

[orgs.]

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Janaína Rigo Santin

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL:

*fundamentos, conteúdo e
âmbito de aplicação*



**PRINCÍPIOS
DO
DIREITO AMBIENTAL:**
*fundamentos, conteúdo e
âmbito de aplicação*

Fundação Universidade de Caxias do Sul

Presidente:
Dom José Gislon

Universidade de Caxias do Sul

Reitor:
Gelson Leonardo Rech

Vice-Reitor:
Asdrubal Falavigna

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação:
Everaldo Cescon

Pró-Reitora de Graduação:
Terciane Ângela Luchese

Pró-Reitora de Inovação e Desenvolvimento Tecnológico:
Neide Pessin

Chefe de Gabinete:
Givanildo Garlet

Coordenadora da EDUCS:
Simone Côrte Real Barbieri

Conselho Editorial da EDUCS

André Felipe Streck
Alexandre Cortez Fernandes
Cleide Calgaro – Presidente do Conselho
Everaldo Cescon
Flávia Brocchetto Ramos
Francisco Catelli
Guilherme Brambatti Guzzo
Jaqueline Stefani
Karen Mello de Mattos Margutti
Márcio Miranda Alves
Simone Côrte Real Barbieri – Secretária
Suzana Maria de Conto
Terciane Ângela Luchese

Comitê Editorial

Alberto Barausse
Università degli Studi del Molise/Itália

Alejandro González-Varas Ibáñez
Universidad de Zaragoza/Espanha

Alexandra Aragão
Universidade de Coimbra/Portugal

Joaquim Pintassilgo
Universidade de Lisboa/Portugal

Jorge Isaac Torres Manrique
Escuela Interdisciplinaria de Derechos Fundamentales Praeeminentia Iustitia/Peru

Juan Emmerich
Universidad Nacional de La Plata/Argentina

Ludmilson Abritta Mendes
Universidade Federal de Sergipe/Brasil

Margarita Sgró
Universidad Nacional del Centro/Argentina

Nathália Cristine Vieceli
Chalmers University of Technology/Suécia

Tristan McCowan
University of London/Inglaterra



[orgs.]

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Janaina Rigo Santin

PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL:

*fundamentos, conteúdo e
âmbito de aplicação*



© dos organizadores

1ª edição: 2024

Preparação de texto: Gimerson Ferreira Alves

Revisão inicial: Bibiana Gasparini Xerri

Elaboração de índice remissivo: Clóvis Malinverni, Taynara Barreto e Vitória Sebben

Editoração e Capa: Igor Rodrigues de Almeida

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Universidade de Caxias do Sul

UCS – BICE – Processamento Técnico

P957 Princípios do direito ambiental [recurso eletrônico] : fundamentos, conteúdo e âmbito de aplicação / org. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, Janaína Rigo Santin. – Caxias do Sul, RS : Educs, 2024.
Dados eletrônicos (1 arquivo).

Vários autores.

Apresenta bibliografia.

Modo de acesso: World Wide Web.

DOI 10.18226/9786558073918

ISBN 978-65-5807-391-8

1. Direito ambiental. I. Silveira, Clóvis Eduardo Malinverni da. II. Santin, Janaína Rigo.

CDU 2. ed.: 349.6

Índice para o catálogo sistemático:

1. Direito ambiental

349.6

Catalogação na fonte elaborada pela bibliotecária
Ana Guimarães Pereira - CRB 10/1460.

Direitos reservados a:



EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul

Rua Francisco Getúlio Vargas, 1130 – Bairro Petrópolis – CEP 95070-560 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Ou: Caixa Postal 1352 – CEP 95020-972 – Caxias do Sul – RS – Brasil

Telefone/Telefax: (54) 3218 2100 – Ramais: 2197 e 2281 – DDR (54) 3218 2197

Home Page: www.ucs.br – E-mail: educs@ucs.br

Organização

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Janaína Rigo Santin

Coordenação Científica

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Autores

Aldo Marcelo Zuliani
Amanda Soares da Silva
Ana Caroline Miotti Nouals
Anna Gabert Nascimento
Cleidi Cristini de Souza
Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira
Cristiane Pretto Tier
Débora Zanini Ghellere
Felipe Castilho de Lima
Gade Santos de Figueiró
Gerson Tadeu Astolfi Vivan
Gustavo Taborda
Iradi Rodrigues da Silva
Janaína Rigo Santin
Jennifer Souza da Silva
Laís Andreazza
Laura Vitoria dos Santos
Lucas Coimbra Soares
Marcela Pasuch
Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian
Maria Eunice Viana Jotz
Mário Rodrigo Corrêa
Mateus Vinicius Kaiser
Miliane Girelli de Barba
Poliana Lovatto
Tânia Coelho Borges Kowarick
Taynara Santos Barreto
Tiago Domeneghin
Walmir Coelho da Costa Santos
Wilson Antônio Steinmetz

Sumário

Prefácio | 8

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

1 Princípios do Direito Ambiental: anotações analítico-conceituais | 10

Wilson Antônio Steinmetz

2 O princípio da ubiquidade e o macrobem ambiental | 19

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Cleidi Cristini de Souza

Gerson Tadeu Astolfi Vivian

3 A equidade intergeracional | 35

Gustavo Taborda

4 O mínimo existencial ecológico | 44

Débora Zanini Ghellere

Tiago Domeneghini

5 A função ambiental da propriedade | 57

Anna Gabert Nascimento

Janaína Rigo Santin

6 Da prevenção à precaução | 71

Aldo Marcelo Zuliani

Amanda Soares da Silva

7 A informação em matéria ambiental | 91

Tânia Coelho Borges Kowarick

8 O acesso à justiça em matéria de meio ambiente | 107

Walmir Coelho da Costa Santos

9 Princípio de participação no direito ambiental | 128

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

Mateus Vinicius Kaiser

Vitória Sebben

10 Participação democrática e poder local | 146

Janaína Rigo Santin

Laura Vitoria dos Santos

11 O desenvolvimento sustentável	166
<i>Maria Eunice Viana Jotz</i>	
<i>Ana Caroline Miotti Nouals</i>	
12 Responsabilidades comuns e diferenciadas	189
<i>Jennifer Souza da Silva</i>	
<i>Poliana Lovatto</i>	
13 O poluidor-pagador	201
<i>Felipe Castilho de Lima</i>	
<i>Miliane Girelli de Barba</i>	
14 Usuário-pagador	216
<i>Gade Santos de Figueiró</i>	
15 O protetor-recebedor	239
<i>Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian</i>	
<i>Marcela Pasuch</i>	
16 A soberania e a ingerência ambiental	265
<i>Walmir Coelho da Costa Santos</i>	
17 Intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente	284
<i>Anna Gabert Nascimento</i>	
<i>Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira</i>	
<i>Lucas Coimbra Soares</i>	
18 Federalismo cooperativo em matéria ambiental	297
<i>Cleidi Cristini de Souza</i>	
<i>Mário Rodrigo Corrêa</i>	
<i>Gerson Tadeu Astolfi Vivian</i>	
19 Proibição do retrocesso e dever de progressividade	318
<i>Iradi Rodrigues da Silva</i>	
<i>Laís Andreazza</i>	
20 O estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental	330
<i>Cleidi Cristini de Souza</i>	
<i>Gerson Tadeu Astolfi Vivian</i>	
21 Da dimensão ecológica da dignidade à dignidade animal?	344
<i>Cristiane Pretto Tier</i>	
<i>Taynara Santos Barreto</i>	
Índice Remissivo	356

Prefácio

Esta é uma obra escrita a muitas mãos, porém pensada e organizada coletivamente, de maneira sistemática e colaborativa.

Os autores, docentes e discentes do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (PPGDir/UCS), participaram desde a sua concepção, dialogando e trocando informações à medida que os capítulos estavam sendo redigidos. A proposta surgiu no contexto da disciplina de Teoria Geral do Direito Ambiental, no mestrado em Direito da UCS, evoluindo com a adesão de colegas professores, egressos, doutorandos e mestrandos.

O objetivo, pactuado desde a concepção, foi o de redigir uma obra capaz de servir como bússola para o estudo de cada princípio e dos tópicos a ele correlatos, compreendendo seus usos, funções, âmbito de aplicação; discutindo ou apontando alguns dos principais argumentos, consensos e controvérsias da temática. Por esse motivo, a obra será útil a graduandos, pós-graduandos, pesquisadores, operadores do direito e agentes públicos.

Na redação, priorizou-se a linguagem impessoal e concisa, tendo como meta um texto com poucas páginas, além de boa qualidade e densidade de informações. Os textos não são apenas descritivos, mas também diagnósticos e analíticos de legislação, doutrina e jurisprudência. Compreendem, ainda, comentários críticos dos autores, sobretudo na parte final de cada capítulo.

A expressão “princípios jurídicos” não é uníssona, como analisa o capítulo inicial, redigido pelo Prof. Dr. Wilson Steinmetz. Não convém adotar, nesta obra, uma única teoria dos princípios, pretensamente canônica, tampouco propor um catálogo definitivo de princípios estruturantes do Direito Ambiental. Optou-se, de outra forma, por adotar uma posição aberta e crítica, colocando em questão a própria natureza jurídica dos referidos princípios e as funções que lhes são atribuídas pelas normas ou pelo discurso dos juristas.

A seleção dos temas a serem analisados não implica uma tomada de posição quanto ao conteúdo, e menos ainda quanto à eficácia destes

princípios: a proposta foi a de contemplar a maior parte dos temas evocados pelos juristas (doutrinadores e tomadores de decisão) sob essa rubrica.

Nos capítulos, os autores seguiram, em linhas gerais, o mesmo objetivo, estrutura e método, sem prejuízo da liberdade de estilo. Não obstante este esforço de coerência metodológica, cada autor responde por seus próprios posicionamentos, que, algumas vezes, não são os mesmos dos organizadores e dos demais autores. A divergência de posicionamentos é saudável, na medida em que muitas das temáticas enfrentadas são controversas ou incipientes. O Direito Ambiental ainda é uma disciplina relativamente recente, em comparação a ramos mais tradicionais do direito, e enfrenta situações sempre novas, relacionadas a novas tecnologias, aprofundamento dos problemas ecológicos, mudanças culturais, entre outros fatores.

Por fim, esta publicação se beneficia dos estudos realizados pelos autores em seus respectivos projetos de pesquisa individuais – na medida em que, na maior parte dos casos, o tema analisado ocupa um lugar de destaque naquela produção individual. Não obstante, a publicação é parte do projeto “Teoria do Direito Ambiental: paradigmas, lacunas e condições de possibilidade”, que venho desenvolvendo no PPGDir/UCS, uma vez que um dos seus objetivos é “mapear [...] os avanços, lacunas e possibilidades da Teoria do Direito Ambiental no Brasil” e, mais especificamente, “compreender os principais pontos de avanço, inflexão e lacunas teóricas do corpo conceitual em torno ao Direito Ambiental”. O trabalho coletivo de análise dos ditos princípios de Direito Ambiental, aqui realizado, contribuirá para este projeto em sua parte diagnóstica, fornecendo subsídios para uma discussão posterior sobre os rumos da Teoria do Direito Ambiental no Brasil.

Desejo aos pesquisadores, professores, estudantes e operadores do direito que a leitura seja agradável e produtiva, oferecendo uma sistematização consistente dos conteúdos, bem como informações e argumentos úteis à teoria e à prática do Direito Ambiental.

Prof. Dr. Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira

1 Princípios do Direito Ambiental: anotações analítico-conceituais

Wilson Antônio Steinmetz¹

1.1

No campo da teoria do direito e da dogmática jurídica brasileiras, o tema dos princípios jurídicos não é novo. Já não integra a categoria dos temas emergentes que, a partir dos anos 90, foi objeto de ensino, de pesquisa e de produção intelectual em nível da pós-graduação *stricto sensu*. A abordagem teórica e dogmática dos princípios jurídicos, especialmente dos princípios constitucionais, influenciou o estilo de “fazer doutrina”, e se fez notar no processo decisório de juízes e de tribunais.

Se de um lado não há mais “novidade”, de outro é ainda necessário e atual o enfrentamento do tema dos princípios, não apenas na Teoria do Direito, lugar “privilegiado” para análise e discussão de princípios, mas em todas as áreas da dogmática do Direito. Por quê? Não obstante a massiva produção intelectual, dentro e fora do meio acadêmico brasileiro nas últimas três décadas, há incertezas e controvérsias sobre o conceito, as funções e os usos dos princípios na vida do direito, no “direito em ação”. Aquele entusiasmo inicial – comum ante novos temas, conceitos e teorias – aparentemente deu lugar a posições mais céticas. As dúvidas, críticas e objeções têm por objeto desde questões conceituais básicas (por exemplo, é possível distinguir de forma clara e funcional princípios e regras?) até questões práticas sobre os usos (e “abusos”?) dos princípios pela denominada doutrina do direito e pelos tribunais. Termos como “principalismo”, “panprincipalismo” e “ultraprincipalismo” passaram a compor a linguagem dos juristas.

As dúvidas, críticas e objeções emergiram e ganharam espaço por motivos jurídicos e políticos internos do país – do direito como

¹ Doutor em Direito (UFPR). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Oeste de Santa Catarina. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0519-6201>

pensado, interpretado e aplicado no Brasil –, mas também por causa do contato relativamente recente com a literatura crítica estrangeira à teoria dos princípios de matriz alexyana, a mais influente teoria dos princípios nas últimas décadas.²

Tomando em consideração a produção da teoria geral do Direito e das dogmáticas especiais de cada área do Direito sobre princípios, dos autores clássicos aos contemporâneos, o que podemos concluir e aprender?

É ilusória a pretensão de *uma* teoria geral e definitiva dos princípios jurídicos com o propósito final e totalizante de formular *a* teoria dos princípios. Sempre haverá diferentes teorias dos princípios, porque ao vocábulo “princípio” podem ser atribuídos – e de fato são atribuídos no discurso dos juristas – diferentes significados. Não há um conceito único de princípio, e não há motivos para supor, de forma plausível, que venha a existir. Os juristas divergem sobre os predicados formais que qualificam uma norma como princípio, distinguindo-o de outro tipo de norma (*e.g.*, regra). Também não há padrões estáveis no discurso das fontes do Direito (Constituição, leis, tratados internacionais etc.) quando há referência a “princípios”.

Os juristas também divergem sobre as funções e sobre a importância dos princípios na ordem jurídica. Múltiplas funções podem ser atribuídas, algumas dando mais ênfase à natureza normativo-aplicativa, outras enfatizando a natureza interpretativo-argumentativa. Por fim, os juristas divergem sobre a forma de aplicação dos princípios, especialmente nos casos em que há colisão entre eles. Nesse plano, a ponderação de princípios está no centro dos debates.

Não obstante a impossibilidade de se construir *a* teoria dos princípios pelas razões apontadas, há um acúmulo analítico-conceitual e funcional robusto que instrumentaliza a interpretação e a aplicação das normas-princípios em cada área do Direito. Não estão mais em questão o reconhecimento da existência de princípios – embora se possa divergir sobre a melhor definição e sobre o número de princípios em cada âmbito de regulação do Direito –, da sua força normativa e de sua importância funcional para o sistema jurídico.

² Para um debate crítico sobre a teoria dos princípios de Alexy, ver a coletânea organizada por Campos (2016), que reúne trabalhos críticos de vários autores. Ver também os debates entre Alexy e Poscher (2022) e Atienza Rodríguez e García Amado (2018).

Na sequência, há anotações, sem pretensões sistemáticas abrangentes, que podem ser úteis para o enfrentamento do tema dos princípios jurídicos³ do Direito Ambiental brasileiro.

1.2

No plano da formulação linguística, é relevante a **distinção entre discurso dos juristas e discurso das fontes**. Há normas que o legislador formalmente indica como princípios, mas os juristas assim não as consideram, ou não as consideram princípios estruturantes. Há normas que os juristas tratam como princípios, embora o legislador não as indique formalmente como tais.

Cite-se, de modo a exemplificar, o art. 2º da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 e posteriores alterações.⁴ Nesse artigo, o legislador indica expressamente, em dez incisos, os princípios que devem ser atendidos pela política nacional do meio ambiente. No entanto, os juristas, ao apontarem os princípios estruturantes do direito ambiental, usam linguagem e realizam sistematização distintas, sob os aspectos formais e materiais, da lei da política nacional do meio ambiente. É suficiente consultar o capítulo sobre princípios dos livros-textos (cursos e manuais) de Direito Ambiental para constatar de imediato que não há coincidência na indicação dos princípios estruturantes, não obstante

³ Menciona-se “jurídicos” para explicitar claramente que princípios ou fundamentos filosóficos e políticos não são objetos do Direito Ambiental.

⁴ “Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII – recuperação de áreas degradadas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente”.

algumas normas do citado art. 2º integrem a área de conteúdo temático dos princípios ambientais abrangentes tradicionalmente apontados pelos juristas.

Cite-se ainda o art. 6º da Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010.⁵ A lei institui e disciplina a política nacional dos resíduos sólidos, portanto, uma política setorial, quando comparada à política nacional do meio ambiente, que por razões óbvias é mais abrangente. Os princípios expressamente indicados pelo legislador no art. 6º coincidem em parte – portanto, não integralmente – com aquilo que os juristas apontam como princípios estruturantes do Direito Ambiental.⁶

Portanto, a qualificação de uma norma como princípio do Direito Ambiental não depende apenas do legislador (sistema de fontes), mas também – talvez sobretudo – da interpretação e sistematização dos juristas e da aplicação dos tribunais. Depende não apenas de indicações formais nas fontes do Direito, mas especialmente de *valoração*. A teoria e a dogmática do Direito Ambiental desempenham um papel fundamental no processo de indicação e sistematização dos princípios estruturantes.

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

I – a prevenção e a precaução;

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

III – a visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV – o desenvolvimento sustentável;

V – a ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI – a cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII – o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX – o respeito às diversidades locais e regionais;

X – o direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI – a razoabilidade e a proporcionalidade.

⁶ Isso é uma evidência de que a sistematização e o desenvolvimento teórico e dogmático de Direito Ambiental, nas décadas que se seguiram à instituição da política nacional do meio ambiente, repercutiram na produção normativa e na linguagem do legislador.

1.3

No discurso dos juristas, são indicados e descritos os princípios do Direito Ambiental. Há juristas que são mais econômicos, apontando um catálogo mais conciso de princípios; outros juristas confeccionam um catálogo mais extenso de princípios.⁷ Há princípios que estão em todas as listas (*e.g.*, precaução, prevenção, poluidor-pagador); há princípios que não estão em algumas listas (*e.g.*, princípio do Estado socioambiental, princípio da proibição de não retrocesso ambiental, princípio da capacidade de suporte). Isso evidencia que ainda não há consenso sobre a extensão do catálogo de princípios estruturantes do Direito Ambiental.⁸

Constata-se ainda que em algumas listas de princípios de Direito Ambiental são apontados **princípios típicos** do Direito Ambiental, porque originariamente construídos nesse âmbito de regulação, e princípios não tipicamente de Direito Ambiental, mas que por serem princípios gerais do direito ou princípios estruturantes da ordem constitucional podem ser aplicáveis em casos de Direito Ambiental. Entre os princípios tipicamente ambientais, estão os da precaução, prevenção e poluidor-pagador. Entre os princípios não tipicamente ambientais, citam-se o da proporcionalidade, da razoabilidade, da proibição de retrocesso e da igualdade.

A distinção entre princípios típicos e não típicos de Direito Ambiental é uma deferência ao rigor teórico e ao amor ao debate, mas tem pouca ou nenhuma relevância prática. Contudo, a composição do catálogo com ambos os tipos de princípios impacta, por óbvio, a extensão do catálogo de princípios de Direito Ambiental. Exemplifique-se.

