, como conjunto, analisando ações e dados que transbordam as providências individuais adotadas pelos Promotores de Justiça em razão de sua atividade na Comarca, analisando-se também o que a instituição fornece aos membros.

Sobre este último aspecto, o Ministério Público do Rio Grande do Sul desenvolve constantemente estudos em defesa do meio ambiente, objetivando dotar o órgão de execução – Promotor de Justiça – de subsídios necessários para o desenvolvimento satisfatório de sua atividade.

À frente da quase totalidade desses estudos está o Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente - CAOMA, órgão do Ministério Público estadual dotado de toda a estrutura necessária para alcançar os seus objetos, em especial a atualização constante dos membros.

A atuação institucional ocorre de forma conjunta (apuração única) ou concomitante (mesmo tema, mas atuação individual), decorrente de projetos ou estudos realizados dentro da instituição. Diversos projetos são elaborados para o combate as mais variadas formas de violação ao bem ambiental. Como exemplo disso, pode-se citar os estudos e orientações a respeito da silvicultura, direitos dos animais, recurso hídricos, bem como oficinas de trabalho sobre mineração e patrimônio cultural.

A título exemplificativo cita-se a criação de um grupo de trabalho a respeito da bacia do Vale do Rio dos Sinos, que ocorreu no dia 21 de novembro de 2006, para discutir a situação do esgoto cloacal na bacia, em virtude da grave situação ambiental dessa bacia hidrográfica. O assunto teve origem no episódio da mortandade de mais de 85 toneladas de peixes ocorrido em outubro desse ano, onde o esgoto foi apontado como uma das concausas.

O encontro que resultou na criação do grupo contou com a participação dos Promotores de Justiça com atuação na Bacia do Rio dos Sinos, e representantes do Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), Secretaria Estadual de Obras Públicas e Saneamento, Tribunal de Contas do Estado (TCE), FEPAM, Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (COMITESINOS), Comando Ambiental da Brigada Militar, Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Confederação Nacional de Municípios (CNM), Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), Companhia Municipal de Saneamento de Novo Hamburgo (COMUSA), Secretaria Municipal de Águas e Esgotos de São Leopoldo (SEMAE), ABES, METROPLAN, dentre outros. Foi aprovado documento intitulado “Carta de Saneamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos”, com as propostas dos diversos atores envolvidos na discussão e presentes no evento.

Desde então, este grupo de trabalho estuda e atua apurando as irregularidades e exigindo a adequação de particulares e empresas às normas ambientais.

Ainda, como exemplo mais próximo, citam-se os diversos projetos para recomposição da mata ciliar da região, onde o Ministério Público, Polícia Militar Ambiental e outros atores comprometidos com a defesa ambiental, conjugam esforços para restaurar a proteção natural dos rios, com medidas como isolamento (guardados corredores para animais), plantio de espécies nativas e desvio de esgotos.

A atuação do Ministério Público do Rio Grande do Sul em matérias que tratam do meio ambiente (poluição atmosférica, flora, resíduos sólidos, poluição hídrica, patrimônio histórico, turístico, paisagístico e cultural), incluída também a matéria de loteamentos clandestinos e irregulares, uma vez que possuem evidente reflexo ambiental, pode ser conferida em números, conforme dados disponibilizados pela Corregedoria-Geral do Ministério Público do Rio Grande do Sul.

No ano de 2005 foram instaurados 5.131(cinco mil, cento e trinta e um) Inquéritos Cíveis (IC) que tratavam de matéria ambiental, aí incluída a matéria de loteamentos clandestinos. Foram celebrados 3.223(três mil, duzentos e vinte e três) Compromissos de Ajustamento e executados 644(seiscentos e quarenta e quatro) - TAC. Ainda, foram ajuizadas 395 (trezentas e noventa e cinco) Ações Cíveis Públicas - ACP. Por fim, os membros do Ministério Público participaram de 631 (seiscentas e trinta e uma) reuniões para tratar assuntos ambientais.

O quadro abaixo ilustra a situação, discriminado os dados informados:

Instaurados, firmados, fiscalizados e ajuizadas no período	IC	TAC	Exec. de TAC	ACP	Reuniões	TOTAIS
Poluição atmosférica:	192	146	25	03	103	469
Flora:	1838	1342	282	85	82	3629
Resíduos sólidos (urbanos, industriais, hospitalares, ...):	303	146	33	20	63	565
Fauna:	230	159	27	03	30	449
Poluição hídrica	260	170	13	06	29	478

(efluentes Domésticos, ...):						
Patrimônio histórico, turístico, Paisagístico e cultural:	72	16	04	06	29	127
Loteamentos irregulares ou clandestino:	210	64	33	128	67	502
Outras hipóteses ambientais:	2026	1180	227	144	228	3805
TOTAIS	5131	3223	644	395	631	10024

Quadro1: Dados estatísticos ref. 2005

No ano de 2006 foram instaurados 5.258 (cinco mil, duzentos e cinquenta e oito) Inquéritos Cíveis, ou seja, 127 (cento e vinte e sete) a mais que no ano anterior. Foram celebrados 3.545 (três mil, quinhentos e quarenta e cinco) Compromissos de Ajustamento, 322 (trezentos e vinte e dois) a mais que em 2005, bem como foram executados 1141 (mil cento e quarenta e um), 497 (quatrocentos e noventa e sete) a mais que no ano anterior. Ainda, foram ajuizadas 328 (trezentos e vinte e oito) Ações Cíveis Públicas, com uma redução de 67 (sessenta e sete) em relação ao ano anterior. Por fim, os membros do Ministério Público participaram de 573 (quinhentas e setenta e três) reuniões para tratar assuntos ambientais, com uma redução de 58 (cinquenta e oito) em relação a 2005.

Veja o quadro:

Instaurados, firmados, fiscalizados e ajuizados no período	IC	TAC	Exec. de TAC	ACP	Reuniões	TOTAIS
Poluição atmosférica:	223	169	22	09	45	468
Flora:	2092	1677	242	73	91	4175
Resíduos sólidos (urbanos, industriais, hospitalares, ...):	290	205	24	25	40	584
Fauna:	179	116	08	07	20	330
Poluição hídrica (efluentes Domésticos, ...):	260	243	12	12	64	591
Patrimônio histórico, turístico, paisagístico e cultural:	83	14	09	11	30	147
Loteamentos irregulares ou clandestino:	382	106	44	44	79	655
Outras hipóteses ambientais:	1749	1015	780	147	204	3895
TOTAIS	5258	3545	1141	328	573	10845

Quadro 2 : Dados estatísticos ref. 2006

Portanto, em 2006 foram 10.845 (dez mil, oitocentos e quarenta e cinco) atos ordinários formais realizados pelo Ministério Público do Rio Grande do Sul em relação a matéria ambiental. Por sua vez, em 2005 tais dados passaram para 10.024 (dez mil e vinte e quatro) atos.

Deve registrar que tais números não contemplam diversos atos que fazem parte do cotidiano do Promotor de Justiça, como por exemplo, o simples contato telefônico - que resolve muitos problemas, o ofício solicitando explicações e/ou providências que prontamente é atendido sem gerar qualquer expediente ou mesmo a orientação prestada em atendimento sobre esta ou aquela atividade que possui reflexos ambientais, como a construção às margens de rios.

Embora seja pouco tempo para se avaliar, o fato é que de um ano para o outro aumentaram o número de Inquérito Civil e Termos de Ajustamento e Execuções. Por outro lado, diminuíram o número de Ações Civis Públicas e participação em reuniões.

Sem dúvida, a diminuição do número de Ações Civis Pública não é fruto da menor ocorrência de atentados contra o meio ambiente, o que deveria refletir sim no número de Inquéritos Civis, que aumentou. Mas também aumentaram o número de Termos de Ajustamento, os quais, por decorrerem de acordo de vontades, são cumpridos com maior êxito, evitando o ajuizamento de Ações Civis Públicas.