⁷ Por *catálogo de princípios de Direito Ambiental*, entendo o conjunto de normas que os juristas e os tribunais identificam ou definem como princípios estruturantes do Direito Ambiental. É comum esse catálogo ser exposto, de forma concisa, em capítulo específico nos cursos ou manuais de Direito Ambiental (*e.g.*, Antunes, 2022; Sarlet e Fensterseifer, 2023; Fiorillo, 2023). De forma não exaustiva, citam-se os seguintes princípios: precaução, prevenção, cooperação, integridade ecológica, poluidor-pagador, desenvolvimento sustentável, participação, informação ambiental. Os princípios também podem ser identificados em livros monográficos (*e.g.*, Sarlet e Fensterseifer, 2014), artigos publicados em periódicos especializados, dissertações e teses sobre os mais diversos e específicos temas do direito ambiental brasileiro.

⁸ Minha hipótese, que por razões de objeto e espaço não analiso aqui, é esta: a indicação de outros princípios, além dos já clássicos princípios ambientais, depende não só de elementos e argumentos jurídicos em sentido estrito referíveis às fontes do Direito, mas também do que denomino *filosofia ecológica* em sentido amplo, compreendendo elementos políticos, morais e ideológicos que orientam a visão dos juristas sobre o meio ambiente.

A inclusão, no catálogo de princípios do Direito Ambiental, de princípios constitucionais em tese potencialmente aplicáveis a questões de Direito Ambiental inflacionaria consideravelmente esse catálogo. Quais seriam os ganhos analíticos e sistemáticos para a teoria geral e para a dogmática do Direito Ambiental proporcionados por um catálogo inflacionado de princípios? Se não houver ganhos, melhor optar por um catálogo que se oriente pelo conteúdo dos princípios e pelos postulados da simplicidade e concisão. De que forma? Compondo um catálogo de princípios típicos, nucleares ou estruturantes do Direito Ambiental.

1.4

A análise e sistematização dos princípios de Direito Ambiental devem tomar em consideração o critério da hierarquia normativa. Teórica, sistêmica e praxeologicamente, é relevante identificar se um princípio tem hierarquia constitucional. Disso se seguem consequências. Princípios ambientais de status constitucional vinculam não apenas as atividades administrativas e jurisdicionais, mas também a produção legislativa.

Ao Poder Legislativo é proibido criar normas incompatíveis com os princípios constitucionais, e as leis ambientais, que materializam o desenvolvimento do Direito Ambiental, devem ser consistentes com esses princípios. As políticas públicas, de responsabilidade do Poder Executivo, devem ser consequentes com os princípios ambientais constitucionais, otimizando-os.

Identificar a hierarquia constitucional de princípios ambientais, especialmente se não formulados expressamente na Constituição – princípios implícitos⁹ – é essencial para a atividade jurisdicional. Ao Poder Judiciário cabe (poder-dever), quando provocado, não apenas examinar a compatibilidade de normas infraconstitucionais com os

⁹ “São princípios implícitos [...] aqueles que estão ‘privados de disposições’, isto é, que não estão explicitamente formulados em nenhuma disposição constitucional ou legislativa, porém são elaborados ou ‘construídos’ pelos intérpretes. Se entende que os intérpretes, quando formulam um princípio jurídico implícito, não adotam a posição de legislador se não que assumem que esse princípio está implícito, latente, no discurso das fontes” (Guastini, 1999, p. 156). Princípios implícitos são construídos pelos intérpretes do direito (a) ou por derivação (dedução) de uma ou mais normas jurídicas validamente pertencentes ao ordenamento jurídico, (b) ou por meio de recursos como generalização ou universalização (indução) a partir de normas particulares, também validamente pertencentes ao ordenamento jurídico (Guastini, 1999, p. 156-158).

princípios constitucionais do Direito Ambiental, mas também realizar a interpretação das leis conforme a Constituição, portanto, conforme esses princípios.

O reconhecimento de determinada norma como princípio constitucional implícito requer fundamentação consistente.¹⁰ Primeiro, por causa das implicações normativas e práticas desse reconhecimento; segundo, porque o reconhecimento desmedido de princípios, sem a correta e consistente fundamentação, conduziria a um inflacionamento do catálogo de princípios de Direito Ambiental e à transformação dos juristas e tribunais em legisladores, violando os princípios da separação dos poderes e da soberania popular (princípio democrático).

1.5

Acima, anotei que não há uma teoria única ou consensual sobre os princípios jurídicos. Contudo, esse fato não obscurece nem desqualifica o conhecimento produzido pela teoria do Direito e dogmática jurídica sobre os usos desse tipo de normas. O conhecimento produzido, embora sujeito a contestações e disputas teóricas e dogmáticas, instrumentaliza os produtores, intérpretes e aplicadores do Direito.

A teoria do Direito mapeou os usos dos princípios jurídicos. Esses usos também são aplicáveis aos princípios de Direito Ambiental.¹¹

Os princípios orientam a produção do Direito, seja ela do Poder Legislativo, seja a atividade legislativa do Poder Executivo (*e.g.*, medidas provisórias). Esse uso é especialmente relevante na hipótese de princípios de hierarquia constitucional. Nesse caso, os princípios servem de parâmetro de controle da legitimidade material das normas infraconstitucionais.

Os princípios, mesmo quando normas de *fattispecie* aberta¹² ou normas genéricas, são aplicáveis diretamente à solução de casos concretos.

¹⁰ Guastini (2005, p. 194) argumenta que, “na maior parte dos casos, construir um princípio consiste simplesmente em aventar uma conjectura em torno de razões (dos objetivos, das intenções, dos valores) do legislador. É isso que é feito toda vez que se deduz de uma norma (ou de um conjunto de normas) a sua *ratio*”. Como essas razões referem-se a elementos fáticos e formais, mas sobretudo substantivos, a construção de um princípio implícito é uma questão de valoração e, por conseguinte, opinável, sujeito à disputa.

¹¹ Aqui segue-se a classificação dos usos dos princípios apresentada na síntese de Guastini (1999, p. 162-167).

¹² “A *fattispecie* (o antecedente) de uma norma é ‘aberta’ quando a norma não enumera exhaustivamente os fatos em presença dos quais se produz a consequência correspondente,

Princípios são normas. Se são normas, obrigam, devendo o intérprete, é claro, considerar se há outras normas que limitam ou condicionam o alcance desse(s) princípio(s) no caso concreto a ser analisado e decidido.

Os princípios servem de pauta para a interpretação de outras normas validamente pertencentes ao sistema jurídico. Assim deve ser tanto nos casos em que se faz necessária a interpretação sistemática de normas como no caso de interpretação conforme a Constituição.

Os princípios são recursos de colmatação de lacunas. Naquelas hipóteses fáticas em que não há específica e expressa previsão normativa, nem é possível encontrar a resposta adequada por analogia, o juiz ou tribunal poderá fazer uso de princípio(s).

1.6

É conhecida a influência da teoria dos princípios de Robert Alexy no Brasil, tanto na teoria e dogmática dos direitos fundamentais como na jurisprudência sobre esses direitos. Segundo essa teoria, há dois tipos de normas: princípios e regras. Princípios são mandamentos de otimização; regras, mandamentos definitivos. Princípios ordenam que algo seja realizado na maior medida possível, conforme as possibilidades jurídicas e fáticas. Sua realização é uma questão de grau. As regras são ou normas satisfeitas, ou não satisfeitas. Os princípios se aplicam mediante ponderação; as regras, subsunção. (Alexy, 2008, p. 90-91).

Na identificação das normas que compõem o catálogo de princípios do Direito Ambiental, bem como no catálogo de princípios de outros ramos do Direito brasileiro, a distinção entre princípios e regras não tem sido considerada. É compreensível que assim seja, porque o conceito de princípio adotado nesse contexto é outro: princípio como norma fundamental ou estruturante.

Uma norma integra o catálogo de princípios do Direito Ambiental não tanto por causa de seu conteúdo ou de sua estrutura, mas principalmente pela “posição” que ocupa no âmbito de regulação do Direito Ambiental. Princípios são normas fundamentais em dois sentidos: (1) porque servem de fundamento ou justificação de outras normas; (2) porque são normas caracterizantes do ordenamento jurídico ou de uma

nem enumera exaustivamente as exceções em presença das quais a consequência não se produz” (Guastini, 2001, p. 32).

parte dele, dando-lhe identidade (Guastini, 1999, p. 151-152; 2001, p. 34-35).

Exemplificando, dizer que o princípio da precaução é um princípio fundamental do Direito Ambiental significa afirmar que ele serve de fundamento ou justificação de outras normas e/ou que ele é uma norma caracterizante do Direito Ambiental, dando-lhe identidade.

Embora não excludentes, no discurso sobre os princípios do Direito Ambiental, especialmente no que denomino *catálogo de princípios do Direito Ambiental*, não se confundem os conceitos de princípio como mandamento de otimização e princípios como normas fundamentais.

Referências

ALEXY, Robert; POSCHER, Ralf. **Princípios jurídicos: o debate metodológico entre Robert Alexy e Ralf Poscher**. Organização de Rafael Giorgio Dalla-Barba. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 23. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Gen, Atlas, 2022.

ATIENZA R., Manuel; GARCÍA AMADO, Juan Amado. **Un debate sobre la ponderación**. Sucre: Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolívia, 2018.

CAMPOS, Ricardo (org.). **Crítica da ponderação: método constitucional entre a dogmática jurídica e a teoria social**. Trad. de Eduardo Vandrê Lema Garcia et al. São Paulo: Saraiva, 2016.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. 23. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2023.

GUASTINI, Riccardo. **Distinguendo: estudios de teoría y metateoría del derecho**. Trad. de Jordi Ferrer i Beltrán. Barcelona: Gedisa, 1999.

GUASTINI, Riccardo. **Das fontes às normas**. Trad. de Edson Bini. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

GUASTINI, Riccardo. **Il diritto como linguaggio: lezioni**. Torino: G. Giappichelli, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Gen, Forense, 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014.

2º princípio da ubiquidade e o macrobem ambiental

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira¹³

Cleidi Cristini de Souza¹⁴

Gerson Tadeu Astolfi Vivan¹⁵

Para bem iniciar a análise dos princípios do direito ambiental, uma boa escolha é o chamado “princípio da ubiquidade”, porque ele diz respeito a como deve ser compreendido o bem ambiental: trata-se de um bem jurídico que está no centro da própria demarcação da disciplina “Direito Ambiental”, a qual está orientada, em termos metodológicos, valorativos e teleológicos, para a proteção do meio ambiente e uso sustentável de seus recursos (Silveira, 2016). O bem ambiental tem perfil bastante peculiar, em comparação aos demais bens jurídicos previstos no ordenamento brasileiro, e a ubiquidade pode ser vista, ao mesmo tempo, como sua razão de ser e qualidade distintiva.

O assim chamado “princípio da ubiquidade” aparece na doutrina com frequência, normalmente como corolário do direito difuso ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, que se caracteriza como tutela jurídica da dimensão imaterial do bem ambiental. Esta qualidade imaterial transcende as relações jurídicas tradicionais, individualizadas. A fruição dos bens ambientais é necessariamente coletiva (ou,

¹³ Doutor (2011) e Mestre (2005) em Direito pela UFSC. Pós-Doutorado (2019) na Pace University/NY, Elisabeth Haub School Of Law. Professor na Universidade de Caxias do Sul em diversos Cursos e no PPGDir (Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico. E-mail: cemsilveira@ucs.br.

¹⁴ Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais (PUCRS), Advogada, Especialista em Direito Notarial e Registral (Unisinus), Mestranda em Direito Ambiental (PPGDIR-UCS), Registradora Civil Substituta e Interina em Bento Gonçalves-RS (2007-2019), Registradora Civil e de Imóveis Substituta em Veranópolis (RS) (2019-2024). cleidisouza@hotmail.com.

¹⁵ Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC), Porto Alegre (RS), Mestrando em Direito Ambiental, na Universidade de Caxias do Sul (UCS). Registrador Civil e de Imóveis de Veranópolis, RS. E-mail: gersonvivan@hotmail.com.

na linguagem processual, transindividual e difusa), desconhecendo fronteiras espaço-temporais.

Por isso, entende-se que quando a legislação trata do meio ambiente, no singular, refere-se à qualidade ambiental considerada no todo, sem especificação ou delimitação. Esse bem unitário é referido pela doutrina e pela jurisprudência como *macrobem ambiental*, por oposição aos *microbens ambientais* – ou seja, os bens ou recursos ambientais individualmente considerados, como solo e subsolo, água, fauna etc. Não existe um rol taxativo de microbens, pois a legislação pode fazer referência a uma série indefinida de bens ambientais de maneira particularizada.

Assim, mesmo quando não explicitada nos textos normativos, a própria pretensão destes textos – de dar conta da tutela jurídica em sentido transnacional, intertemporal e transversal a toda ordem jurídica, considerando a qualidade ambiental no todo – pode ser considerada manifestação lógica de um princípio da ubiquidade. Simetricamente, o bem jurídico a que essa tutela se refere tem na ubiquidade seu principal atributo.

Determinar se a ubiquidade é um princípio jurídico, contudo, dependerá, portanto, do sentido que se atribua à palavra princípio. Seja como for, a *noção* de ubiquidade tem importantes aplicações no direito administrativo (como as exigências generalizadas de estudos de impacto ambiental), no direito internacional privado (como critério de orientação da responsabilização o mais ampla possível nos casos de dano ambiental), no direito processual (como critério norteador para a resolução de conflitos de normas e de competência), entre outras áreas.

Conforme será demonstrado, porém, há uma acentuada polissemia (contradição?) quando, especialmente na doutrina brasileira, um princípio de/da ubiquidade é referido, apontando-se ora à ubiquidade como **questão de fato** (constatação, por exemplo, de que os danos ambientais não respeitam fronteiras políticas nem limites temporais, por conta da profunda interrelação entre os ecossistemas), ora como **questão jurídica** (ideia de que a tutela ambiental deve perpassar e informar todos os âmbitos do direito, trazendo consequências jurídicas precisas).

2.1 Previsão normativa

Desde a Declaração de Estocolmo Sobre o Meio Ambiente Humano, de julho de 1972, da Assembleia Geral das Nações Unidas, pode-se observar a inscrição, no Direito Internacional, de diversas dimensões do que viria a ser chamado de princípio da ubiquidade. Desde lá, reconhece-se que a “proteção e melhora do ambiente é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo todo [...] e dever de todos os governos”, em nome das gerações “presentes e futuras” (Princípio 2). O Princípio 4 explicita que “ao se planejar o desenvolvimento econômico deve atribuir-se uma importância específica à conservação da Natureza”, apontando para a transversalidade da tutela ambiental.

No que diz respeito ao aspecto territorial, tem relevo o Princípio 22 da mesma declaração, que enfatiza o dever de cooperação dos Estados no âmbito do direito internacional para responsabilização de poluidores e indenização a vítimas de danos ambientais. A cooperação internacional é necessária justamente porque o meio ambiente não reconhece fronteiras políticas.

Vale dizer que a ideia de biosfera conduz a um olhar totalizante: trata-se da onipresença da vida (Vernadsky, 1926) no planeta Terra. O ambiente é/está, por assim dizer, em todos os lugares.

Já na Declaração de 1992, resultante da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, avançou-se no reconhecimento da interdependência global e, portanto, da necessidade de instrumentos jurídicos de tratamento transnacional das questões ambientais (Princípios 1, 25, e 26). Em especial, prevê-se que os estados devem “assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem danos ao meio ambiente [...] de áreas além dos limites de sua jurisdição nacional” (Princípio 2).

Investigando a ubiquidade como razão do caráter transnacional das questões ambientais, pode-se apontar ainda o Princípio 14, que propugna o estabelecimento de um sistema internacional coordenado de desenvolvimento sustentável que previna a realocação ou transferência para outros Estados de atividades causadores de degradação ambiental grave. Aponta-se também os Princípios 18 e 19, que enfatizam o dever dos Estados de notificar imediatamente, aos outros Estados, os riscos

de impacto transfronteiriço e o dever da comunidade internacional de auxiliar os Estados afetados.

Ocorre que, no plano do direito internacional, nada disso *foi chamado* propriamente de princípio da ubiquidade, ainda que se argumente que essa noção esteja implícita. No plano das declarações e tratados, a palavra ubiquidade aparece com um sentido bem mais restrito: diz respeito a regras de direito internacional privado para a resolução de conflitos normativos e de competência. Trata-se da “prática de aplicar ou a lei do local do fato ou aquela do local do dano, a depender de qual é mais favorável à compensação” (Laganière, 2022, p. 166), princípio esse que já vinha sendo utilizado por cortes alemãs em disputas transfronteiriças, desde o fim do século XIX, e que, atualmente, está explicitado na lei alemã concernente ao direito internacional: “a parte que sofreu o dano pode demandar que em vez desta lei, a lei do Estado em que o dano ocorreu seja aplicada” (Ibid).

A ubiquidade é um princípio já adotado na União Europeia, recomendado por organizações internacionais e apoiado por doutrinadores, nos diversos casos em que se considera haver uma “parte mais fraca”, como nos casos de direito do consumidor, direito do trabalho, e securitário (Moscovo Restovic, 2012). Sua aplicação no Direito Ambiental deu-se, inicialmente, como instrumento para reduzir o incentivo que os poluidores teriam ao estabelecer suas operações numa jurisdição mais leniente do ponto de vista ambiental.

Tal como frequentemente adotada pela União Europeia, a ubiquidade vale-se, portanto, de um princípio já largamente utilizado e aceito no direito internacional privado. Seu propósito, nesse contexto, é de “corrigir uma particular distorção (a mobilidade geográfica dos poluidores num contexto de competição regulatória) para aumentar os padrões de conformidade às políticas europeias e, em última instância, proteger o meio ambiente”. Fica implícito nesse critério que “a lei que oferece as melhores perspectivas de sucesso ao demandante também é a mais protetiva do meio ambiente de maneira geral” (Laganière, p. 169).¹⁶

¹⁶ “(...) la regla de ubicuidad tiene plena justificación, sobre todo en materia ambiental, y hace referencia a una política comunitaria que favorece la prevención, y por tanto protege a la víctima de contaminación ambiental, una de cuyas facetas es la víctima civil de un daño patrimonial asociado a un daño ambiental. Así, la regla de ubicuidad es la instrumentalización del principio “quien contamina paga” adoptado por la Unión Europea en el artículo 95.3 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea. Promueve la adopción

Esse instrumento foi formalizado no Regulamento (CE) n.º 864/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Roma II). Seu artigo 7º dispõe que a “lei aplicável à obrigação extracontratual que decorra de danos ambientais ou de danos não patrimoniais ou patrimoniais decorrentes daqueles” é a do local do dano, “salvo se a pessoa que requer a reparação do dano escolher basear o seu pedido na lei do país onde tiver ocorrido o facto que deu origem ao dano”.¹⁷

Portanto, o princípio da ubiquidade, tal como geralmente evocado no Direito Internacional ou no Direito Comunitário Europeu, tem escopo mais reduzido do que no direito brasileiro: trata-se da possibilidade de que vítimas individuais ou coletivas possam, no caso concreto, escolher aplicar a lei do país em que o dano ocorreu, ou aquela em que os eventos que deram causa ao dano ocorreram; ou, ainda, escolher qual foro seria competente, se o do local do ato ou aquele do dano resultante, já que ambos são elegíveis.

Por sua vez, as constituições latino-americanas, desde a década de 1980, vêm reconhecendo explicitamente o direito ao gozo de um ambiente saudável, como Chile (art. 19.8), Honduras (art. 145), Costa Rica (art. 50), Colômbia (art. 79), Equador (art. 14), México (art. 4), Venezuela (art. 127 e 129), Nicarágua (art. 60) e Paraguai (art. 7). No entanto, diversos desses países têm inovado, ao longo dos últimos anos, no sentido de incorporar, nos textos constitucionais, noções que vão além das estipulações de matriz europeia. Sobretudo no Equador e na Bolívia, a noção de ubiquidade adquire um sentido bem mais amplo, uma vez que os textos constitucionais erigem valores como do *sumak kawsay* (Equador) e *suma qamaña* (Bolívia), decorrentes das cosmovisões dos povos andinos, como chaves de toda a organização social, econômica, cultural e política, propondo modelos alternativos ao “desenvolvimento”, de matriz europeia.

de medidas preventivas y distribuye los costos de la litigación internacional” (Moscoso Restovic, 2012).