Outro dado que merece atenção é a diminuição da participação de membros do Ministério Público em reuniões sobre assuntos ligados ao meio ambiente. O Ministério Público cada vez mais deve fazer-se presente em reuniões, ou mesmo promovê-las, o que contribuirá de forma imensurável para a atividade de tutela ambiental, seja pela conscientização, seja pelo caráter pedagógico da presença do Promotor de Justiça em tais eventos, demonstrando à comunidade que se está atento e que a violação do bem ambiental não ficará sem conseqüências reparatórias e punitivas.

Por oportuno, deve-se salientar que os dados acima mencionados muito bem ilustram as deficiências da atividade fiscalizatória do Estado, devendo-se registrar que o Ministério Público não possui equipe que atua na fiscalização nos Municípios. A notícia do

dano ambiental chega à instituição através de outros órgãos do Estado, que também necessitam de efetividade em sua atuação. Os ilícitos ambientais contra a flora são os mais fáceis de ser constatados, sendo normais denúncias de cortes de árvores ou queimadas em propriedade rurais, onde a Brigada Militar apura o fato e faz os encaminhamentos.

No lado oposto, por exemplo, têm-se os danos ao patrimônio histórico, turístico, paisagístico e cultural, onde a fiscalização dos órgãos estatais praticamente inexistente. Em grandes centros ou pontos turísticos com larga visitação ainda são constatados e apurados os danos com maior facilidade. Entretanto, a maior parte dos danos que ocorrem no interior do Estado, em locais de extrema importância histórica, ficam a margem de fiscalização e, portanto, preservação.

Da mesma forma, pode-se constatar a precariedade da fiscalização em relação a poluição hídrica, ou será que é possível acreditar que se teve no ano de 2005 e 2006, em todo o Rio Grande do Sul, apenas 260 casos de empresas e residências que poluem rios e nascentes. É evidente que a poluição é muito maior, mas por falta de interesse ou recursos, não é constatada e encaminhada ao Ministério Público. Grande parte das notícias de danos dessa natureza chega ao Promotor através de denúncias, na maioria das vezes com interesses outros que não a preservação do meio ambiente (discussão em processos, problemas de vizinhança, etc.).

Conforme se percebe, a atuação institucional do Ministério Público é muito rica, sendo que o aprimoramento dessa atuação, com o incremento de ações em conjunto ou concomitante, é crucial para a tutela ambiental, somando-se a isso o necessário investimento nos órgãos de fiscalização.

3.6 A Atuação Local do Ministério Público e o Reflexo na Sustentabilidade

Conforme demonstrado acima, uma das funções mais importantes confiadas ao Ministério Público pela Constituição Federal é a proteção ambiental. Para que o órgão

cumpra com sua missão, instrumentos administrativos e jurídicos foram colocados a sua disposição.

Na esfera administrativa dispõe o Promotor de Justiça do Compromisso de Ajustamento, das Recomendações, entre outros. Ainda, inexitosa, incabível ou mesmo não recomendável as tratativas administrativas, resta ao agente ministerial o recurso à via jurídica, que normalmente é acionada através do ajuizamento da Ação Civil Pública.

Por oportuno, como referido, não se deve esquecer que a via política não é estranha ao Ministério Público, sequer no aspecto municipal. O trato diário com a Prefeitura Municipal, com os Conselhos Municipais do Meio Ambiente e com a própria população em geral, cujo Promotor de Justiça, preventivamente, orienta (em especial sobre as conseqüências de determinadas condutas), discute, esclarece dúvidas, é o lado político de atuação do Ministério Público na esfera ambiental que, devidamente conduzidos, apresenta reflexos extremamente positivos, evitando condutas que degradem o meio ambiente. Exemplificativamente, pode-se citar a conduta do Promotor de Justiça que vai à imprensa local esclarecer questões ligadas ao desmatamento, ao recolhimento do lixo, à poda e tratamento das árvores. Também, quando o Promotor de Justiça é procurado pelo Prefeito, orienta a administração municipal em determinado projeto que poderá apresentar risco ambiental, salientando que deverá ocorrer o competente licenciamento.