¹⁷ O texto do Regulamento enfatiza ainda a amplitude de seu alcance, para além da reparação de danos a indivíduos: “Relativamente aos danos ambientais, o artigo 174.º do Tratado, que estabelece como objectivo um nível elevado de protecção fundado nos princípios da precaução e da acção preventiva, da correcção, prioritariamente na fonte, e do poluidor-pagador, justifica plenamente o recurso ao princípio de discriminar a favor do lesado. O momento em que a pessoa que pede a indemnização pode escolher a lei aplicável deverá ser determinado pela lei do Estado-Membro do tribunal em que a acção é proposta”.

Esses Estados, ditos *plurinacionais*, têm reconhecido a natureza como sujeito constitucional, titular de posições jurídicas. A “*pacha*” é um conceito amplo que compreende uma unidade indissolúvel dos espaços e tempos, que complexifica ainda mais a ideia de ubiquidade, em uma interrelação dinâmica, ou “uma espécie de espiral temporal na qual a ideia de desenvolvimento e progresso sofrem reviravoltas radicais” (Iacovino, 2020).

Isso não significa que o chamado novo constitucionalismo latino-americano tenha alcançado resultados práticos significativos em matéria de proteção ambiental. A bibliografia mais voltada à realidade da região vem constatando a dificuldade de superar velhos problemas. A título de exemplo, Gudynas desde cedo observava que “o extrativismo goza de boa saúde, inclusive nos chamados governos progressistas, ou da nova esquerda” (2012). Este cenário apenas recrudescceu, como é possível observar com Svampa (2019), entre outros.

No contexto brasileiro, a constitucionalização da tutela do meio ambiente, na Constituição Federal de 1988, deu impulso à proliferação de manifestações normativas muitas vezes atribuídas ao princípio da ubiquidade na ordem jurídica nacional. Na redação do *caput* do art. 225, CF, “*Todos* têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, de modo que “*todos*”, nesse contexto, não se limita aos cidadãos brasileiros, nem ao espaço geográfico do estado nacional, nem ao tempo presente, o que é explicitado pela expressão “*presentes e futuras gerações*”. Não só esse direito é de todos, e esse bem é de uso comum, como o dever de preservação e defesa do bem ambiental também é difuso, imposto não só ao poder público, mas também à coletividade. O *caput* explicita a essencialidade do equilíbrio ecológico à própria existência de todos os seres e à “qualidade de vida” humana.

Pode-se considerar que, ainda que não diretamente nomeada, a noção de ubiquidade é corolário direto do texto constitucional. Dela se pode extrair que a tutela ambiental, na condição de direito fundamental essencial ao núcleo da ordem jurídica, não conhece limites espaço-temporais, e deve permear todas as áreas do direito: legislativas, administrativas e judiciárias. No primeiro sentido, há uma clara analogia com a regra do art. 6º, do Código Penal, segundo o qual considera-se local do crime, para fins de definição da competência, tanto o local da ação ou omissão, quanto onde se produziu o resultado. No caso do dano ambiental, no entanto, o local de produção do resultado

toma feição mais ampla, justamente pelo caráter pervasivo das relações ecológicas, que dão ensejo ao conceito de *macrobem ambiental*.

Uma dimensão exemplificativa desse corolário é explicitada no próprio artigo, ao exigir estudo prévio de impacto ambiental para toda instalação de obra ou atividade potencialmente lesivas ao bem ambiental (art. 225, §1º, IV, CF). A transversalidade da tutela do *macrobem* ambiental se expressa também na sua recorrente aparição no texto constitucional, seja na forma de macrobem, seja como microbens (bens ambientais individualmente considerados).

Por exemplo, o art. 186, II, vincula o cumprimento da função social da propriedade rural à “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, enquanto a política urbana dos artigos 182 e 183 deve ser entendida sob a ótica do chamado meio ambiente urbano ou artificial. O artigo 170, IV, posiciona, entre os princípios da ordem econômica, a “defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”.

Nos artigos 20 e 26, entre os bens da União e dos Estados-membros, constam diversos *microbens ambientais*, tais como as águas superficiais ou subterrâneas, rios, lagos, lagoas, mar territorial, terrenos de marinha, recursos minerais, ilhas, potenciais de energia hidráulica e recursos naturais em geral. O meio ambiente aparece, ainda, nos artigos 215 e 216 (como patrimônio cultural); 200, VIII (meio ambiente do trabalho); 220, §3º, I e §4º (na comunicação social, proteção da pessoa e das famílias contra a propaganda de produtos, práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente), entre outros.

2.2 O conteúdo do princípio da ubiquidade e a noção de *macrobem ambiental*

São de elaboração doutrinária brasileira e latino-americana as noções de “macrobem ambiental” e de um “princípio da ubiquidade”. No contexto, os doutrinadores manifestam a intenção de oferecer maior rigor analítico à prática do direito.

A noção de *macrobem*, que pode ser entendida como decorrência do atributo da ubiquidade, transcende a definição tradicional dos bens públicos de uso comum do povo (tais como rios, mares, estradas, ruas e

praças, conforme artigos 89 e 99, do CC/02) – para alcançar a dimensão do meio ambiente tal como conceituado pelo *caput* do art. 225 da Constituição de 1988. Assim, afirma Herman Benjamin:

O meio ambiente, como objeto da função ambiental, é gênero amplo (macrobem) que acolhe uma infinidade de outros bens – numa relação assemelhada à dos átomos e moléculas –, menos genéricos e mais materiais (microbens): são “a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora” ou, em outras palavras, os elementos da hidrosfera, da litosfera, da atmosfera, da biosfera e, quiçá, também de uma antroposfera (Benjamin, 1993, p. 60).

Ainda que, individualmente, se possa falar em “recursos naturais” como microbens ambientais, os quais têm seus regulamentos específicos, o meio ambiente, na condição de macrobem, não pode ser reduzido a nenhum desses, sendo uma totalidade indivisível, global e interligada. No mesmo sentido, é bastante citada a definição de Lorenzetti:

El ambiente es un “macro-bien”, y como tal es un sistema, lo cual significa que es más que sus partes: es la interacción de todas ellas. Un ejemplo claro es la ley brasileña (6938/81, arto 3, 1) cuando dice que entiende por medio ambiente el conjunto de condiciones, leyes, influencias e interacciones de orden físico, químico y biológico, que permite regir la vida en todas sus formas. [...]. Los “micro-bienes” son partes del ambiente, que en sí mismos tienen la característica de subsistemas, que presentan relaciones internas entre sus partes y relaciones externas con el macro-bien. (Lorenzetti, 2008, p. 16).

No mesmo sentido entendem Leite e Ayala, qualificando o meio ambiente como um macrobem incorpóreo e imaterial, além de indisponível.

Com efeito, dessa forma, visualiza-se o meio ambiente como um macrobem, que além de bem incorpóreo e imaterial se configura como bem de uso comum do povo. Isso significa que o proprietário, seja ele público ou particular, não poderá dispor da qualidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado devido à previsão constitucional, considerando-o macrobem de todos. (Leite; Ayala, 2020, p. 65).

Na jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal, essa distinção tem sido frequentemente adotada. Veja-se o seguinte exemplo:

A presente demanda trata da ocorrência do dano moral ambiental subjetivo ou individual, por dizer respeito à pessoa determinada, lesada em seu suporte físico, psíquico ou de afeição. Não se trata, pois de aferir o impacto sobre a coletividade, que terá sempre caráter menos evidente e, portanto, de verificação e prova mais difíceis. De toda a sorte, a jurisprudência pátria vem garantindo a possibilidade de tutela ambiental

em duas frentes complementares: tutela do meio ambiente de interesses individuais e tutela do meio ambiente como tutela de interesses difusos, em que o titular do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não pode ser identificado, uma vez que se confunde com toda a coletividade. Assim, tanto pode ocorrer o fato de um mesmo dano ambiental afetar concomitantemente a esfera subjetiva e a esfera objetiva. A reparação de um dano moral objetivo visa a proteger o ambiente como valor autônomo e como macrobem pertencente à coletividade, ao contrário do dano moral subjetivo, cuja reparação objetiva proteger um interesse particular de uma pessoa.¹⁸

Umbilicalmente ligada à noção de macrobem, está o assim chamado princípio da ubiquidade. Na doutrina brasileira, constata-se a variação entre dois sentidos centrais a que a expressão pode referir.

No primeiro sentido, entende-se que, da intensa interligação global dos ecossistemas, resultará que o bem ambiental será concebido pelo direito da forma mais ampla o possível, não se sujeitando às fronteiras, espaciais, territoriais ou temporais (Rodrigues, 2018; Thomé, 2015).

A ubiquidade, nessa acepção, significa ubiquidade do bem ambiental *no sentido empírico*, ou seja, a impossibilidade fática de imposição de barreiras às interrelações e impactos dentro dos delicados equilíbrios ecológicos. Assim, por exemplo, essa noção está implícita na decisão do Superior Tribunal de Justiça:

A conservação do meio ambiente não se prende a situações geográficas ou referências históricas, extrapolando os limites impostos pelo homem. A natureza desconhece fronteiras políticas. Os bens ambientais são transnacionais. [...]” (STJ, 1ª Turma, REsp 588.022/SC, rel. Min. José Delgado, DJ 5-4-2004).

O segundo sentido frequentemente referido é aquele de que, dada a conexão direta e profunda da tutela ambiental com o bem jurídico máximo da vida, suas injunções não devem ser restritas ao campo jurídico da regulação ambiental, mas informar em sentido amplíssimo todo exercício de direitos subjetivos (Rodrigues, 2018), bem como a atividade legislativa, administrativa ou judicial (Fiorillo, 2008, p. 55; Verdan, 2013, p. 11). Nesse sentido, por exemplo, é o comentário de Fiorillo:

[O] objeto de proteção do meio ambiente, localizado no epicentro dos direitos humanos, deve ser levado em consideração toda vez que uma política, atuação, legislação sobre qualquer tema, atividade, obra etc. tiver que ser criada e desenvolvida. Isso porque, na medida em que

¹⁸ Recurso Extraordinário 1210612/RS. Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 06/03/2020 Publicação: 11/03/2020.

possui como ponto cardinal de tutela constitucional a vida e a qualidade de vida, tudo que se pretende fazer, criar ou desenvolver deve antes passar por uma consulta ambiental, enfim, para saber se há ou não a possibilidade de que o meio ambiente seja degradado. (Fiorillo, 2013, p. 55)¹⁹.

Alguns autores chamam esse segundo sentido de princípio da “transversalidade”, entendendo que explicita melhor seu significado (Farias; Coutinho; Melo, 2015, p. 49).

Há ainda um terceiro sentido, bem menos utilizado, da expressão “princípio da ubiquidade” no Direito Ambiental. Trata-se daquele em que “o homem, como agente, é simultaneamente vítima e vitimizador, no que diz respeito à contaminação”, defendido por Martín Mateo como um dos “megaprincípios” do direito ambiental (Mateo, 1977; Zuluaga, 2017, tradução nossa)²⁰. No entanto, o argumento não chegou a ter considerável adesão no cenário jurídico brasileiro.

O termo também é utilizado nas ciências vizinhas do Direito Ambiental, como a ciência política e a sociologia. Por exemplo, Lucas (2017, p. 293-306) propõe a expressão “sociedade ubíqua”, referindo-se à onipresença dos contrastes de classe social, das ferramentas de controle e vigilância, dos dispositivos eletrônicos e da comunicação virtual, simultaneamente à poluição e à degradação do meio ambiente.

Conforme Benjamin (2015, p. 134), “uma vez juridicizado, o equilíbrio ecológico perde sua referência científica pura, transformando-se em preocupação de interesse geral”; contudo, “sua compreensão não se faz por apelo a categorias jurídicas, mas por retorno permanente ao seu berço, as ciências da natureza”. Claro está, nessa linha de raciocínio, que o atributo da ubiquidade é intrínseco ao que se entende por meio ambiente, na literatura científica. A questão de saber se, e de que maneira, esse atributo converte-se em decisão jurídica, é bem mais nebulosa.

2.3 Âmbito de aplicação do princípio

O fato da ubiquidade do bem ambiental está direta ou indiretamente relacionado a uma série de problemas jurídicos. Uma dificulda-

¹⁹ Exemplificativamente, citam diretamente este autor ARRUDA, 2014, p. 103; FARIAS, 2006, p. 132; DOTTO, CUNHA, p. 188; AMADO, 2022, p. 76.

²⁰ Ver ZULUAGA, Ricardo Gorosito. “Los principios en el Derecho Ambiental”. In: *Revista de Derecho (UCUDAL)*. 2da época. Año 13. N° 16 (dic. 2017). ISSN 1510-3714. ISSN online 2393-6193.

de que prontamente se impõe, a título de exemplo, é a de delimitação da extensão de um dano ambiental para fins de seu arbitramento quantitativo. Diz-se que a reparação do bem ambiental “deve ser a mais ampla possível”, abrangendo também os ecossistemas indiretamente afetados negativamente pela poluição (Leite, 2002; Melo, 2007). Não é simples, porém, no caso concreto, determinar a extensão da responsabilidade e do quantum indenizatório²¹, assunto amplamente discutido no plano doutrinário, legislativo e jurisprudencial.

Ademais, o caráter pervasivo do bem ambiental exige uma cooperação transnacional, com o estabelecimento de uma política global ambiental, exigência que tem sido considerada implícita na formulação mais ampla do princípio da “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (art. 4º, IX, CF) (Rodrigues, 2018; Garcia; Thomé, 2016, p. 68).

Se encaramos a ubiquidade no segundo sentido descrito acima, ou seja, como imperativo central que deve reger toda a ordem jurídica, ao lado dos outros direitos fundamentais, há diversas consequências práticas. Do ponto de vista administrativo, seria possível atribuir à ubiquidade o fato de que nenhum ente da federação pode deter a competência exclusiva para proteger o meio ambiente: a Constituição determina, pelo artigo 23, que todos os entes federativos têm competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição, o que inclui a atribuição comum de fiscalização, independentemente da atividade em questão²².

Internamente, também, a administração pública deverá, em todos os seus procedimentos, atentar para as consequências ambientais de suas ações. Em determinados casos, esse dever está reproduzido na legislação infraconstitucional, como é o caso do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que, ao prever os princípios gerais para as licitações, es-

²¹ No dia 27 de julho 2023, o Conselho Nacional de justiça realizou audiência pública sobre quantificação de dano ambiental “com o objetivo de (1) padronização de referências técnicas para consideração, pelos magistrados(as), das provas produzidas exclusivamente por sensoramento remoto ou obtidas por satélite no acervo probatório das ações judiciais ambientais (art. 11 da Resolução CNJ n. 433/2021); (2) elaboração de parâmetros adequados à quantificação do impacto de dano ambiental na mudança climática global (art. 14, primeira parte, da Resolução CNJ n. 433/2021), para o que torna públicas as contribuições recebidas na Consulta Pública sobre quantificação do dano ocorrida no ano de 2022” (CNJ, 2023a). A Ata nº. 1689149 do CNJ (2023b) serve como memória do que foi discutido na audiência.

²² AgRg no REsp 1.373.302/CE, rel. Min. Humberto Martins, 2ª Turma, julgado em 11-6-2013, DJe 19-6-2013

pecífica como critério de seleção da proposta não apenas aquela mais vantajosa à administração, mas também aquela mais apta a promover o “desenvolvimento nacional sustentável”. Nesse mesmo sentido aponta o art. 6º da Lei 12.187/09:

Art. 6º, São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do Clima: XII – as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos.

Do ponto de vista processual, coloca-se questões cruciais de competência, já que a ubiquidade das *consequências* do dano ambiental torna igualmente plausível a apreciação de um caso por diversos juízos. O STJ, nesses casos, tem se orientado pelo critério da efetividade, *i.e.*, pela competência do juízo que melhor tenha condições de efetivar a jurisdição ambiental: quando mais de um juízo tenha iguais condições, competente será o foro da eleição do autor,²³ em casos de âmbito claramente regional; ou a capital do estado²⁴, nos casos que envolvam conflitos federativos a competência originária do STF²⁵.

Além disso, os chamados limites territoriais à coisa julgada, previstos no art. 16 da LACP, não fazem sentido, justamente em razão de que o bem ambiental tutelado é *ubíquo*, e não pode ser reduzido às fronteiras políticas e jurisdicionais²⁶. Assim, a decisão judicial sobre o bem ambiental, que tem efeito *erga omnes*, incidirá sobre o objeto tute-

²³ ver CC 26.842/DF, rel. Min. Waldemar Zveiter, rel. para Acórdão Min. Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, DJ 5-8-2002; CC 112.235/DF, rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 16-2-2011; CC 39.111/RJ, rel. Min. Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28-2-2005; AgRg no REsp 1.043.307/RN, rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20-4-2009; CC 60.643/BA, rel. Min. Castro Meira, Primeira Seção, DJ 8-10-2007; CC 47.950/DF, rel. Min. Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 7-5-2007)

²⁴ REsp 448.470/RS, DJe 15-12-2009. REsp 1.101.057/MT, rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 7-4-2011

²⁵ Rcl 3.074/MG, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 4-8-2005.

²⁶ “[Q]uando se trata de proteção jurisdicional do meio ambiente, apesar do texto do art. 16 da Lei de Ação Civil Pública, insta dizer que, pelo fato de os bens ambientais serem ubíquos e indivisíveis, a decisão judicial — independentemente da competência territorial do órgão prolator — afetará, inexoravelmente, toda a extensão do objeto tutelado, esteja ele onde estiver. Quanto a isso, nada poderá fazer o ser humano porque, como se disse, o bem ambiental não encontra limites ou fronteiras” (RODRIGUES, 2018, 9.5.13.11).

lado em toda sua extensão, onde quer que ele esteja, com benefício do seu titular coletivo, sem possibilidade de limitação territorial (Silveira, 2013). Por outras palavras, não é possível, ao mesmo tempo, uma decisão que determine que a reparação do bem ambiental lesado tenha efeitos *erga omnes* (para todos), mas apenas em uma comarca.

2.4 Balanço crítico

Do exposto, verifica-se que o princípio da ubiquidade é presença frequente nos cursos e manuais de direito ambiental. A noção de ubiquidade é essencial para a compreensão do bem ambiental constitucional, desempenhando, nesse sentido, uma importante função didática. Porém, não se pode dizer que, na prática jurídica, desempenhe um papel fundamental como princípio jurídico. Raramente referida nos tribunais, a noção de ubiquidade tem servido mais como parâmetro de análise de textos normativos e de explicitação de seus pressupostos do que, efetivamente, como parâmetro normativo para tomada de decisão.

Sob o ponto de vista jurídico, a menção à ubiquidade costuma integrar a parte da decisão caracterizável como *obiter dictum*, por oposição à *ratio decidendi*, ou razão de decidir. Em um teste imaginário, caso retirada a menção a um princípio de ubiquidade da decisão judicial, esta seria a mesma, ao menos na ampla maioria dos casos. Além disso, não há suficiente clareza no que diz respeito a sua conceituação e aplicação, sendo recorrente o resvala para um ou outro significado, entre os diferentes sentidos em que se utiliza a expressão.

Por outro lado, seriam bem-vindas pesquisas acadêmicas, utilizando análise de discurso, a fim de compreender quão decisiva foi a noção de ubiquidade na formatação do conceito de *macrobem* ambiental, este mais efetivo nos tribunais, bem como em situações de interpretação não gramatical da lei, como é o caso do artigo 16 da LACP, a respeito dos efeitos da coisa julgada.

A despeito de uma série de dispositivos legais poderem ser interpretados à luz da noção de ubiquidade, é bastante rara sua evocação explícita na tomada de decisão administrativa ou judicial. É possível que isso se deva justamente ao fato de que não se consolidou ainda um entendimento mais profundo a respeito da natureza jurídica do bem ambiental, bem como da necessária transversalidade da tutela ambiental entre as diversas áreas do direito. Pode-se argumentar que uma

afirmação mais consciente e constante do princípio da ubiquidade, a partir do *caput* do artigo 225 da Constituição, trataria frutos importantes tanto no âmbito da produção de políticas públicas ambientais quanto no jurisdicional.

Independentemente, porém, do reconhecimento da ubiquidade como princípio jurídico, e das consequências que possam ser extraídas desse uso, o caráter ubíquo do bem ambiental é um dado de realidade. A noção de meio ambiente expressa, por si só, a integração e a inter-relação dos fatores físicos, químicos e biológicos de tudo que está ao (nosso) redor. Essa noção ecológica básica precisa, com urgência, ser compreendida por legisladores, administradores e julgadores.

Referências

- AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 10. ed. rev. at. e ampl. São Paulo: Editora Jus Podium, 2022, p. 76.
- ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. Princípios do Direito Ambiental. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVIII, n. 62, p. 96-107, jan./abr. 2014, p. 103.
- BENJAMIN, Antonio Herman. **Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, J.J Gomes; LEITE, J. R. Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 83-156.
- CHO, Byung-Sun, “Emergence of an International Environmental Criminal Law?”. **UCLA Journal of Environmental Law and Policy**, v. 19, n. 1, 2000. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt0ph8h7r5/qt0ph8h7r5.pdf?t=mv6l8s>. Acesso em: 20 set. 2024.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Parâmetros de quantificação de dano ambiental são tema de audiência. **CNJ**, 19 jul. 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/agendas/audiencia-publica-sobre-quantificacao-de-dano-ambiental/>. Acesso em: 20 set. 2024.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Ata n. 1689149. Memória da Audiência [sic] pública sobre parâmetros de quantificação de danos ambientais. **CNJ**, 1 nov. 2023b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/07/ata-n-1689149.pdf>. Acesso em: 20 set. 2024.
- DOTTO, Ariano Cielo; CUNHA, Diego da Rocha. “Tutela Ambiental Constitucional”. **Revista CEPPG**, n. 22, p. 187-198, jan. 2010.
- DUCZEK, André. Environmental Damage and the Rome II Regulation (Rom II – VO und Umweltschädigung – Ein Überblick). **SSRN**, December 8, 2009. DOI: 10.2139/ssrn.1520526 .

FARIAS, Talden. Princípios gerais do Direito Ambiental. **prim@facie**, ano 5, n. 9, pp. 126-148, jul./dez. 2006, p. 132.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco S. da N.; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. **Direito Ambiental**. Salvador: Jus Podium, 2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2022.

GARCIA, Leonardo de Medeiros; THOMÉ, Romeu. **Direito Ambiental**. 9. ed. Rev. Atual. e ampl. Salvador: Jus Podium, 2016.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs.). **Enfrentando os limites do crescimento: Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

IACOVINO, Angela. “Constitucionalismo ecológico en América Latina: de los derechos ambientales a los derechos de la naturaleza”. **Cultura Latinoamericana**, v. 31, n. 1, p. 266-320, 2020. DOI: 10.14718/CulturaLatinoam.2020.31.1.12.

LAGANIÈRE, Guillaume. **Liability for Transboundary Pollution at the Intersection of Public and Private International Law**. London: Hart Publishing, 2022.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano Ambiental**. Prefácio de J.J. Gomes Canotilho. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

LORENZETTI, Ricardo Luis. **Teoría del Derecho Ambiental**. México: Editorial Porrúa, 2008.

LUCAS, João Ignacio Pires. Modernidade líquida: direito sólido, risco ambiental ubíquo. In: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; SOBRINHO, Sérgio F. C. G. (orgs.). **Direito, risco e sustentabilidade: abordagens interdisciplinares**. Caxias do Sul: EDUCS, 2017.

MATEO, Ramon Martin. **Derecho Ambiental**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

MOSCOSO RESTOVIC, Pía M. Principio favor laesi y “parte más débil” en la competencia judicial internacional por daño ambiental. **Bol. Mex. Der. Comp.**, [online], v. 45, n. 134, pp. 571-594, 2012. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332012000200004&lng=es&nrm=iso. Acesso em: 27 ago. 2022.

PIMENTA, Pedro Pereira. Função ambiental da propriedade: um olhar a partir do art. 225 da Constituição Federal de 1988. **Revista do Instituto de Direito Brasileiro**, Ano 3, n. 8, p. 5.905-5.981, 2014. Disponível em: <http://www.idb-fdul.com/>. Acesso em: 18 nov. 2024.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito ambiental esquematizado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. A tutela do bem ambiental nos processos coletivos e em suas propostas de codificação: breves considerações acerca da coisa

julgada. In: MARIN, Jeferson Dytz (Coord.). **Jurisdição e processo**: Coisa julgada. Curitiba: Juruá, 2013, v. 1, p. 123-150.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni. A pesquisa na área de Direito Ambiental e sociedade: considerações metodológicas e caracterização das linhas de pesquisado PPGDir/UCS. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 6, n. 1, 2016, p. 273-298.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoextrativismo na América latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Elefante, 2019.

THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. Salvador: Editora Jus Podium, 2015.

VERDAN, Tauã Lima. Ponderações Introdutórias ao Dogma da Ubiquidade na Ramificação Ambiental da Ciência Jurídica. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXIII, n. 000039, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/ponderacoes-introdutorias-ao-dogma-da-ubiquidade-na-ramificacao-ambiental-da-ciencia-juridica>. Acesso em: 29 jul. 2022.

VERNADSKY, Vladimir. **Biosfera**. Trad. de Graziela Schneider Urso e Edelcio Rodiney Americo. Ilustrado com grafismos Kadiwêu. Rio de Janeiro: Dantes, 2019 [1926].

ZULUAGA, Ricardo Gorosito. Los principios en el Derecho Ambiental. **Revista de Derecho** (UCUDAL), Año 13, n. 16, dic. 2017.

3 A equidade intergeracional

Gustavo Taborda²⁷

A Constituição Federal prevê que a tutela do meio ambiente não pode comprometer o acesso a este pelas gerações vindouras, garantindo a elas equilíbrio ecológico, pautado na ética da responsabilidade, ideais de fraternidade e continuidade da espécie; afinal, a preservação ambiental é dever de todos, sendo o mínimo existencial às espécies, incluindo o ser humano, quem criou e a quem se destina o ordenamento jurídico.

Não há prioridade por qual geração usufrui dos recursos ambientais, seja a atual ou futura, é preciso cuidar, administrar, conservar, reparar e, ao fim, deixar o meio ambiente com qualidade igual ou superior aos nossos sucessores, que também deverão agir assim.

Destacando que não se pode interpretar o princípio em questão como se as gerações futuras fossem prioritárias à presente, privando esta do uso, a equidade intergeracional demonstra seu propósito: buscar um uso racional dos recursos naturais para garantir o desenvolvimento social e econômico, atual e futuro, ao mesmo tempo em que tutela o meio ambiente, de modo a ser possível alcançá-lo nessa e nas próximas gerações.

Em suma, a equidade intergeracional determina a igualdade entre as gerações para fins de acesso aos recursos naturais, de forma equilibrada e sustentável.

3.1 Previsão normativa

A evolução do direito internacional e o avanço científico voltaram os olhares, principalmente na segunda metade do século passado, à necessidade de tutelar o meio ambiente, pois sua degradação seria

²⁷ Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), pós-graduado em Direito do Trabalho pela Faculdade Dom Alberto, pós-graduado em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal do Rio Grande do Sul (ESMAFE/RS), pós-graduado em Direito Tributário pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Advogado. E-mail: gtaborda1@ucs.br.

sentida pelas gerações futuras, que dificilmente conseguiriam restaurá-lo ao estado usufruído pelas presentes gerações; logo, se abriu espaço para debate sobre metas e objetivos que visavam tornar possível a continuidade da qualidade ambiental considerada mínima para que a humanidade seguisse existindo.

Listam-se dois desses debates que inauguram tais preocupações de maneira notável: a Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano, ocorrida em 1972, e a Declaração do Rio, em 1992; quanto à consolidação efetiva do princípio, se destaca o Acordo de Escazú, de 2018.

A primeira Declaração trouxe o direito a um ambiente de qualidade, bem como o dever da presente geração de o manter, restaurar e melhorar, enfatizando a responsabilidade perante as gerações futuras, que o receberão e terão direito equitativo à fruição dos recursos naturais. Referencia-se os princípios de número 4 e 22 da Declaração como basilares para a preservação do meio ambiente, bem como responsabilização e indenização pelo mau uso, respectivamente. A segunda reforça a ideia de proteção ambiental às futuras gerações, acesso à qualidade do meio ambiente com vistas ao desenvolvimento sustentável, imputando aos princípios de número 7 e 13 da Declaração a responsabilidade dos Estados pelo desenvolvimento das legislações e de políticas voltadas a este objetivo. Porém, em 2018, houve de fato a inclusão textual desse objetivo como princípio no Acordo de Escazú (Sarlet e Fensterseifer, 2022).

Esses dispositivos normativos conferiram clareza ao fato de que não há prevalência de gerações quanto à fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas há necessidade de equidade entre elas, devendo cada uma preservar a seus sucessores. Ao longo do transcurso de meio século de debates, essas disposições prosseguem como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), referentes à Agenda 2030, que demonstra a preocupação com a qualidade do meio ambiente, preservação, reparação, recuperação e desenvolvimento sustentável.

No Brasil, antes mesmo de o princípio em questão ser inserido nos ditames constitucionais, alguns esboços legislativos podem ser percebidos, como a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), estabeleceu como prioridade a perenidade do meio ambiente e dos recursos naturais; a exemplo, o inciso VI, do art. 4, que

refere como objetivo da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) a preservação e restauração com vistas à disponibilidade permanente dos recursos ambientais, com uso racional deles.

Inegavelmente, com a inserção desse princípio no texto da Constituição Federal de 1988, no art. 225, com a afirmação de que “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”, a preocupação com o acesso intergeracional aos recursos naturais se tornou evidente e potencialmente efetiva.

Fiorillo (2021), ao discorrer sobre o tema, afirma que o termo *todos* se refere aos brasileiros e estrangeiros residentes no país²⁸, especialmente por critérios de soberania aplicados à norma, que poderiam “absorver” os direitos, sendo o equilíbrio ecológico essencial à vida com qualidade, inclusive para as gerações que virão. Tais disposições inovaram o ordenamento jurídico, ao passo que inauguram a ideia de um bem que não é público nem privado, além de ser de titularidade de pessoas não circunscritas a critérios temporais, visto que protege o interesse da humanidade vindoura.

Posterior à constitucionalização do Direito Ambiental, há menção ao princípio na Lei da Política Nacional da Educação Ambiental (Lei nº 9.795/99) quando refere que a “educação ambiental” objetiva “o fortalecimento da cidadania, autodeterminação dos povos e solidariedade como fundamentos para o futuro da humanidade” (art. 5º, VII). Especialmente após as alterações ocorridas em julho de 2022 (Lei nº 14.393/22), ficou nítida a preocupação com a “formação da consciência ecológica [...] pautada pela ética intergeracional” (art. 13-A, §2º, X) voltada à educação informal, isto é, à população.

Já a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, ao conceituar “padrões sustentáveis de produção e consumo” (Lei nº 12.305/10, art. 3º, XIII), traz dois parâmetros que compõem a equidade intergeracional: que o consumo seja feito “de forma a atender as necessidades das atuais gerações e permitir melhores condições de vida, e que não se comprometa a qualidade ambiental e o atendimento das necessidades das gerações futuras”.

²⁸ O autor refere que existe corrente diversa defendendo o uso de “todos” como qualquer indivíduo em território nacional, como no caso de Antunes (2021, p.58);

Desse modo, o avanço jurídico-normativo tem demonstrado preocupação com as gerações vindouras, sem ignorar a necessidade de uso dos potenciais ambientais, aprimorando o princípio.

3.2 Conteúdo do princípio

Toda disposição normativa visa atribuir direitos ou obrigações aos seres humanos, já que são os criadores e pacientes do sistema jurídico-normativo. O direito ambiental tem ambos os aspectos: o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, à sadia qualidade de vida, mas também o dever de todos: de tutela dos recursos ambientais para as presentes e futuras gerações, através de um desenvolvimento sustentável ou uso racional dos bens ambientais.

O dever de garantir o meio ambiente às futuras gerações é abordado por Sarlet e Fensterseifer (2022) sob diversos aspectos, dos quais se destacam dois para fins da equidade intergeracional: o primeiro, quanto à ética da responsabilidade, referenciando a teoria de Hans Jonas, apontando que, para que a sobrevivência da espécie humana seja garantida, os processos produtivos devem ser pensados com vistas ao uso racional do meio ambiente: do contrário, esgotando-se os recursos, há desequilíbrio ambiental, tendente a subjugar a continuidade das espécies um a mínimo existencial; o segundo, quanto à justiça distributiva de vertente aristotélica, afirmando que as presentes gerações devem alcançar tantos recursos naturais quanto seja possível às futuras gerações, para que essas também possam manter o desenvolvimento da espécie de maneira sustentável, sem o esgotamento das capacidades de regeneração da natureza.

Observando-se a responsabilidade pela manutenção da vida, bem como o objetivo de tornar possível a fruição dos recursos ambientais às futuras gerações, é útil o conceito de biocentrismo, em que o enfoque da tutela ambiental se desloca do homem (antropocentrismo) e passa a tratar da vida em sentido amplo. Não propõe o abandono da proteção da vida humana, porém reconhece que a preservação desta depende de uma quantidade mínima de equilíbrio ambiental a ser atingido, tal qual preceito constitucional.

Para melhor compreensão dos bens ambientais e da necessidade de preservação, é trazido o conceito de sustentabilidade, trabalhado pela economia, em que é considerada a capacidade de recuperação

“natural” dos recursos, de forma inversamente proporcional à intensidade de tutela desses, não para fins de legitimar o uso desenfreado de recursos considerados renováveis, mas para entender o quanto esse uso custará às gerações futuras; para isso, há de ser considerada a finitude da geração presente e dos recursos, contraposta à perpetuidade pretendida da sociedade, da vida e do meio ambiente (Ferreira, Imbroisi, 2018). Vale observar que os autores fazem a distinção entre o conceito de sustentabilidade fraca, referente aos bens ambientais substituíveis, no processo produtivo, por outros tipos de capital e sustentabilidade forte, em que a substituição não é possível ou é minorada.

A equidade reside nesse ímpeto de manter o bem ambiental, em qualidade igual ou superior, para que as gerações que sucedam possam usufruir com paridade de qualidade, através de um uso racional, pois, sob o prisma das normas vigentes, se percebe que não há como dissociar o direito equitativo de acesso ao meio ambiente no futuro sem uma responsabilidade contemporânea.

Destaca-se que não se pode confundir a equidade entre as gerações com a abstenção de uso dos bens ambientais; pelo contrário, tanto as presentes gerações quanto as futuras devem ter a possibilidade de usufruir de forma racional das potencialidades ambientais, recursos e capacidades produtivas, todavia, dada contemporaneidade, é necessário que aquelas primem pela preservação em favor destas.

Bolson (2012), ao abordar a teoria de Brown Weiss, afirma que a presente geração tem dever de guarda e direito ao uso do meio ambiente de forma idêntica às gerações passadas e futuras, subdividindo o princípio da equidade intergeracional em três; o primeiro diz respeito à “conservação da diversidade das opções”, que informa ser mais provável a sobrevivência da espécie se houver diversidade de recursos naturais; o segundo trata da “conservação da qualidade” dos recursos naturais, como água e ar, ou seja, mais do que simplesmente garantir que os recursos sejam entregues às gerações futuras, se deve garantir a sua qualidade; o terceiro visa a “conservação do acesso”, que significa que todo agir atual deve ser feito garantindo que as gerações futuras tenham acesso aos recursos ambientais em paridade com a geração presente.

Em resumo, a equidade intergeracional garante e obriga as gerações a um uso sustentável do ambiente, de modo que não compro-

metam as possibilidades futuras de fruição dos bens ambientais e, em consequência, que seja possível a continuidade da vida.

3.3 Âmbito de aplicação

A legislação vigente demonstra preocupação com a preservação do meio ambiente para as gerações futuras, a exemplo da Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Educação Ambiental e Política Nacional de Resíduos Sólidos. Ponto comum entre essas é o fato de serem diretrizes aos órgãos públicos sobre elaboração de políticas públicas, objetivando o desenvolvimento sustentável e o uso racional do bem ambiental.

Por mais que as leis sejam “ordem” ao órgão público ou seu gestor, Sirvinskas (2022) reitera ser uma responsabilidade de todos a garantia de equidade intergeracional, se tratando de compromisso coletivo ou, como referido pelo autor, de “solidariedade” às futuras gerações.

No âmbito dos tribunais, o princípio é utilizado em conjunto a outros, como o da precaução, da prevenção, do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade, que circundam a lógica intrínseca da equidade intergeracional, a exemplo emblemático da ADPF nº 101/DF, na qual se verificava a validade de normas proibitivas da importação de pneus usados para remoldagem. No julgado, se discutiu sobre liberdade econômica no nicho de remoldagem dos pneus, que eram importados fora de condições de rodagem e passavam por industrialização para reinserção no mercado, todavia de curta duração, carecendo de destinação adequada após o processo.

Para fins de decisão, a relatora, ministra Cármen Lúcia, apresentou os princípios da prevenção e precaução, pela certeza de que os produtos inservíveis gerariam dano ambiental, dada a falta de destinação adequada, bem como pelo desconhecimento do impacto efetivo no meio ambiente, ou seja, dos malefícios que a importação desregrada geraria. De outro lado, o princípio do desenvolvimento sustentável foi suscitado como pano de fundo da discussão em que foram contrapostos a livre iniciativa (ou liberdade econômica) e a sustentabilidade. A equidade intergeracional esteve em todas as nuances debatidas, visto que a preocupação com danos futuros e que o desenvolvimento com vistas à sustentabilidade são, em última análise, a corporificação do princípio em discussão.

Outro julgado, a ADC 42/DF, discutiu constitucionalidades, inconstitucionalidades e interpretações conforme do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012); trouxe, no voto do relator, ministro Luiz Fux, a equidade intergeracional, ao discorrer que o direito ambiental não se presta para estagnar o desenvolvimento, mas para garantir que ele ocorra sem pôr em risco a existência das gerações futuras, conforme a disposição do art. 225 da Constituição Federal. A discussão na corte constitucional, nesse caso, ocorreu de maneira mais clara, evidenciando que o princípio difere dos demais, pois visa a utilização razoável e não a abstenção plena, bem como pretende garantir a qualidade ambiental futura em patamar, no mínimo, semelhante ao contemporâneo, não criando estirpes entre as gerações passadas, presente ou futuras.

No âmbito penal, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que o princípio serve para mensurar a insignificância de maneira adequada. A exemplo, temos o AgRg no REsp nº 1.829.502/PR, bem como o ArgRg no REsp nº 1.051.541/ES, em que se avaliou a reprovabilidade, a periculosidade e a ofensividade do agente sob a perspectiva de que a equidade intergeracional torna tais infrações mais gravesas, logo, insuscetíveis a bagatela.

Incontestavelmente, o princípio é referenciado com frequência, especialmente quando se debate desenvolvimento econômico e proteção ambiental, sempre correlacionando a equidade intergeracional aos demais princípios do direito ambiental.