Assim, pode-se dizer que a atuação do Ministério Público na proteção ao Meio Ambiente ocorre nas esferas política, administrativa e judicial (cível e criminal).

Diante do que foi visto é inegável que a atuação do Ministério Público, desde que efetiva, contribui para a busca de um desenvolvimento sustentável no âmbito local.

A cada orientação ou esclarecimento prestado, com a devida fundamentação – sem argumento de autoridade -, mais perto se está da conscientização tão desejada.

Da mesma forma, com a constatação do dano, de forma administrativa (consenso) ou judicial, e recomposição do passivo ambiental, o aspecto pedagógico individual (ao causador do dano) e coletivo (ao restante da comunidade) é imensurável. O autor do dano

saberá que as autoridades estão atentas e em caso de reincidência as conseqüências, para o seu bolso ou liberdade, serão ainda mais graves. A comunidade, em especial os predispostos àquela conduta, saberá da preocupação da instituição e que o dano ambiental, muitas vezes culturalmente tolerado na comunidade, não será mais admitido.

A conscientização é desejável, mas a repressão é possível e deve ser efetiva em benefício à presente e futura gerações. Enquanto a nossa sociedade não alcançar a conscientização necessária para o cuidado do meio ambiente, restará ao Ministério Público, como faz diariamente, lutar pela preservação do meio ambiente.

Nesta luta, o aprimoramento constante dos instrumentos administrativos e judiciais é necessário, para que a instituição possa acompanhar a evolução da natureza dos danos ambientais, que são reinventados a cada dia. Mais que isso, torna-se imprescindível o incremento da atuação conjunta ou concomitante de Promotores de Justiça, o que torna mais efetiva a atividade da instituição.

Sílvia Cappelli (2003, p. 277) constata:

A cada dia que passa a necessidade de trabalhar em conjunto, quer nas Promotorias, quer nas regiões, quer pelo critério temático, pelo critério da bacia hidrográfica ou tantos outros, revela-se fundamental para os membros do Ministério Público. Nesse sentido, a troca de experiências entre o Ministério Público Estadual e Federal, dentro e entre Estados-Membros, é fundamental para a efetividade do trabalho.

A criação e utilização de instrumentos como Promotorias regionais, temáticas e volantes; a criação de Conselhos de Meio Ambiente; a realização de reuniões entre Promotores e comunidade; a criação de associações como a ABRAMPA e a realização de reuniões pela CONAMP, têm dado mostras do aperfeiçoamento funcional e da maturidade que o Ministério Público alcançou na área do meio ambiente.”

E todas as possíveis providências adotadas pelo Ministério Público, através da atuação conjunta ou individual, ocorrem através do Promotor de Justiça, que exerce suas atribuições na Comarca, no Município, *onde as coisas acontecem* e onde serão verificados os reflexos dessas ações.

Portanto, tudo que foi tratado até o presente momento decorre ou faz parte da atividade diária do Promotor de Justiça que atua “localmente”.

É nos municípios que o dano ambiental ocorre. É ali que empresas ou particulares agridem o meio ambiente e violam o direito que todos os demais cidadãos possuem de viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, também é no Município, no “local”, que o Promotor de Justiça mantém contatos com autoridades constituídas, participa de audiências e conselhos, orienta, recomenda, instaura o Inquérito Civil, ajuíza a Ação Civil Pública, enfim, adota todas as providências para evitar ou reparar o dano ambiental.

Os 20.869 (vinte mil, oitocentos e sessenta e nove) atos ordinários formais registrados pelo Ministério Público nos anos de 2005 e 2006, no Estado do Rio Grande do Sul, foram adotados no Município, nas mesas de reuniões, nas sedes das Promotorias de Justiça, nos prédios dos Fóruns.

É evidente que a atividade o Ministério Público, de forma voluntária ou compulsória, orienta no sentido de que o único desenvolvimento possível é aquele que considera a variante ambiental, é aquele que pensa nas futuras gerações, em síntese, é aquele “sustentável”.