3.4 Balanço crítico

Nas políticas públicas, a aplicação do princípio da equidade intergeracional ocorre de forma indireta, já que a tutela ambiental está sempre a serviço das futuras gerações, mesmo que esse fundamento não esteja expresso no caso específico. Seu conteúdo informa a continuidade do uso dos recursos ambientais pela presente geração, mas de forma racional, com vistas a evitar sua extinção, o que privaria as gerações futuras de sua fruição. Não se abandona, porém, os ditames protetivos dos demais princípios ambientais, com a ciência de que abstenção de uso não logrará êxito para a continuidade da vida, visto que o meio ambiente é necessário para a sobrevivência, biológica, econômica e social.

Um ponto relevante é a abordagem desse princípio pelos tribunais, nos quais tem baixa aplicação. Provavelmente, essa fraca incidência se

dê em razão da preferência por outros princípios de maior especificidade, já consagrados na legislação ambiental. Evidência disso é que, sempre que a equidade intergeracional é mencionada na jurisprudência, acaba sendo associada a outro princípio, de conteúdo similar: quando a preocupação versa sobre dano ao longo do tempo, é acompanhada da precaução e da prevenção; quando se fala sobre o dever de tutela, se invocam princípios da responsabilidade e da solidariedade ambiental; quando se trata do uso de recurso natural, se evoca o desenvolvimento sustentável, e assim sucessivamente.

Referências

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, v. 6, 2021. *E-book*.

BOLSON, Simone Hegele. A dimensão filosófico-jurídica da equidade intergeracional: reflexões sobre as obras de Hans Jonas e Edith Brown Weiss. **Jus.com.br**, 2012. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/24189/a-dimensao-filosofico-juridica-da-equidade-intergeracional-reflexoes-sobre-as-obras-de-hans-jonas-e-edith-brown-weiss>. Acesso em: 19 de set. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 jul. 2022.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano**. Brasília, DF, 1972. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Estocolmo%201972.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Declaração do Rio**. Brasília, DF, 1992. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20do%20Rio%201992.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999**. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, DF, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 2 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.393, de 4 de julho de 2022.** Altera a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental, para Instituir a Campanha Junho Verde. Brasília, DF, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14393.htm#art2. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **ADC nº 42/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 28 fev. 2018, publicado em 13 ago. 2019. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **ADPF nº 101/DF**, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 24 jun. 2009, publicado em 04 jun. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?numero=101&classe=ADPF>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **AgRg no REsp nº 1.051.541/ES**. Rel. Min. Feliz Fischer, julgado em 28 nov. 2017, publicado em 04 dez. 2017. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201700225250&dt_publicacao=04/12/2017. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Quinta Turma). **AgRg no REsp nº 1.829.502/PR**. Rel. Min. Leopoldo de Arruda Raposo, julgado em 05 set. 2022, publicado em 11 nov. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201902257840&dt_publicacao=11/11/2019. Acesso em: 20 set. 2022.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). Acordo de Escazú. **CEPAL**, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 21 set. 2022.

FERREIRA, I. D.; IMBROISI, D. A equidade intergeracional e a taxa de desconto em impactos ambientais de longo prazo. **Nova econ.**, v. 28, n. 3, set./dez. 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/sggcwFZCtkjFFYp3fmmCCxx/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2022.

FIORILLO, Celso. **Curso de direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2021. *E-book*.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. *E-book*.

4º mínimo existencial ecológico

*Débora Zanini Ghellere²⁹
Tiago Domeneghini³⁰*

Para a manutenção da existência humana na Terra, é preciso garantir um mínimo ecológico. A noção de mínimo existencial ecológico faz a ligação do direito a um meio ambiente sadio com as bases teóricas dos direitos humanos, em especial no que diz respeito à dignidade da pessoa humana.

A noção de um mínimo existencial ganhou maior relevância com o advento das discussões mundiais sobre o meio ambiente, no âmbito das Organização das Nações Unidas, a partir dos anos 1970. Não obstante, a possibilidade de garantir de fato esses mínimos parece distante, tendo em conta a degradação ambiental e a falta de acesso a bens ambientais básicos para parte significativa da população mundial, fatores que resultam em flagrantes violações de direitos à dignidade humana. Esse fator apenas reforça a importância do tema do mínimo existencial e, particularmente, do problema fundamental que é a lacuna entre a declaração de direitos e sua concretização, objeto tanto da Filosofia quanto da Sociologia do Direito.

4.1 Previsão Normativa

O mínimo existencial é um direito fundamental, uma vez que o Estado e a coletividade são responsáveis pela manutenção de uma vida digna a todos os cidadãos, e esse direito só pode ceder a outras considerações juridicamente relevantes até certo ponto. Do *caput* artigo 225 da Constituição (BRASIL, 1988), depreende-se que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é essencial à sadia qualidade de vida, e é um direito de todos. Se algo é essencial à vida, tanto no sentido de sobrevivência quanto no sentido de usufruir de uma vida de qualidade, esse algo é condição para o exercício de direitos fundamentais

²⁹ Mestranda em Direito pela UCS/RS

³⁰ Mestrando em Direito pela UCS/RS

– além do direito à vida, o direito à dignidade, que está na base da própria noção de direitos humanos e fundamentais.

Uma vez que a qualidade ambiental, em geral, e o equilíbrio ecológico, em particular, estão sujeitos a variações de estado (não é uma questão de “tudo ou nada”), seria preciso estabelecer limites mínimos, para além dos quais ficaria caracterizada, sem sombra de dúvidas, a violação do direito fundamental. Um mínimo perante o qual outras considerações de direito precisariam ceder. Para Sarmiento (2016, p. 190), a primeira menção sobre o conceito de mínimo existencial em uma Constituição Brasileira teria ocorrido na de 1824 (Nogueira, 2018, p. 87), no seguinte dispositivo:

Art. 11. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte [...]

XXXI. A Constituição também garante os socorros públicos

Os socorros públicos constituíam situações de auxílio aos mais necessitados, em situações extremas. Se ali não é utilizado, ainda, o conceito de “mínimo existencial”, nem há uma construção teórica sólida tal como atualmente, também é verdade que os socorros públicos contemplam, em certo sentido, o propósito de assegurar certas condições mínimas aos cidadãos.

A formulação jurídica mais marcante para a construção da ideia de mínimo existencial, porém, teria ocorrido na Alemanha, no contexto da Lei Fundamental de 1949. No entender de Sarmiento, essa formulação ocorreu “a partir da conjugação do princípio da dignidade da pessoa humana, da cláusula do Estado Social e dos direitos à liberdade e à vida” (2016, p. 192). Contudo, não havia uma previsão explícita no texto constitucional alemão, e o reconhecimento do princípio teria ocorrido em virtude de decisões judiciais.

Häberle (2009, p. 48), entretanto, sustenta que a dignidade humana já estaria prevista pela Constituição de Weimar, de 1919, no art. 151, III, uma vez que esta dispunha que a disciplina da atividade econômica deveria corresponder aos princípios da justiça, tendo como objetivo assegurar uma existência humana digna para todos.

Para muitos autores, o reconhecimento do mínimo existencial como um direito fundamental, no Brasil, poderia ser encontrado na Constituição Federal de 1988. Essa garantia “provém não apenas da

positivação dos direitos sociais no texto constitucional, como também da consagração do princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado e da ordem jurídica brasileira” (Sarmiento, 2016, p. 193).

Embora o artigo 1º da Constituição Federal preveja o princípio da dignidade da pessoa humana, cabe observar que este não alcança todos os cidadãos, pois existem pessoas que vivem em condições indignas e sem acesso ao mínimo para sua subsistência. Nesse sentido, “o chamado *mínimo existencial*, formado pelas condições materiais básicas para a existência, corresponde a uma fração nuclear da dignidade da pessoa humana, a qual se deve reconhecer a eficácia jurídica positiva ou simétrica” (Barcellos, 2011, p. 292).

Assim, o mínimo não pode limitar-se, certamente, às “condições necessárias à sobrevivência física”, mas precisa “abarcas as condições básicas para uma vida digna” (Sarmiento, 2016, p. 210). No entanto, são variados e notórios os casos em que não são garantidos, nem pelo Estado nem pela sociedade, os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Certamente, não há como se falar em garantias efetivas de condições básicas para uma vida digna, em se tratando de parte significativa da população brasileira, salvo em um registro deontológico, ou seja, discutindo-se apenas a norma no plano do “dever ser”.

O direito a um mínimo existencial também está refletido nos direitos sociais previstos na Constituição Federal, em seu artigo 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Ao analisar a Constituição Federal, Barcellos (2011, p. 302) fez a proposição de que “o *mínimo existencial* que ora se concebe é composto de quatro elementos, três materiais e um instrumental, a saber: a educação básica (assumindo-se a nova nomenclatura constitucional), a saúde básica, a assistência aos desamparados e o acesso à Justiça”. Os elementos trazidos por Barcellos (2011, p. 302) referem um direito fundamental, portanto sua garantia de acesso é universal a todas as pessoas, independentemente de sua condição; por exemplo, presos e estrangeiros têm garantido o seu acesso. Porém, cada caso deve ser analisado individualmente, pois o mínimo para manutenção de uma

vida digna varia para cada pessoa e para cada cenário. O mínimo para uma vida digna pressupõe o acesso à saúde e à educação, pois, a partir disso, o indivíduo é capaz de construir sua própria dignidade.

O acesso a saúde começa pelo acompanhamento pré-natal e assistência ao parto, ou seja, deve ser assegurando o direito ao nascimento com vida, conforme previsto no texto constitucional. O artigo 196 da Constituição Federal “corresponde exatamente à situação em que as pessoas têm acesso a *todas* as prestações necessárias e suficientes para preservar, manter ou restabelecer sua saúde” (Barcellos, 2011, p. 320). Nesse aspecto, caso o indivíduo não obtenha, por parte do Estado, o mínimo necessário, pode pleitear na esfera judicial a satisfação do seu direito.

Outro aspecto que padece de garantias é, sem sombra de dúvidas, a educação, elemento por meio do qual também deve ser aferido o mínimo existencial. A Constituição Federal, em seu artigo 208, I, prescreve que “a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”. Dessa maneira, o indivíduo também pode exigir judicialmente o acesso à educação básica.

Para Barcellos (2011, p. 302), a “assistência aos desamparados, por sua vez, identifica um conjunto de pretensões cujo objetivo é evitar a indignidade em termos absolutos, envolvendo particularmente a alimentação, o vestuário e o abrigo”. Tais condições são exigíveis para a subsistência humana, conforme preconiza na Constituição Federal o artigo 203, em seu inciso V, abrangendo, nesse caso, idoso ou portador de deficiência que não consiga prover o seu sustento ou que sua família não consiga fazê-lo.

O acesso à justiça é um elemento de primordial importância, pois garante que todos os indivíduos possam ingressar no sistema judiciário e garantir, por via de uma decisão judicial, o mínimo existencial, por vezes negado pelo Estado. O referido elemento permite o exercício pelo indivíduo do acesso à educação, à saúde e à assistência aos desamparados. Encontra-se previsto no artigo 5º, inciso XXXV; ele afirma que a lei não poderá excluir lesão ou ameaça de direito da apreciação do Poder Judiciário.

É preciso acrescentar, também, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, nas palavras de Sarmento (2016, p. 222), considerado como um “mínimo existencial ecológico ou ambiental”. O direito à vida, assim como à dignidade da pessoa, depende do meio ambiente sadio, garantido para as presentes e futuras gerações. Impactos ambientais podem trazer consequências e comprometer a qualidade da vida em uma determinada região, ou em todo o planeta.

Após o entendimento de quais são as previsões normativas do mínimo existencial, a fim de conectar o meio ambiente nesse contexto, são trazidas as novas constituições que introduziram em seus textos a importância do meio ambiente, elevando, assim, níveis de proteção Constitucionais. Conforme explicam Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 112), foi a partir 1970 que várias Constituições, influenciadas pela formação de uma rede de convenções e declarações internacionais sobre a proteção ambiental, promoveram um olhar novo ao mínimo existencial, agregando o item ecológico. Exemplo disso seriam a Constituição Brasileira (1988); a Constituição Portuguesa (1976); a Constituição Espanhola (1978); a Lei Fundamental Alemã com a reforma de 1994; a Constituição Colombiana (1991); a Constituição Sul-Africana (1996); a Constituição Suíça (2000); e as mais recentes, Constituição Equatoriana (2008) e Constituição Boliviana (2009). A título exemplificativo, a Constituição de Portugal traz, no artigo 66º, n.º 2, d, a importância da preservação do meio ambiente, tendo em vista ser necessário para a vida na Terra e, com isso, elevando tal proteção a níveis indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

É preciso referir, ainda, uma série de convenções e declarações que formam a base deontológica sobre a qual se sustenta o direito ao meio ambiente como direito humano ou fundamental: a Declaração de Estocolmo nas Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972); a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992); a Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992); a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); a Declaração e Programa de Ação de Viena, promulgada na segunda Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993); a Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental (2001); o Acordo de Escazú (Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em

Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe), adotado no ano de 2018 no âmbito da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Ainda, em 26 de Julho de 2022, a Assembleia Geral da ONU adotou a Resolução que reconhece o “direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável” como um direito humano, e que este é relacionado a vários outros direitos humanos (UN, 2024).

Na esfera nacional, para além do próprio texto Constitucional, é preciso mencionar a previsão da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei 6.938/81, no seu artigo 3º, I. Ao conceituar meio ambiente, o texto explicita que a vida (incluindo a humana) é permitida, abrigada e regida pelo meio ambiente. Seguindo o mesmo artigo, no inciso III, a, define-se poluição como degradação da qualidade do ambiente resultante de atividades que, direta ou indiretamente, “prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população”, entre outras consequências.

4.2 Conteúdo do princípio

Após a explanação da previsão normativa que permeia o princípio do mínimo existencial, se elucida sua conexão ao conceito ecológico. Partindo dos direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal que, conforme a doutrina analisada, traz como importantes a saúde, a moradia e a educação como alicerces de um mínimo existencial.

Nesse contexto, Fensterseifer (2008, p. 76) traz que o direito social a apresentar maior convergência do seu âmbito de proteção com a tutela do ambiente é o direito fundamental à saúde, alicerçado na previsão constitucional do caput do artigo 225, que coloca o ambiente equilibrado como “essencial à sadia qualidade de vida”.

Cançado Trindade (2003, p. 84) e José Afonso da Silva (2006, p. 835) trazem que a ampliação do âmbito de proteção do direito à saúde em face da tutela jurídico do ambiente se dá em razão da própria indivisibilidade e da inter-relação de todos os direitos fundamentais. Tais interações criam dois objetos por trás da tutela do ambiente: um imediato, que é a qualidade do ambiente; outro mediato, que é a saúde, o bem-estar e a segurança que vêm se sintetizando na expressão “qualidade de vida”, o que permite compreender adequadamente a tutela compartilhada entre ambos os direitos: à saúde e ao ambiente.

Durante a Assembleia Geral da ONU, em 2010, foi criado novo mínimo existencial, até então subjetivo ao direito à saúde, que é o direito à água potável e ao saneamento, direito humano essencial para o pleno desfrute da vida, e que pertence a todos os direitos humanos.

Como elemento aos direitos fundamentais, se destaca, também, o direito à moradia que, conforme a Comissão da Organização das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, devem conter os elementos básicos ou “mínimos” conforme, disserta Sarlet (2003, p. 209):

a) segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem; b) disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico etc.; c) as despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas; d) a moradia deve oferecer condições efetivas de habitualidade, notadamente assegurando a segurança física para seus ocupantes; e) acesso a condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência; f) localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; e) a moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Para Fensterseifer (2008, p. 86), o direito social fundamental à moradia também é integrante do conteúdo do mínimo existencial; No que toca à garantia de uma moradia digna e está inserido no âmbito de proteção, de forma constitucionalmente adequada, deve ser em um local com condições ambientais compatíveis com uma vida humana saudável.

Quanto ao direito fundamental à educação, pouco abordado nas fontes doutrinárias, Fensterseifer (2008, p. 88-9) traz que ele também compartilha com o direito fundamental ao ambiente em um âmbito de proteção comum, na medida em que é a partir da função pedagógica dos direitos fundamentais que o futuro das condições ambientais será construído e, a existência humana, tornada viável com dignidade.

Para a educação ambiental ser efetiva, deve conter informações ambientais que se revistam de condição para as cidades, pois sem informações será impossível conhecer os riscos e quais elementos da saúde serão prejudicados. Tal dispositivo está no artigo 225, § 1º, VI, da Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público a promoção da educação ambiental, em todos os níveis de ensino, e a conscientiza-

ção pública para a preservação do meio ambiente, conforme observam Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 113):

[...] O enfrentamento dos problemas ambientais e a opção por um desenvolvimento sustentável passam necessariamente pela correção do quadro alarmante de desigualdade social e da falta de acesso, por parte expressiva da população brasileira e mundial, aos seus direitos sociais básicos, o que é importante destacar, também é causa de aumento – em determinado sentido – da degradação ambiental.

O Estado é responsável por garantir o direito fundamental em seu mínimo existencial; porém, sua situação financeira por vezes o obriga a escolher qual direito cumprir. Este é o verdadeiro “nó górdio” da questão do mínimo existencial, especialmente dos direitos fundamentais sociais em geral. Coloquialmente, “cobre um lado e descobre outro”. Conforme preceitua Sarmento (2016, p. 229), “apesar do seu reconhecimento normativo, o mínimo existencial não é de fato assegurado a parcelas expressivas da população brasileira, que não desfrutam de acesso efetivo a bens e direitos essenciais para uma vida digna”.

Disso, nasce o termo *Reserva do Possível*, criado primeiramente no Direito Alemão:

[A] “reserva do possível” (*Vorbehalt des Möglichen*) foi difundida a partir de célebre decisão do Tribunal Constitucional alemão, proferida em 1972, em caso conhecido como *Numerus Clausus*, que tratou da validade da limitação do número de vagas em universidades públicas, tendo em vista a pretensão de ingresso de um número maior de candidatos.

A decisão do Tribunal Constitucional alemão foi no sentido de que o cidadão pode exigir o que for possível, dentro de um critério de razoabilidade. Os Tribunais Superiores no Brasil já vêm adotando o referido entendimento, a partir de decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello na ADPF 45, segue sua ementa:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA “RESERVA DO

POSSÍVEL”. NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO “MÍNIMO EXISTENCIAL”. VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGUMENTAÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

Cabe ressaltar que, embora os direitos fundamentais ao mínimo existencial estejam previstos na Constituição Federal, nada impede que a sua concessão ocorra pela via judicial; pois, como dito, a escolha feita pelo poder executivo pode prejudicar a sua satisfação, e todos podem procurar o judiciário para proteger seus direitos contra lesão ou ameaça de lesão (art. 5, XXV, da Constituição). A decisão do julgador deve obedecer ao critério da razoabilidade, porque compete a ele analisar o que seria razoável naquele caso concreto – deixaria de ser razoável, porém, se ferisse o mínimo existencial.

Outro ponto destacado por Sarmento (2016, p. 231) é que “a reserva do possível fática deve ser compreendida como a capacidade financeira do Estado de arcar com a *universalização* da prestação material postulada, para todas as pessoas que estiverem nas mesmas condições daquele que a requereu”. Isso significa que se uma pessoa tem direito, outras pessoas em igual situação têm o mesmo direito.

Considerando a quantidade de pessoas que possam ter os mesmos direitos e o valor demandado para cada uma, atinge-se frequentemente o limite dos recursos financeiros do Estado para arcar com tais demandas. É preciso considerar a realidade financeira do Estado; pois, mesmo que haja uma decisão judicial favorável, o Estado pode não ter recursos suficientes para seu cumprimento.

4.3 Âmbito de aplicação do princípio

Para Steigleder, (2002, p. 117), de acordo com os preceitos constitucionais, o Estado tem o dever de garantir a adoção de medidas, na esfera administrativa, no tocante ao estabelecimento de políticas públicas que garantam a proteção ao meio ambiente.