Entretanto, também é indubitável que a atividade da instituição deve ser aprimorada, bem como que, sozinho, o Ministério Público será incapaz de enfrentar satisfatoriamente a crise ambiental.

O aprimoramento da atuação institucional deve pautar-se pela maior atuação conjunta dos órgãos de execução, como bem apontado por Silvia Cappelli. A atuação conjunta, a exemplo do que se faz na atuação por bacias, possui valor inestimável para a efetividade da atuação ministerial.

Não obstante, a importância e a efetividade da atuação individual de cada Promotor de Justiça em cada um das Comarcas do Estado, é inegável que a atuação conjunta ou

concomitante, por grupos, por temas, ou outros critérios, garante maior efetividade, em especial quando o assunto é preservação ambiental, que não respeita fronteiras físicas.

Com normalidade preocupante o dano ambiental atinge mais de uma Comarca, algumas vezes ofendendo de forma regional ou global o meio ambiente. Tal situação exige a atuação conjunta dos Promotores de Justiça titulares, das Comarcas atingidas.

Da mesma forma, o aprimoramento dos instrumentos disponíveis para a tutela ambiental, que atualmente são suficientes, deve ser preocupação constante das autoridades legislativas, para que, como dito, as formas de dano ambiental e as artimanhas jurídicas e econômicas não tornem, em breve, ultrapassados os recursos atuais.

Por fim, como observado, a imensidão da crise ambiental, com todas as suas variantes e complexidades, para ser enfrentada exigem muito mais que a atividade do Ministério Público, não obstante a dedicação dos membros que atuam na área.

A participação do poder público e da sociedade civil organizada é crucial para que, num primeiro momento, possa-se trabalhar com eficácia na conscientização e, logo a seguir, consiga-se fazer com que os detentores do poder econômico passem a considerar a variante ambiental, agindo com o compromisso do desenvolvimento sustentável. Embora difícil de vislumbrar este futuro, não se pode perder a esperança e desanimar.

É inegável a constatação de Bachelet (1997, p. 18):

Na realidade, essa crise no uso da natureza é, antes do mais, uma crise no modo de vida do homem.

Saqueada, devastada por uma maioria de pobres, consumida e esbanjada por uma minoria de estados ricos, a Terra não pára de suar e seus recursos para assegurar a sobrevivência de uma humanidade ingrata.

Até aqui, ela alimentou uns de forma muito miserável, outros pantagruelicamente, mas nenhum deles lhe concedeu a sua gratidão.

Ao final de sua obra, após analisar a problemática ambiental e algumas alternativas, Bachelet conclama (1997, p. 357):

O futuro não se prevê, prepara-se. Não deixamos aos homens políticos a possibilidade de escolher por nós, pois devido à sua própria ambição, cuja

satisfação deve ser tão instantânea quando possível, eles só consideram o imediato.

Concedamos apenas um prudente crédito aos meios de comunicação que praticam a desinformação e a manipulação de toda a espécie. Mais do que obedecer servilmente, ingeramo-nos nos assuntos do Estado que são, antes do mais, os nossos, o que produz a noção de ingerência à autogestão.

Ocupemo-nos dos nossos assuntos e reivindicemos o direito de utilizar a nossa soberania abusivamente usurpada por essa notável máquina de dissimular a ambição individual: o Estado.

Recuperemos a nossa soberania assim que tivermos a ocasião de fazer, em vez de continuar a desviar o seu uso por meio de práticas que de democrático só tem o nome.

Ingeramo-nos.

A ingerência, quer seja ecológica ou humanitária, é antes de tudo um dever.

Um dever não se viola, cumpre-se.

Assim, o homem precisa, urgentemente, mostrar a sua gratidão à mãe terra, seu dever, sob pena de ser deserdado!

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal fundamenta-se na cidadania e na dignidade da pessoa humana, garantido a todos os indivíduos o seu lugar no espaço público e a preservação da sua humanidade, elementos estes indispensáveis para a tutela ao meio ambiente. Somente o exercício da cidadania pode garantir ao homem a efetividade de seus direitos fundamentais, a efetividade do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Da mesma forma, princípios-objetivos previstos na Constituição Federal orientam a todos no sentido da preservação do meio ambiente, na medida em que se busca construir o caminho do desenvolvimento limitado, ou melhor, qualificado, com a construção de uma sociedade solidária, com o compromisso da erradicação da pobreza e o bem estar de todos.