Quando o Estado não atinge esse objetivo, cabe ao Poder Judiciário a obrigação de garantir, através das decisões judiciais, o cumprimento dos preceitos constitucionais; pois, como dito por Sarlet e Fensterseifer, (2020, p. 34), “a falta de acesso ao mínimo existencial ecológico im-

plicaria a negativa de uma condição cidadã ao indivíduo, bem como de todo o sistema de direitos fundamentais assegurados de uma vida digna”. Essa “invasão”, nas palavras dos autores (2020, p. 35), do Poder Judiciário nas atribuições do Poder Legislativo e Executivo, não significa uma quebra do princípio da separação dos poderes, mas uma maneira “excepcional e subsidiária” de garantir a observância de princípios mais estimados à dignidade humana. Com isso,

[...] o óbice da reserva do possível não pode fazer frente, pois tal garantia mínima de direitos consubstancia o núcleo irredutível da dignidade humana, e, sob nenhum pretexto, o Estado, e mesmo a sociedade (mas com menor intensidade), pode se abster de garantir o desfrute individual e coletivo de tal patamar existencial mínimo. No âmbito do mínimo existencial ecológico, da mesma forma como verificado no caso do mínimo existência social, a previsão orçamentária não deve servir de barreira a impedir prestações (ou mesmo medidas de feição defensiva) de natureza ambiental quando incluídas no conteúdo do direito fundamental em questão, possibilitando, desta forma, a sua postulação (direta e imediata) em face do Poder Judiciário. (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 34)³¹

Ainda, afirmam que “apenas as medidas prestacionais ambientais não incluídas no conteúdo do *mínimo existencial ecológico* ou do *núcleo essencial do direito fundamental ao ambiente* estarão subordinados ao princípio orçamentário da reserva do possível” (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 34, 35). Dessa forma, quando ocorrer omissão ou descaso do órgão executivo ou legislativo em respeitar a previsão constitucional, “há espaço legitimado constitucionalmente para a atuação do Poder Judiciário no intuito de coibir, à luz do caso concreto, violações àqueles direitos integrantes do conteúdo do mínimo existencial (social ou ecológico)” (2020, p. 35).

A intervenção do Poder Judiciário deve, por certo, ser sempre limitada e ajustada aos parâmetros delineados pelo sistema constitucional de freio e contrapesos que rege a reação entre os três poderes republicanos, sem que este princípio passe a ser utilizado como fundamento para justificar a impossibilidade de intervenção por parte do Judiciário na

³¹ Ainda nesse sentido: o argumento da reserva do possível não tem peso constitucional suficiente para preponderar em face da garantia do mínimo existencial ecológico, o qual é veiculado mediante regras constitucionais extraídas diretamente do fundamento da República brasileira expresso pela dignidade humana (art. 1º, III). Tal consideração, à luz do art. 5º, §1º da Constituição Federal, também encontra suporte na *força normativa e eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais* que compõem o núcleo protético da dignidade humana e que resultam especialmente representados nos direitos sociais básicos (saúde básica, educação fundamental, assistência social, moradia digna, acesso à justiça etc.) e, agora, no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 35).

esfera dos outros poderes, especialmente quando em causa a necessidade de tutela do mínimo existencial ecológico. (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 35)

Ainda, afirmam que “o controle judicial de *políticas públicas ambientais* deve ser visto também como um mecanismo conferido ao cidadão, individual ou coletivamente considerado, de controle sobre a atividade do administrador” (Sarlet; Fensterseifer, 2020, p. 36), bem como “na hipótese em que a ausência de legislação infraconstitucional impeça o desfrute do direito fundamental ao mínimo existencial ecológico, do legislador”.

Assim, não cabe somente ao poder público a proteção ao meio ambiente, mas sim, como previsto no *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, a todos os cidadãos; no entanto, o poder judiciário poderá corrigir a omissão da atuação do poder público, no sentido de garantir o mínimo existencial.

Em diversos julgados, a teoria do mínimo existencial é presente; a exemplo, no julgado do Superior Tribunal de Justiça, em sede de Agravo em Recurso Especial, proposto pelo Ministério Público Federal contra acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região.

AMBIENTAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PROVIDO. RECURSO ESPECIAL. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO CÓDIGO FLORESTAL. INADEQUADA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MAIOR PROTEÇÃO AMBIENTAL. PROVIMENTO. RESPEITO AO LIMITE IMPOSTO PELO CÓDIGO FLORESTAL. 1) O agravo interno foi provido após a impugnação específica dos fundamentos utilizados na origem para inadmitir o recurso especial. Passa-se à análise do recurso especial. 2) A proteção ao meio ambiente integra axiologicamente o ordenamento jurídico brasileiro, sua preservação pelas normas infraconstitucionais deve respeitar a teleologia da Constituição Federal. Desse modo, o ordenamento jurídico deve ser interpretado de forma sistêmica e harmônica, **privilegiando os princípios do mínimo existencial ecológico e do ambiente ecologicamente equilibrado**. 3) Na espécie, o Tribunal de origem interpretou o Código Florestal (Lei n. 4.771/1965) de maneira restritiva, pois considerou que o diploma legal estabeleceu limites máximos de proteção ambiental, podendo a legislação municipal reduzir o patamar protetivo. Ocorre que o colegiado a quo se equivocou quanto à interpretação do supracitado diploma legal, pois a norma federal conferiu uma proteção mínima, cabendo à legislação municipal apenas intensificar o grau de proteção às margens dos cursos de água, ou, quando muito, manter o patamar de proteção. 4) A proteção marginal dos cursos de água, em toda a sua extensão, possui importante papel de resguardo contra o assoreamento. O Código Florestal tutela em maior extensão e profundidade o bem jurídico do meio

ambiente, logo, é a norma específica a ser observada na espécie. 5) Recurso especial provido. (AREsp n. 1.312.435/RJ, relator Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 7/2/2019, DJe de 21/2/2019, grifo nosso).

Como se pode observar, a demanda refere-se à ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, em razão de inquérito civil que constatou depósito de materiais de construção, piscinas e placas de propaganda eleitoral a menos de 30 metros das margens do Rio Piabanha, no Estado do Rio de Janeiro. O Ministério Público alega que o princípio do mínimo existencial ecológico restou fragilizado pela decisão.

4.4 Balanço Crítico

Apesar de a doutrina trazer a importância do reconhecimento do princípio do Mínimo Existencial Ecológico, vinculado a dignidade da pessoa humana, como princípio basilar das Constituições Federais de diferentes nações, garantir sua aplicabilidade vem se tornando tarefa cada vez mais distante da realidade dos Estados.

Espera-se de um Estado social mais do que o mínimo existencial. Embora estejam previstos na Constituição Federal um grande feixe de direitos e garantias, muitas vezes o indivíduo se encontra diante da única saída possível através do Poder Judiciário. Qual o limite dessas demandas? Até quando a sociedade será obrigada a recorrer à Justiça para que tenha seus direitos satisfeitos?

Portanto, é responsabilidade do Estado garantir ao indivíduo o mínimo necessário para uma vida digna, assegurando o acesso à educação, à saúde e ao amparo quando necessitar, mas, também, o sujeito deve auxiliar o Estado na conservação, pois é o legado às futuras gerações.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 3. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 04 set. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.

HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. Trad. de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo. *In*: HÄBERLE, Peter. **Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do direito e direito constitucional**. Porto Alegre, 2009. 2. ed. rev. e ampl. p. 45-103.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras: 1824**. 3 ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. 1.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 46, abr./jun. 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. *In*: FELICIANO, Guilherme Guimarães *et al.* (orgs.). **Direito ambiental do trabalho: apontamentos para uma teoria geral**. São Paulo: LTr, 2020.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. Discrecionalidade administrativa e dever de proteção do meio ambiente. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, dez. 2002. DOI: 10.5380/rfdufpr.v37i0.1775. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1775/1472>. Acesso em: 02 out. 2022.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. Porto Alegre: SAFE, 2003. v. 1.

United Nations (UN). UN Digital Library. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3982508?ln=en&v=pdf#files>. Acesso em: 12 ago. 2024.

5 A função ambiental da propriedade

*Anna Gabert Nascimento³²
Janaína Rigo Santin³³*

A propriedade, no direito brasileiro, é um bem jurídico tutelado pelo Estado que se apresenta como direito de natureza subjetiva. Entretanto, esse direito pode sofrer limitações em decorrência do próprio arcabouço legislativo e principiológico do país. Algumas delas têm relação com a defesa de direitos de terceiros, bem como com a proteção de valores inalienáveis. Outrossim, a Constituição Federal de 1988 veio consolidar o princípio da Função Social da Propriedade.

Além da propriedade, a Carta Constitucional protege o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos. Dessa forma, a proteção do meio ambiente serve como limite ao direito de propriedade, de modo que se pode falar em uma **função ambiental** da propriedade, parte de sua função social. Esse princípio tem como norte a prevenção e a proteção conta a degradação ambiental, mediante a coerção dos proprietários de bens imóveis a cumprir a legislação ambiental, de caráter cogente. Assim, aquele que, no exercício de um direito real de propriedade, não cumprir com suas funções ambientais, estará sujeito a sanções, as quais serão descritas ao longo deste estudo.

Com o objetivo de delinear a previsão normativa e conceitual, bem como o âmbito de aplicação do princípio da função ambiental (ou socioambiental) da propriedade, será apresentado, inicialmente, um panorama teórico-legislativo. A partir disso, buscar-se-á delimitar a sua importância para a tutela ambiental. Por fim, serão apresentados casos práticos dos tribunais brasileiros que aplicaram o princípio da

³² Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná – Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil. Advogada e Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo. Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa, com bolsa CAPES. E-mail: janainars@upf.br.

³³ Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES (Modalidade I). Advogada e Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo. Membro do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico. E-mail: annagabertn.31@outlook.com.

função socioambiental da propriedade, tendo em vista a sua relevância para a funcionalização dos direitos.

5.1 Previsão Normativa

O princípio da Função Ambiental da Propriedade é aplicável a diversas esferas do direito, tais como constitucional, ambiental, civil, administrativo, urbanística e agrária. Entretanto, há entre os doutrinadores uma divergência em relação à nomenclatura correta a ser utilizada. Alguns autores como Paulo de Bessa Antunes (2021) se referem ao princípio como o da função socioambiental da propriedade. Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2021), bem como Antônio Benjamin (2021), o classificam como princípio da função ambiental da propriedade, expressão também utilizada pelo organizador desta obra, Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira. Embora ambas estejam corretas, essa última nomenclatura será adotada em razão de sua maior precisão.

O direito de propriedade é garantido pelo art. 5º, inciso XII, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 1228 do Código Civil. Este artigo traz um dos conceitos mais clássicos entre os firmados em relação a esse direito: “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente possua ou detenha”. Nesse ponto, tanto a Constituição Federal quanto o Código Civil garantem o direito à propriedade. Entretanto, esse direito pode sofrer limitações face à colisão com outros direitos. Segundo Silveira (2014, p. 179), a propriedade privada não poderá se sobrepor ao direito de todos a um meio ambiente equilibrado, já que a autonomia do proprietário cede face a um direito coletivo e inalienável. Corolário disso que a propriedade não deve ser objeto de retenção especulativa de seu proprietário quando isso lesar direitos de caráter social e ambiental. Para que o direito de propriedade seja exercido de forma plena, é necessário que os proprietários cumpram a função ambiental e social da propriedade, sob pena de limitações do uso do seu direito.

O próprio texto constitucional é explícito quando inclui, no art. 170, inciso III, o princípio da função social da propriedade como princípio estruturante da atividade econômica. Em consonância com o art. 70, o art. 225 estabelece critérios para a preservação do meio ambiente,

a fim de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Combinando esses dois artigos, é possível verificar que o texto constitucional delimitou a necessidade de uma proteção para além do direito de propriedade também com relação ao meio ambiente.

Ademais, alguns textos normativos infraconstitucionais, tais como o Código Civil, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), a Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei 12.651/2012) e a Lei da Mata Atlântica (Lei 11.428/2006) regulamentam, em cada contexto, o cumprimento adequado do princípio da função ambiental da propriedade.

O Código Civil de 2002, em seu art. 1228, § 1º, faz uma delimitação ao direito de propriedade, interligando-o diretamente às esferas “econômicas e sociais,” bem como à necessidade de uma interlocução com a preservação e equilíbrio do meio ambiente.³⁴ Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 49) referem que essa temática vem endossada pela ligação “social do indivíduo-cidadão e, de certa forma, representa um resgate dos ‘deveres’ (em face dos direitos subjetivos) diante do débito do pensamento jurídico liberal-clássico”.

Outro marco legislativo importante é o Estatuto da Terra, primeira legislação a prever uma proteção da Função Ambiental da Propriedade. Em seu art. 2º e alíneas, faz um levantamento de requisitos para que uma propriedade rural esteja em conformidade com os padrões centrais da sustentabilidade. Silveira (2014, p. 176-177) discute estes quatro requisitos, a saber: I) o econômico, cujo objetivo central é a produtividade da terra, conforme requisitos objetivos constam no art. 6º da Lei de Reforma Agrária³⁵, sendo fiscalizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA); II) o ecológico, consoante o qual a propriedade deverá estar em acordo com os critérios de preservação e utilização do meio ambiente, tendo como principal dispositivo o art. 225 da Constituição Federal, sendo este fiscalizado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA); III)

³⁴ O art. 1.228, §1º do Código Civil de 2002, refere que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

³⁵ O art. 6º da Lei de Reforma Agrária prevê que “Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente”.

o trabalhista, conforme o qual a propriedade deverá atender aos parâmetros da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como aos dispositivos constitucionais em relação ao regramento do direito do trabalho; e IV) social, pelo qual a propriedade deverá atingir os requisitos de dignidade a todos aqueles que nela vivem ou trabalham, reforçando os requisitos anteriores.

Outro instrumento delimitador da função ambiental da propriedade é o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa lei é um marco regulador da Política Urbana, prevista nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e tem como objetivo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, com políticas que promovam o direito à cidade para todos. Em seu art. 1º, parágrafo único, o Estatuto da Cidade estabeleceu expressamente a proteção à função ambiental da propriedade quando delimitou que

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Nesse ponto, segundo Santin e Maragon (2008, p. 91-92), o Estatuto da Cidade, entre outros aspectos, tem também o objetivo de tutelar o meio ambiente urbano, de forma a estabelecer que todo e qualquer tipo de atividade que venha a ser desenvolvida, seja ela econômica ou habitacional, seja objeto de estruturação e ou de fiscalização pelo poder público, deve ter como finalidade a observância e a garantia de um meio ambiente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Ainda, o Estatuto da Cidade indica a importância da gestão democrática municipal³⁶ como um instrumento garantidor do cumprimento de alguns princípios, não só direcionados ao direito ambiental, mas também de outros que sejam direcionados à vida digna seus cidadãos. A gestão democrática municipal tem como principal objeto a participação popular no planejamento e na fiscalização do desenvolvimento sustentável das cidades, sendo uma forma possível de garantir acesso pleno e digno a todos os serviços, proporcionando condições para a sociedade civil, em conjunto com a sociedade política, desenvolver um local mais ambientalmente seguro de se viver.

³⁶ Sobre Gestão Democrática Municipal e estatuto da cidade, ver (SANTIN, 2005).

O “antigo” Código Florestal (Lei nº 4.771/65) teve uma grande importância no que tange à proteção da Função Ambiental da Propriedade, já que foi um dos primeiros instrumentos legislativos brasileiros a prever este tipo de salvaguarda ao meio ambiente em relação à propriedade privada. Nessa lei, a função ambiental da propriedade foi tomada como objeto de proteção ante a degradação da vegetação nas propriedades, impondo expressamente limitações ao direito de propriedade, com o objetivo de preservar as florestas e vegetação nativa no país.³⁷ Já o chamado “novo” Código Florestal brasileiro, ou, mais acuradamente, lei de proteção da vegetação nativa (Lei nº 12.651/2012), também trouxe um complexo de regramentos em relação ao cumprimento da propriedade ambiental em âmbito florestal. O art. 2º, §2º, da referida lei, traz limitações e obrigações a quem detém propriedade em locais de ampla vegetação, sendo as obrigações e as implicações decorrentes delas obrigações *propter rem*, transmitidas inclusive aos sucessores. Outrossim, a própria lei, em seu art. 7º, §§ 1º e 2º, regula a não prescrição em relação à proteção da função ambiental da propriedade em Áreas de Preservação Permanente (APPs). O §1º é expresso ao afirmar que “o proprietário, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação”. Essa obrigação deverá ser transmitida aos sucessores dos sujeitos que causaram a degradação da vegetação, mesmo que não tenha sido causada pelos atuais sujeitos que se relacionam com o bem. Tais sucessores ficarão atrelados ao dever de reparação.

Ainda, o arcabouço jurídico brasileiro, em matéria de função ambiental da propriedade, traz a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), na qual refere, de forma expressa, em seu art. 6º, parágrafo único, a defesa da função ambiental da propriedade com a finalidade de proteger a Mata Atlântica. No bioma em que essa lei é aplicável, é fundamental sua observância em conjunto com o Código Florestal.

Em âmbito comparado, um dos principais marcos em relação a uma definição expressa quanto à função ambiental da propriedade é

³⁷ Em seu art. 1º, o revogado Código Florestal de 1965 estabelecia que “as florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação, reconhecidas de utilidade às terras que revestem, são bens de interesse comum a todos os habitantes do País, exercendo-se os direitos de propriedade, com as limitações que a legislação em geral e especialmente esta Lei estabelecem”.

a Constituição Colombiana³⁸, que em seu art. 58 consta que “a propriedade é uma função social que implica obrigações. Como tal, lhe é inerente uma função ecológica”³⁹. A Constituição Colombiana, ao contrário da brasileira, é feliz em trazer a função ambiental da propriedade expressa no seu texto.

5.2 Conteúdo do princípio

O princípio da Função Ambiental da Propriedade inclui-se em uma perspectiva constitucional. Entende-se, assim, que a ordem econômica deve ser firmada em um “capitalismo ambiental ou socioambiental”, de forma a ter como norte a conciliação entre o direito de propriedade e em relação à tutela ambiental (Bosselman, 2015, p. 4). A partir disso, surgem alguns aspectos no entorno de uma limitação de um direito individual constitucionalmente garantido em prol de um interesse coletivo: o meio ambiente em todas as suas dimensões.

A propriedade, segundo Pereira (2017, p. 74) é “direito real por excelência, direito subjetivo padrão”. Entretanto, o direito de propriedade poderá ser limitado se estiver em confronto com alguns princípios e regramentos, os quais, a partir de uma noção de ponderação e da necessidade de proteção ambiental, podem trazer uma restrição ao direito de “usar, gozar e dispor” da propriedade. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 49) afirmam que “a perspectiva subjetivo-individual do direito (e à) propriedade deve ser mitigada e exercida em equilíbrio com a ordem de valores objetivos da comunidade estatal, notadamente quando estiver em causa o interesse da coletividade,

³⁸ Outras Constituições que também a previram a Função Ambiental são as Constituições Polonesa e Portuguesa, que no seu texto abrangeram de forma ampla o dever de preservar e de promover um ambiente ecologicamente equilibrado, onde os direitos individuais não podem sobrepor-se aos coletivos, sendo, nesse caso, o direito de propriedade individual restrito ao cumprimento de sua função social e ambiental. (Benjamin, 1993, p. 55)

³⁹ Em seu texto integral, o artigo da Constituição colombiana refere que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio”.

como ocorre também na questão ambiental”. Sendo assim, esse princípio é uma forma de garantir o bem-estar comunitário, sendo de alta relevância em um sentido local e global.

No mesmo sentido, Carvalho (2018, p. 1670) descreve que a função ambiental tem “caráter transversal” e, ao mesmo tempo, tem uma natureza “subjetiva (personalíssima) e objetiva (coletiva)”, aplicada ao âmbito público e privado. A partir disso, Benjamin (1993, p. 57) refere que o objeto da função ambiental é o “bem ambiental – é identificado ora com o meio ambiente, como categoria única e global, ora com partes ou fragmentos deste”. Nesse caso, delimita-se ao Estado o dever de zelar pelo bem ambiental com o objetivo de proporcionar uma segurança em relação à qualidade de vida.

Cavedon (2003, p. 124) descreve que a Função Ambiental da Propriedade baliza a forma de uso do proprietário, sendo que este deverá promover ajustamentos, a fim de estar em conformidade com a “proteção do patrimônio comum”. Deve ter, assim, como principal objetivo, a preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Benjamin (2010, p. 90) corrobora esse paradigma, afirmando que a propriedade que não cumprir a função social e ambiental perde a sua proteção constitucional, sendo que a inobservância desse princípio deverá importar em sanções, tais como a desapropriação compulsória.⁴⁰ A partir desse paradigma, é possível observar a importância do princípio da Função social e ambiental dentro do arcabouço jurídico brasileiro. Conceitualmente, Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 49) entendem que

o princípio da função ambiental da posse e da propriedade configura-se como um princípio geral do Direito Ambiental. Assim, como outrora a função social foi consagrada para limitar e redefinir o conteúdo do direito de propriedade, hoje também os valores e direitos ecológicos passam a conformar o seu conteúdo com uma nova carga de deveres e obrigações correlatas ao seu exercício.

⁴⁰ O instituto da desapropriação pelo descumprimento da propriedade urbana é previsto pelo art. 182 § 4º da Constituição Federal, e art. 8º do Estatuto da Cidade. É de competência do município, no qual refere que “decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”. E, na esfera rural, tem-se o artigo 184 da Constituição Federal, que prevê a desapropriação por interesse social, regulada pela Lei 4132/62. Veja-se o seu art. 1º: “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem-estar social [...]”. Assim, a “reforma agrária” pode ocorrer naqueles imóveis rurais improdutivos de grande extensão, os quais não observam a função social rural. A competência para decretá-la é restrita à União Federal. Os requisitos para o atendimento à função social dos imóveis rurais estão elencados no Art. 186 da Constituição Federal.

Ainda, Sant’Anna (2007, p. 156) apresenta a função ambiental como “conjunto de atividades que visam garantir a todos o direito constitucional de desfrutar um meio ambiente equilibrado e sustentável, na busca da sadia e satisfatória qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações”. Ao encontro disso, Pimenta (2014, p. 5967) relata que a função ambiental da propriedade traz um leque de ações que são dispostas pelo ordenamento jurídico, com a finalidade de compreender o direito de propriedade a partir da perspectiva ambiental.

Ademais, Benjamin (2015, p. 39-40) sustenta que, mediante a proteção constitucional dada ao princípio da Função Ambiental da Propriedade, obteve-se um olhar menos “privatístico” para a propriedade, voltando-se às dimensões sociais e difusas. Torna a perspectiva da propriedade mais coletiva e menos individualista, com base nas predileções de preservação a um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Carvalho (2018, p. 1663), ao falar das matas brasileiras, descreve que “a matéria florestal apresenta inegável conexão com o exercício do direito de propriedade”, uma vez que “propriedades cobertas por vegetação podem sofrer restrições e limites ao seu uso e gozo, face aos interesses transindividuais que permeiam a função ambiental das florestas”. Em havendo conflito entre o direito de propriedade e a função ambiental, o que deve prevalecer é a tutela dos direitos difusos ou coletivos.

Benjamin (1993, p. 56) refere que, com a constitucionalização do princípio da Função Ambiental da Propriedade, cria-se uma “trindade de deveres” que se caracterizam como “dever de defender, dever de reparar e dever de preservar”. E, a partir dessa tripartição de funções, está o “fundamento da função – como missão – ambiental privada”. O autor alerta que, ao afirmar a Função Ambiental como um princípio, tanto o sujeito particular quanto o público seriam beneficiados pela delimitação de deveres e pela fiscalização dele decorrentes, afinal, “em decorrência das características do bem ambiental, impossível é favorecer a sociedade sem igualmente beneficiar o particular”. Nesse caso, o particular acaba sendo credor e devedor ao mesmo tempo, já que, sendo o meio ambiente de uso comum, há um benefício gerado ao “devedor,” que irá usufruir de um ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, de forma crítica, Silveira (2014, p. 179) reflete que esse princípio, embora tenha uma grande importância no ordenamento jurídico brasileiro, muitas vezes não é capaz de inibir os danos am-

bientais, tais como poluição, desmatamento e destruição da vegetação. Benjamin (2011, p. 11-24), na mesma linha, afirmou que a função ambiental da propriedade seria um bem ainda pouco explorado pela doutrina pátria e internacional, visto que, por muito tempo, o desenvolvimento da tutela ambiental foi incipiente; porém, nos últimos anos (na década de 2010), estaria tomando um grande corpo em relação a sua relevância em todo o mundo.

5.3 Âmbito jurídico de aplicação do princípio

O princípio da Função Ambiental da Propriedade ganhou uma grande relevância jurídica a partir da sua constitucionalização. Este tornou-se cada vez mais utilizado em decisões judiciais e em políticas públicas em nível nacional, estadual e municipal. A partir disso, no presente tópico serão analisadas perspectivas jurisprudenciais em relação à aplicabilidade do princípio.

O Supremo Tribunal Federal, mediante uma decisão em ação de matéria ambiental e urbanística, apontou a relativização do direito real de propriedade em relação ao direito de construir, sendo que este fica totalmente subordinado à função social que a propriedade exerce. No caso,

se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao Poder Público. (RE 140.436, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 25-5-1999, Segunda Turma, DJ de 6-8-1999.)

A decisão do Recurso Especial, cujo Relator foi o Ministro Carlos Velloso, demonstra que, se a administração pública impuser restrições ao direito de propriedade diante do não cumprimento da função social e ambiental, o novo proprietário não poderá pedir indenização ao poder público com base na restrição advinda do cumprimento da função social. (Supremo Tribunal Federal, 1999)

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça – STJ – também firmou entendimento em relação à aplicação do princípio da Função

Ambiental. Em Recurso Especial⁴¹, no qual teve como relator o Ministro Herman Benjamin, o proprietário de um bem imóvel teve indeferido o direito à indenização decorrente da restrição do uso de seu imóvel, situado em Área de Preservação Permanente – APP – e de Reserva Legal. O caso emblemático ocorreu em São Paulo, e tinha como objeto da ação a expropriação de uma área de 879,16 ha, antes pertencente a uma indústria madeireira, com a finalidade de criação da Estação Ecológica Juréia-Itatins. Em seu voto, o Ministro Herman Benjamin referiu que não seria possível reivindicar danos emergentes e lucros cessantes decorrentes da limitação do particular ao seu direito de propriedade, já que, segundo as premissas da proteção ambiental, não são permitidas quaisquer possibilidades de exploração de cunho econômico dessas áreas. Nesse caso, tem-se uma aplicação concreta em relação à sobreposição do princípio da Função Ambiental em relação aos direitos inerentes à propriedade privada. (Superior Tribunal de Justiça, 2009)

Por fim, em decisão relativa a um Recurso Especial (nº 1.341.090), o Superior Tribunal de Justiça aplicou o princípio da Função Ambiental da Propriedade no caso de uma chácara destinada ao lazer e de um ater-

⁴¹ Ementa do RESP 146356/SP 19997/0060983-9 “PROCESSUAL CIVIL. DESAPROPRIAÇÃO. INDENIZAÇÃO. COBERTURA FLORÍSTICA. RESERVA LEGAL OU PRESERVAÇÃO PERMANENTE. OBSCURIDADE QUANTO À CLASSIFICAÇÃO DA ÁREA INDENIZADA. 1. Hipótese em que o juiz de primeira instância, apesar de inexistir exploração da área, resolveu fixar indenização por “lucros cessantes” no que se refere à cobertura florística. Diante da divergência sobre o valor das matas localizadas em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal, o magistrado decidiu pela metade da indenização (50% do valor que as matas teriam sem as restrições legais). 2. O acórdão recorrido manteve a sentença de maneira obscura, pois confundiu os conceitos de Área de Preservação Permanente e de Reserva Legal. Referiu-se àquela como a correspondente a 20% da área total do imóvel, nos termos do art. 16 do Código Florestal. 3. O Estado, em seus aclaratórios, apontou a obscuridade, pois o mencionado dispositivo legal veda expressamente a exploração das Áreas de Preservação Permanente. Ademais, os 20% referem-se à Reserva Legal (e não à Área de Preservação Permanente), na redação do dispositivo anterior à MP 2.166-67/2001. 4. É firme a jurisprudência do STJ sobre a indenizabilidade, como regra, das Áreas de Preservação Permanente, já que não passíveis de exploração econômica direta. Por sua vez, a Reserva Legal, onde se encontra vedado o corte raso da vegetação nativa, não pode ser indenizada como se fosse terra de livre exploração econômica. Cabe, nesse caso, ao proprietário provar o uso lícito. 5. O esclarecimento é essencial para a pretensão do Estado, pois não há como compreender a que se refere a indenização das florestas (Área de Preservação Permanente ou de Reserva Legal), considerando que o montante indenizatório fixado pelo juiz de origem e mantido pelo TJ é composto de 96% pelo valor da cobertura florística. Ofensa ao art. 535 do CPC. 6. Romano Guerra e outros também opuseram aclaratórios e pediram esclarecimento a respeito da mesma questão (os 50% indenizatórios sobre as florestas), ainda que sua pretensão seja oposta (majoração da indenização). 7. Recursos Especiais do Estado de São Paulo e de Romano Guerra e outros providos. Recurso Especial do Clube de Campo Caça e Pesca do Guaraú prejudicado” (STJ, RESP 146.356/SP, 2ª Turma, 28-08-2009)

ro irregular, os quais foram construídos em uma Área de Preservação Permanente, tendo havido a invasão da APP, localizada às margens de um curso d'água. O recurso especial decorreu de uma ação civil pública, em que se alegou que a propriedade (chácara) estaria causando degradação ambiental em face da “supressão de vegetação secundária em estágio de regeneração”, assim como não possuía a devida licença. Em seu voto, o Relator Ministro Sérgio Kukina cita que o imóvel estaria sendo utilizado para mero deleite do proprietário, não sendo nem mesmo possível considerá-lo como de baixo impacto ambiental. Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça manteve a decisão no sentido de promover a demolição parcial do bem imóvel, a fim de liberar a Área de Preservação Ambiental, que, como tal, deve cumprir sua função.⁴² (Superior Tribunal De Justiça, 2017)

Diante desse retrospecto em relação à aplicação do princípio da Função Ambiental na jurisprudência, é possível referenciar que o princípio acaba se sobrepondo ao direito de propriedade quando o que está em discussão é o risco à proteção ambiental. Sendo assim, é facilmente identificável que as restrições ao direito de propriedade são impostas quando há um risco em relação ao equilíbrio ambiental, que deve ser mantido para as presentes e futuras gerações.

5.4 Balanço crítico

Isso posto, o princípio da Função Ambiental da Propriedade é um meio de tutela do bem ambiental, o qual tem como norte a relativização de um direito individual, ou seja, o de propriedade, em prol de um direito difuso, que abrange toda uma coletividade.

Neste liame, é possível observar a importância do referido princípio para a legislação brasileira, sobretudo no período pós Constituição de 1988, quando a defesa da função social da propriedade veio alicerçada também na proteção ao meio ambiente. Além disso, diversas legislações infraconstitucionais, ao longo dos anos, alimentaram essa tutela

⁴² Ementado Recurso Especial nº 1.341.090/2017 “AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ÓBICES ADMISSIONAIS NÃO CARACTERIZADOS. CHÁCARA DESTINADA AO LAZER. PROPRIEDADE LOCALIZADA EM ZONA RURAL. CASA CONSTRUÍDA EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. INVASÃO DA FAIXA MÍNIMA DE PROTEÇÃO DA MARGEM DE CURSO DE ÁGUA. DEMOLIÇÃO PARCIAL. MEDIDA ADEQUADA À MANUTENÇÃO DA INTEGRIDADE E DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICAM A CRIAÇÃO DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)” (STJ, RESP. 1.341.090/SP, Rel. Sérgio Kukina)

em torno do bem ambiental, proibindo o mau uso, ou uso abusivo, do direito de propriedade. O princípio da função ambiental da propriedade representa, no ordenamento jurídico, a legitimação das diversas formas de limitação da posse e da propriedade, bem como o dever do proprietário de preservar o meio ambiente naquilo que lhe compete – já que, quando há uma afetação na esfera ecológica, há também uma afetação na esfera econômica e social das comunidades.

Ao longo dos anos, o princípio passou a ser cada vez mais aplicado pelo judiciário brasileiro, com a pacificação, inclusive, de alguns entendimentos pelos tribunais superiores, que reafirmam a sua importância e valorização dentro de um cenário de ponderação de direitos. Nesse caso, de um lado está a propriedade; de outro, o direito a todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e sadio.

Valoriza-se o princípio da função ambiental em todas as esferas de poder: a) seja no poder legislativo, através do extenso arcabouço legal brasileiro criado para a proteção do meio ambiente; b) seja por meio do poder executivo, com a implantação de políticas públicas e de órgãos fiscalizatórios capacitados e suficientes para a demanda; ou, c) mediante a atuação do poder judiciário, quando o bem ambiental e comum é protegido de uma forma mais repressiva. Dessa forma, é possível falar de um aperfeiçoamento, após a Constituição de 1988, no tocante a uma sistematização em torno da proteção ao meio ambiente, com um alcance interrelacional entre os poderes e prevalência sobre direitos e interesses, em situações concretas.

Entretanto, uma das problemáticas em relação à aplicação do princípio é a dificuldade acerca da conciliação deste com o direito à moradia. Segundo Rech (2020, p. 127), sobretudo no espaço das cidades, por vezes, o que se tem é uma falta de planejamento e de leis urbanísticas capazes de proporcionar ao cidadão uma conciliação entre esses dois direitos. De acordo com o autor:

As leis urbanísticas matam milhares de pessoas por problemas ambientais e de saúde; matam ao permitirem ocupação em espaços inadequados; matam por não contemplarem espaços de moradias para todos; matam por não preverem ou facilitarem atividades econômicas e serviços sustentáveis; matam pela burocracia que é insensível a demora a resolver os problemas dos cidadãos; matam de fome ao onerarem atividades essenciais a sobrevivência e dignidade humana (Rech, 2020, p. 127).

Exemplo disso, são as ocupações irregulares em locais que deveriam ser de preservação. Essa problemática, combinada com chuvas torrenciais nos anos de 2023 e 2024, deram azo a muitos desastres no estado do Rio Grande do Sul, tais como desabamentos, enchentes e enxurradas, as quais deixaram mais de 150 mortos e milhares de desabrigados (Rio Grande do Sul, 2024). Sendo assim, é imprescindível um fortalecimento em relação à função ambiental da propriedade, já que somente isso pode trazer uma mínima garantia, ao preservar tanto as cidades quanto o ambiente rural.

Referências

- BENJAMIN, Antônio Herman V. Função Ambiental. *In*: BENJAMIN, Antonio Herman. (coord.). **Dano Ambiental: prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- BENJAMIN, Antônio Herman V. *In*: CANOTILHO, Joaquim José Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Reflexões sobre hipertrofia do direito de propriedade na tutela da reserva legal e das áreas de preservação permanente. **BDJur**, pp. 1-35, 2011. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79071835.pdf> Acesso em: 6 maio 2023.
- BOSSELMAN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade: transformando direito e governança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 146.356.2009**. 2ª Turma. Rel. Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 2009. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=199700609839&dt_publicacao=15/12/2009. Acesso em: 6 maio 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 140.436**. São Paulo. Min Carlos Velloso, em 25/05/1999. Brasília, DF, 1999. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&classeNumeroIncidente=%22RE%20140436%22. Acesso em: 6 maio 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade 2.213**. Distrito Federal. Min. Celso de Mello, em 04/04/2002. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur13775/false>. Acesso em: 6 maio 2023.
- BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. São Paulo: LTr, 1999.
- CARVALHO, Délton Winter de. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, pp. 1662-1691, 2018. DOI: 10.12957/rdc.2018.33089.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Momento Atual, 2003.

COLOMBIA, Constitución. **UNESCO**, [2000]. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 6 maio 2023.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de direito civil**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. v. 4.

PIMENTA, Pedro Pereira. Função Ambiental da Propriedade: um olhar a partir do Art. 225, da Constituição Federal de 1988. **RIDB**, Ano 3, n. 8, 2014. DOI: 5905-598.

RECH, Adir Ubaldó. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**. 1. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2020.

RIO GRANDE DO SUL. Defesa civil. **Página Inicial. Defesa Civil RS**, [20--]. Disponível em: <https://www.defesacivil.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 4 jun. 2024.

SANT'ANNA, Mariana Senna. Planejamento urbano e qualidade de vida: da Constituição Federal ao Plano Diretor. *In*: DALLARI, Adilson de Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). **Direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SANTIN, Janaína Rigo. A gestão democrática municipal no Estatuto da Cidade e a Teoria do Discurso Habermasiana. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 42, n. 0, 2005. DOI: 10.5380/rfdufpr.v42i0.5177.

SANTIN, Janaína Rigo. MARAGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, São Paulo, v. 27, n. 2, 89-109, 2008. DOI: 10.1590/S0101-90742008000200006.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco Ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

6 Da prevenção à precaução

*Aldo Marcelo Zuliani⁴³
Amanda Soares da Silva⁴⁴*

Os princípios da precaução e da prevenção têm caráter preventivo, buscando evitar a ocorrência de danos ambientais. Seu âmbito de aplicação não se restringe à esfera judicial estatal, sendo essenciais na formulação de políticas públicas, na esfera administrativa e produção de normas, norteados a atuação do Estado e da sociedade em prol da proteção ambiental. O princípio da prevenção é emblemático no Direito Ambiental, perpassando toda a legislação que visa à preservação do meio ambiente, evitando danos ambientais bastante conhecidos; já o princípio da precaução surge da necessidade de prevenção em contextos de riscos graves ou irreversíveis à saúde e ao meio ambiente, em face da incerteza científica.

6.1 Previsão Normativa

A prevenção é princípio clássico do Direito Ambiental e já era encontrado em dispositivos da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, como no Princípio 5, segundo o qual o emprego dos recursos não renováveis deve ser feito de modo a evitar o perigo de futuro esgotamento. Esse princípio atua em situações de certeza científica sobre os danos, ou seja, busca evitar danos ambientais conhecidos. Cita-se aqui o ditado popular, segundo o qual “é melhor prevenir do que remediar”, sobretudo considerando que os danos am-

⁴³ Técnico Judiciário da Justiça Federal da 4ª. Região. Graduado em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), em 1998. Pós-Graduado em Direito Civil e Direito Processual Civil com ênfase em Direito Processual Civil pela Escola Superior Verbo Jurídico, em 2009. Mestrando em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul(RS) (UCS).

⁴⁴ Advogada. Coordenadora da Assessoria Jurídica da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). Juíza Leiga junto à Comarca de Nova Prata/TJRS. Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), em 2013. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho pela UCS, em 2016; Direito Público pela UCS e ESMAFE/RS, em 2019; Direito Eleitoral pela FMP/RS, em 2022; e Benefícios e Prática Previdenciária pela Faculdade Verbo Educacional, em 2023. Mestranda em Direito Ambiental, pela Universidade de Caxias do Sul(RS) (UCS).

bientais geralmente causam graves prejuízos. Esses danos raramente podem ser integralmente reparados (como a recuperação de uma área degradada) e, muitas vezes, são irreversíveis (como no caso de extinção de uma espécie da fauna ou da flora).

Na legislação nacional, pode ser encontrado na Lei nº 6.938/81, que estabelece o objetivo da preservação e arrola princípios destinados à prevenção de danos ao meio ambiente. Após, surge de forma expressa no art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), estabelecendo que “na proteção e na utilização do Bioma Mata Atlântica, serão observados os princípios da função socioambiental da propriedade, da equidade intergeracional, da prevenção, da precaução”. No art. 3º da Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima) está positivada a observância dos “princípios da precaução, da prevenção”. Por fim, o art. 6º, I, da Lei nº 12.305/2010, elenca os princípios da prevenção e da precaução como princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos; e o art. 3º da Lei nº 13.153/2015 estabelece, entre os objetivos da Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, os de “prevenir e combater a desertificação” e “prevenir, adaptar e mitigar os efeitos da seca em todo o território nacional”.