A par dos princípios que indicam e podem ser interpretados em defesa do meio ambiente, este assunto foi expressamente contemplado pela Carta Magna de 1988, que reservou capítulo específico para tratar do tema, garantindo a todos os cidadãos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o que não poderia ser diferente diante do caos ambiental vivenciado atualmente e que se agrava dia-a-dia. Além disso, a Carta da República estabeleceu limitação de cunho ambiental ao desenvolvimento econômico, bem como previu dispositivos específicos para a tutela ambiental.

A ecologização da atual Constituição Federal brasileira contribuiu de forma decisiva para a tutela ao meio ambiente, uma vez que o comprometimento, a preocupação com a temática ambiental, sobrevém da maior norma de nosso país, resultado de uma Assembléia Nacional Constituinte que elegeu o meio ambiente como um bem que merece

proteção especial. Com isso, todos podem buscar na Constituição Federal os subsídios para suas ações em defesa do meio ambiente, utilizando-se os princípios e regras previstas no diploma constitucional.

Entretanto, outras normas existem, algumas com inspiração ou contempladas pela Constituição Federal, que servem de instrumento para a defesa do meio ambiente. Inúmeras normas-regras, Leis, Decretos, Portaria e Resoluções, foram e são expedidas constantemente pelos órgãos competentes. Ao lado da regras têm-se as normas-princípios, que em meio ambiental, considerando a complexidade das matérias tratadas e a progressiva alteração das formas de violação deste bem, exercem função fundamental.

Os princípios orientam toda e qualquer atividade interpretativa, traduzindo o espírito da norma. Em matéria ambiental destacam-se os princípios do poluidor-pagador (que não significa pagar para poluir), do usuário-pagador, da prevenção, da precaução e da participação. É com base nestes princípios que os atores da defesa do meio ambiente buscam, administrativa ou judicialmente, a paralisação de obras de risco e/ou a recomposição de danos causados. Pode-se dizer que são estes princípios que inspiram as regras.

Ainda, deve ser destacado o “desenvolvimento sustentável”, para muitos autores mais um princípio de direito ambiental. Entretanto, conforme tratado, o desenvolvimento sustentável é mais que um simples princípio, é um princípio matriz, um sobreprincípio, do qual derivam os demais. A harmonização ou ponderação exigida entre os princípios não pode ocorrer diante do desenvolvimento sustentável, que possui em si mesmo, no seu conceito, a flexibilidade, na medida em que busca desenvolver com sustentabilidade.

Mas é claro que a Constituição Federal não poderia garantir o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e não tratar do responsável pela tutela de tal direito. Ao Ministério Público foi atribuída a nova função de tutela ambiental, bem como foram estampados constitucionalmente alguns mecanismos, como a instauração do Inquérito Civil e o ajuizamento da Ação Civil Pública.

Portanto, a atribuição, a legitimidade do Ministério Público para defesa do meio ambiente decorre da norma máxima da República, afastando toda e qualquer discussão até então existente sobre o assunto.

E a atuação do Ministério Público ocorre localmente, no Município. Os Inquéritos Cíveis, as Ações Cíveis Públicas, as audiências, ocorrem no Município de atuação do Promotor de Justiça. Entretanto, o Ministério Público sempre deve ter presente que sua atividade deve ocorrer “pensando global e agindo localmente”, o que ganha maior destaque em se tratando de meio ambiente, onde os efeitos da degradação ambiental não respeitam fronteiras físicas, exigindo muitas vezes ações conjuntas da instituição.

Resta evidente que a atuação do Promotor de Justiça contribui para orientar o desenvolvimento, muitas vezes de forma coativa (judicialmente), no caminho da sustentabilidade, sendo necessário o constante aprimoramento das formas de atuação e dos instrumentos disponíveis para tanto, estes hoje suficientes. Entretanto, não se pode deixar de registrar que somente a atuação conjunta de todos os envolvidos na preservação ambiental trará ao meio ambiente uma proteção eficaz e merecida.

Um desenvolvimento sustentável, onde todos pensem em qualidade de vida para as gerações atual e futura, somente terá condições de ser implementado com a participação de todos os “habitantes desta nave”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tradução de Ernesto Garzón Valdés. 1. Ed. 3. Reimpresión. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, 11 –55.

AXT, Gunter. *O Ministério Público no rio Grande do Sul: evolução histórica*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2006.

BACHELET, Michel. *Ingerência ecológica: direito ambiental em questão*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BARLOW, Maude; CLARKE, Tony. *Ouro Azul*. Traduzido por Andréia Nastri. São Paulo: M. Books, 2003.

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: SOARES JUNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Coordenadores). *Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 12-115.

_____. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, 57-130.

CAPELLI, Silvia. Atuação Extrajudicial do Ministério Público na tutela do meio ambiente. In: SOARES JUNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Coordenadores). *Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 243-278.

CAPPELLI, Sílvia. *O Ministério Público e os instrumentos de proteção ao meio ambiente*. Disponível em <www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/doutrina/id14.htm>. Acesso em 15/09/2007.

CARVALHO, Carlos Gomes de. *O que é Direito Ambiental*. Florianópolis: Habitus, 2003.

CARVALHO, José Carlos. Abertura do Encontro Interestadual do Ministério Público e da Magistratura para o meio ambiente. In: SOARES JUNIOR, Jarbas; GALVÃO, Fernando (Coordenadores). *Direito Ambiental na visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 01-09.

CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/constituicao.htm>> Acesso em 10/11/06.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 10/11/06.

CORREA, Darcísio. *A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2000.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DECLARAÇÃO DE ESTOCOLMO SOBRE O AMBIENTE HUMANO. Disponível em: http://www.vitaecivilis.org.br/anexos/Declaracao_Estocolmo_1972.pdf> Acesso em 02/04/2007.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Traduzido por Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA, Helene Sivini. Os instrumentos jurisdicionais ambientais na constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 316-363.

FERREIRA, Ximena Cardoso. A Atuação do Ministério Público na Implementação de Políticas Públicas da área Ambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Organizador/Editor). *Congresso Internacional de Direito Ambiental: Paisagem, Natureza e Direito*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005, v. 2, p. 481-498.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

GAVIÃO FILHO, Anizio Pires. *Direito Fundamental ao Ambiente*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito Ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Organizadores). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007, 130-204.

LENZA, Pedro. *Teoria geral da ação civil pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

MAGGIO, Marcelo Paulo. *Condições da ação – com ênfase à ação civil pública para a tutela dos interesses difusos*. 1.^a ed., (ano 2005), 2.^a tir./Curitiba: Juruá, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime Jurídico do Ministério Público: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público*. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2004.

MILARÉ, Edís. *Legislação ambiental do Brasil*. São Paulo: APMP, 1991.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2003.

MOREIRA, Luciana Ribeiro Lepri. *Direito Ambiental: legitimação e atuação do Ministério Público*. Curitiba: Juruá, 2004.

OLIVEIRA, Flávia de Paiva Medeiros de. *Direito, Meio Ambiente e Cidadania: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: Madras, 2004.

PINZETTA, Odete. *Manual básico do Promotor de Justiça de meio ambiente*. Porto Alegre: Procuradoria-Geral de Justiça, 2003.

SAMPAIO, José Adércio Leite; WOLD, Cris; NARDY, Afrânio José Fonseca. *Princípios de direito ambiental*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8.^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9.^a ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

VEIGA, José Ely. *Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VIEGAS, Eduardo Coral. *Visão Jurídica da água*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

VIEGAS, Thaís Emília de Souza. A inefetividade da tutela coletiva ambiental em face da lei n.º 7.437/1985: construção social ou desconstrução judicial. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direitos Humanos e o Meio Ambiente*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006, p. 903-913.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)