Por sua vez, o princípio da precaução, segundo Alexandra Aragão (2008), foi consagrado de forma expressa pela primeira vez na Lei Federal de Proteção Contra Emissões alemã (*Bundes-Immissionsschutzgesetz*), em 1974, no âmbito da poluição atmosférica. Esse princípio ganhou expressão internacional a partir da sua afirmação na Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com as suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Na obra Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento, Cançado Trindade salienta que a precaução é designada tanto como “princípio” quanto como “abordagem”, no âmbito internacional (2022, p. 358). Da aplicação como princípio, decorrem normas que orientam condutas em situações de incerteza científica, na medida em que os “princípios gerais do direito” (art. 38(1)(c))

do Estatuto da CIJ) conformam e informam as regras, orientando sua interpretação e aplicação. Já como “abordagem”, a precaução perde normatividade, abrindo espaço para os Estados realizarem medidas de precaução a nível nacional (Trindade, 2022, p. 358).

Diante dessa incerteza, as cortes e tribunais internacionais têm se mantido cautelosos, evocando o princípio, mas evitando reconhecer abertamente a sua normatividade, postura essa que, por outro lado, vem gerando uma série de críticas (Trindade, 2022, p. 367). Atualmente, é inviável deixar de cogitar riscos possíveis e incertezas nas avaliações de risco. Veja-se o caso da produção em massa de organismos geneticamente modificados e do uso em larga escala de telefones celulares, cujos riscos hoje ainda são desconhecidos, mas que provavelmente virão se apresentar no futuro, como é o caso da destruição da camada de ozônio e das mudanças climáticas, incertas inicialmente, mas bastante concretas nos dias de hoje (Trindade, 2022, p. 384). O princípio da precaução é indispensável para o enfrentamento desse período nebuloso, quando pairam incertezas até sobre a regulamentação. Possivelmente, a postura tímida das cortes e tribunais internacionais com relação ao princípio venha a ser considerada uma atitude conservadora, mas o fato é que a precaução se consolidou no direito nacional e internacional, independentemente do ritmo da sua evolução jurisprudencial (Trindade, 2022, p. 384).

A Professora francesa Mathilde-Boutonnet, coordenadora de um projeto sobre o princípio da precaução na França e no direito comparado, informa que ele está consagrado no direito francês desde a legislação Barnier, em 1995, que dispõe: “a ausência de certeza [...], não deve atrasar a adoção de medidas eficazes e proporcionais que visem prevenir um risco de danos graves e irreversíveis ao ambiente”. Os tribunais franceses reconhecem o status constitucional do princípio da precaução, que foi previsto expressamente no art. 5º de uma Carta do Ambiente (Boutonnet, 2019, p. 125). Segundo esse artigo:

Quando a ocorrência de qualquer dano, ainda que imprevisível no estado atual dos conhecimentos científicos, possa prejudicar grave e irreversivelmente o meio ambiente, as autoridades públicas devem, com o devido respeito ao princípio da precaução e às áreas sob sua jurisdição, assegurar a implementação de procedimentos de avaliação de risco e a adoção de medidas temporárias proporcionais ao risco envolvido, a fim de evitar a ocorrência de tais danos.

Segundo Alexandra Aragão, na Europa, o ano de 2000 foi marcante para o princípio. A Comissão Europeia adotou uma Comunicação sobre como utilizar o princípio da precaução, e o Conselho Europeu de Nice aprovou uma Resolução incitando os Estados Membros a reforçar o conhecimento e promover a clarificação do princípio da precaução. Atualmente, além da proteção ambiental, o princípio se aplica também a todas as políticas da União Europeia (Aragão, 2008).

Na legislação brasileira, o princípio da precaução foi reconhecido pela primeira vez, de forma expressa, na Lei nº 11.105/2005, sobre organismos geneticamente modificados – OGMs –, no seu art. 1º, *caput*, que estabelece “a observância do princípio da precaução para a proteção do meio ambiente”. Todavia, ele já contava com manifestações implícitas na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº. 6.938/81) ao referir atividades *potencialmente* poluidoras (arts. 2º, V, e 9º, III e IV), e mesmo na Constituição Federal. Para Sarlet e Fensterseifer (2017), o princípio da precaução foi consagrado na Constituição, no art. 225, § 1º, IV e V, que exige o estudo prévio de impacto ambiental para a instalação de obra ou atividade *potencialmente* causadora de significativa degradação do meio ambiente, e que atribui ao Estado a obrigação de controle de técnicas, métodos e substâncias que *comportem risco* para o meio ambiente.

O princípio da precaução amplia a prevenção, incidindo, também, sobre as situações de incerteza científica em que ainda não é possível avaliar a segurança e os possíveis danos. Como já mencionado, há referências expressas do princípio no art. 6º, parágrafo único, da Lei nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica); no art. 3º da Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudança do Clima); no art. 6º, I, da Lei nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos). A Lei nº 11.934/2009 é um dos melhores exemplos de aplicação prática do princípio, na medida em que visa a proteção de pessoas contra exposição a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos, justamente em face da *dúvida científica* em relação às possíveis consequências à saúde e ao ambiente (Sarlet; Fensterseifer, 2017). O exemplo prático de aplicação do princípio da prevenção, geralmente citado em doutrina, é o estudo de impacto ambiental, que será mais bem desenvolvido em outro tópico.

6.2 Conteúdo dos princípios

O princípio da prevenção está intimamente ligado ao direito ambiental, e é um dos mais antigos, fundado na necessidade de se evitar danos ambientais cujas consequências já são certas e conhecidas, de modo que é possível operar para evitá-los e/ou mitigá-los, como, por exemplo, a perda de biodiversidade e o assoreamento de rios, que é causado pela supressão de mata ciliar (Sarlet; Fensterseifer, 2017, p. 357). Com base nele é que se exigem os licenciamentos e estudos de impactos ambientais. De fato, considerando os danos ambientais que já podem ser previstos e estimados no estágio atual do conhecimento científico, bem como as possibilidades de evitá-los ou mitigá-los, a administração consegue avaliar a conveniência de um determinado empreendimento, sopesando os seus benefícios e a degradação gerada. Oportuno salientar que a prevenção não busca a eliminação total dos danos de um empreendimento, pois eles sempre existirão, mas um gerenciamento, no sentido de uma análise conjunta dos seus impactos e benefícios (Antunes, 2023, p. 23).

Patrícia Aragão (2008) refere como fundamento do princípio da precaução as ideias do filósofo alemão Hans Jonas que, na sua obra sobre o *Princípio da responsabilidade* (Jonas, 2006), considerava a energia nuclear e a clonagem ameaças à humanidade, a exigir obrigação precaucional transgeracional de evitar catástrofes.

Michel Prieur informa que esse princípio surge em face da irreversibilidade de alguns danos ao meio ambiente e da incerteza científica que afeta questões complexas (destruição da camada de ozônio, usinas nucleares e resíduos radioativos e uso de organismos geneticamente modificados). Para o autor, trata-se de uma nova forma de prevenção em face de riscos desconhecidos ou incertos, situações em que “é melhor tomar medidas protetivas severas por precaução do que não fazer nada, o que, na realidade, significa implementar concretamente o direito ao meio ambiente das gerações futuras” (Prieur, 2004, p. 154).

Segundo Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira (2014, p. 248), a “demanda precaucional [...] nasceu de uma série de crises ambientais nas quais as dificuldades e as lacunas das políticas preventivas tornaram-se evidentes *a posteriori*”. Para o autor, extrai-se do enunciado do princípio da precaução uma regra jurídica de vedação à instrumentalização da incerteza, regra essa que “poderia ser enunciada assim: é

vedado utilizar o argumento da incerteza científica de modo a impedir a problematização do risco” (Silveira, 2014, p. 256). Se o dever negativo é o de não instrumentalizar a incerteza, o dever “positivo” seria o de promover a adequada problematização da incerteza:

O princípio de precaução impõe o dever de problematizar a incerteza quando há ameaças de danos graves ou irreversíveis ao patrimônio ecológico, mas a compreensão científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta. Problematicar a incerteza significa atuar com prudência: ponderar riscos em toda a sua complexidade, debater a partir de diagnósticos e da produção de cenários, deliberar sobre níveis adequados de proteção e medidas cabíveis. É preciso repensar os espaços institucionais apropriados à consecução desses objetivos (Silveira, 2013, p. 27-42).

Quanto à aplicação do princípio da precaução, José Rubens Morato Leite observa uma importante mudança de paradigma. Destaca que, antes da evolução do princípio, a incerteza científica sobre os danos autorizava a utilização de substâncias ou tecnologias temerárias, ao passo que, atualmente, aquele que pretende utilizá-las deve comprovar que sua atividade não causará degradação ambiental. Refere que se está diante de uma “inversão do ônus da prova no que se refere à regulação dos riscos” (Leite, 2015, p. 170).

Entretanto, o princípio da precaução enfrenta críticas, no sentido de que seria um princípio de medo e de que a sua aplicação causaria paralisia de atividades importantes ao desenvolvimento, sobretudo considerando que vivemos numa sociedade de risco, incompatível com o ideal de certeza científica. Nesse sentido, conforme Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2022, p. 189), esse princípio gera “interpretações equivocadas com forte viés destinado à paralisia total das atividades econômicas”. O autor aprofunda a crítica, afirmando que a adoção do princípio da precaução, com base no padrão doutrinário eurocentrista, implicaria violação dos arts. 3º, 5º, II e LVI, bem como dos arts. 218 e 219, todos da Constituição Federal, sendo indevida tal importação de “cultura alienígena vinculada a uma visão tão somente europeia, com argumentos antes políticos que jurídicos” (Fiorillo, 2022, p. 193).

Cass R. Sunstein (2002), no artigo “The Paralyzing Principle”, faz uma distinção entre versões fracas e fortes de aplicação do princípio, afirmando não ter objeções às versões fracas. Porém sustenta que a inversão do ônus da prova caracteriza uma versão forte de aplicação

do princípio e que, nos Estados Unidos, tanto o Congresso quanto os tribunais federais, sem usar o termo explicitamente, construíram uma noção de precaução em alguns casos importantes, permitindo ou exigindo regulação com base em pressupostos conservadores. Afirmam que o princípio da precaução não oferece nenhuma orientação, pois proíbe tanto ações quanto inações. Cita a hipótese de defasagem de medicamentos, causada por uma abordagem altamente preventiva à introdução de novas drogas no mercado, que de fato pode proteger as pessoas, mas também impedirá que elas recebam benefícios potenciais desses novos medicamentos. Nesse caso, indaga ele, é precaução exigir testes extensivos de pré-comercialização ou fazer o contrário? Pondera, também, que a regulamentação de atividades acarreta custos elevados, o que prejudicaria a renda da sociedade, com prejuízos diretos para a saúde, especialmente para os mais pobres, de modo que haveria riscos envolvidos tanto na regulação quanto na não regulação das atividades. Afirmam que nesse sentido o princípio da precaução, levado a sério, é paralisante, já que há riscos em qualquer atitude.

No Brasil, Paulo de Bessa Antunes entende que o princípio da precaução vem sendo aplicado pela jurisprudência em casos que não envolvem incerteza científica, nos mais diversos campos, tais como mudanças climáticas, saúde pública, atentados terroristas, profundamente ligados ao medo que o cidadão médio sente ao se deparar com as catástrofes divulgadas pela mídia (2016, p. 68-69). A aplicação aleatória banaliza o princípio e gera comportamentos refratários a inovações tecnológicas e científicas, estimulando uma atitude conservadora (ANTUNES, 2016, p. 70). Esclarece o autor, todavia, que não há atividade com risco zero, bem como que não é a simples dúvida um motivo para gerar paralisação de atividades, mas apenas a dúvida fundamentada em danos graves e irreversíveis, a qual, ainda assim, deve ser preferencialmente enfrentada com “medidas de cuidado e monitoramento, até mesmo para que o conhecimento científico possa avançar e a dúvida venha a ser esclarecida” (Antunes, 2016, p. 74).

É necessário estabelecer diretrizes para a aplicação do princípio, o que não vem sendo realizado pela administração (Antunes, 2016, p. 74). Diante dessa omissão, o Poder Judiciário vem estabelecendo critérios a partir de casos concretos, de forma imprecisa, pela maioria dos Tribunais, salvo o Supremo Tribunal Federal, cuja jurisprudência vem evoluindo no sentido de criar um conceito operacional, utilizando-se

da “prudência baseada em experiência prévia e não se impressionando com meras alegações de possíveis riscos futuros” (Antunes, 2016, p. 85).

Alexandra Aragão (2008) defende que o princípio é racional e cientificamente fundado, critério essencial de responsabilidade pelo futuro; não um motivo de estagnação, mas uma fonte de progresso científico. A autora, com o intuito de aclarar os critérios de recurso ao princípio, arrola pressupostos da sua aplicação, afirmando que ele se destina a regular “os novos riscos”, que são globais e se desenvolvem ao longo de décadas ou séculos e são irreversíveis. Cita como exemplos o CFC (clorofluorcarbono), cuja emissão causou o buraco da camada de ozônio; os GEE (gases com efeito de estufa); os OGM (organismos geneticamente modificados), entre outros. Sobre a importância dos riscos, refere que no regime jurídico da avaliação de impacto ambiental de projetos, encontram-se critérios densificadores, que constam no anexo III da Directiva 85/337/CE, organizados em três categorias: características do projeto, localização e impactos ambientais. Um projeto grande, que usa muitos recursos naturais e produz muitos resíduos, gera muita poluição e usa substâncias ou tecnologias perigosas, pode ensejar a aplicação do princípio. Quanto à localização, estaria justificada a aplicação do princípio em zonas sensíveis – que, em abstrato, seriam zonas úmidas, costeiras, montanhosas e florestais –, bem como as legalmente protegidas e as humanamente sensíveis, como, por exemplo, as de forte densidade demográfica. A gravidade dos danos potenciais leva em consideração a extensão, a magnitude, a complexidade, a probabilidade, a duração, a frequência, a reversibilidade ou a natureza transfronteiriça. Por fim, quanto ao pressuposto da incerteza científica, a autora diferencia: a) as situações em que há danos, mas se desconhece a causa; b) as situações em que há uma causa hipotética para os danos, mas o nexo é incerto; c) e, por fim, em que ainda não há um dano confirmado, mas apenas suspeitas. Especialmente nesse último caso, afirma a autora, não se justifica a aplicação do princípio sem uma probabilidade mínima (Aragão, 2008).

A jurista portuguesa discorre, ainda, sobre o processo de aplicação do princípio da precaução, que envolve uma série de ponderações consagradas em normas portuguesas e europeias, observando, inicialmente, que o principal problema reside no fato de as vantagens se concentrarem num local determinado e de serem atuais, ao passo que os

inconvenientes são geograficamente difusos e futuros (Aragão, 2008, p. 38). Essa aplicação criteriosa do princípio enfraquece as críticas que lhe são feitas, na medida em que as ponderações levam em consideração os benefícios dos projetos. Evidente que a sociedade e a ciência não podem ser paralisadas, porém não é razoável se empenhar em empreendimentos que, a despeito de potenciais vantagens presentes, causem graves danos irreversíveis posteriores, implicando, ao final, declínio ao invés de progresso.

Nesse sentido, Patrick de Araújo Ayala retrata o quadro emergencial e urgente diante das mudanças climáticas, citando o pesquisador Johan Rockstrom, para quem 6 dos 9 limites planetários já foram rompidos (Ayala, 2024, p. 3). O citado autor indica também estudo de Carlos Nobre e James Lovejoy, segundo o qual estamos próximos de alcançar pontos de não retorno (*tipping points*) no desmatamento da Amazônia que, a partir da superação da taxa de 20% a 25%, entraria em processo de savanização sem retorno. Segundo o estudo, a taxa de desmatamento estava em 17%, em 2019 (Ayala, 2024, p. 3 e 4).

Diante dessas realidades, para Ayala, o princípio da precaução não pode servir como fundamento para a inação diante da incerteza científica. É preciso tomar decisões para evitar os piores cenários. Ele reconhece que essas decisões não podem ser abusivas, arbitrárias e/ou desproporcionais, porém pondera que:

[...] em contextos de emergência que expõem problemas de escala, de irreversibilidade, de incapacidade de se dirigir voluntariamente as escolhas (insuficiência do uso *nudges* e ineficácia do mercado), pode ser que o não agir, o banimento, a proibição, seja a única opção disponível, adequada, suficiente e eficiente. (Ayala, 2024, p. 5).

No campo do direito dos desastres, entre os fatores que causam catástrofes atualmente, não se pode deixar de elencar as características dos métodos produtivos e do consumo (Teixeira, Carvalho e Atz, 2023, p. 6). As consequências de desastres como o de Mariana inspiram cautela: a região do Município de Bento Rodrigues/MG foi soterrada por 34 milhões de m³ de rejeitos de minério de ferro; 35 cidades foram afetadas; 11 toneladas de peixes foram mortos; contaminação do Rio Doce e do oceano; 19 mortes; isolamento geográfico; destruição de 1.469 hectares, incluindo áreas de preservação permanente; 250 milhões de reais em multas impostas à Mineradora Samarco; e ações civis públicas de reparação bilionárias (p. 2 e 7). Logo, uma empresa com

potencial para causar danos de grande monta deve elaborar um plano de gerenciamento de riscos (Teixeira, Carvalho e Atz, 2023, p. 9). Para lidar com esses riscos, basicamente podem ser adotados os métodos da análise de custo-benefício, mais difundido entre economistas; e um método cauteloso, com base nos princípios da prevenção e também da precaução, mais adequados aos direitos dos hipossuficientes e à situações de incerteza (Teixeira, Carvalho e Atz, 2023, p. 10).

6.3 Âmbito de aplicação dos princípios

O âmbito de aplicação dos princípios pode ocorrer por meio de políticas públicas, que, segundo William Jenkins (1978 *apud* Howlett; Ramesh; Perls, 2013 p. 8), são “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los”. Partindo dessa concepção de políticas públicas, é possível conceber que a aplicação dos princípios por meio de políticas públicas ocorre, de forma mais nítida, por sua observância pelo legislador na formulação de leis voltadas a disciplinar matérias de cunho ambiental, as quais foram mencionadas no primeiro tópico, entre outras que, em que pese não mencionadas, não podem ser excluídas.

Silveira (2013, p. 27-42) ressalta que, embora o debate sobre a função do princípio de precaução no plano judicial concentre grande parte das atenções, é ainda mais rico e promissor o problema da incidência do princípio nos planos legislativo e administrativo. O princípio de precaução, no entender do autor, é parâmetro essencial, e pouco utilizado, para avaliação da qualidade dos procedimentos decisórios em geral e das políticas públicas ambientais. Assim, a título de exemplo, o princípio de precaução serve como instrumento para avaliação crítica da qualidade das políticas de biossegurança (Dalla Santa, 2016, 2021), exploração de recursos fósseis (Burgel, 2022) ou de combate à pandemia de Covid-19 (Tier, 2022).

Na esfera administrativa, a aplicação dos princípios da prevenção e precaução pode ser verificada na exigência legal de licenciamento ambiental e estudo de impacto ambiental para o exercício de empreendimento ou atividade que se sirvam de recursos ambientais ou nele causem impactos, nos termos do artigo dez da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), vinculado as decisões da admi-

nistração pública a sua observância, reduzindo a discricionariedade de seus atos.

Nesse sentido, conforme José Joaquim G. Canotilho e José Rubens M. Leite (2015), a redução da discricionariedade administrativa tem fundamento na constitucionalização do direito ambiental e dos princípios ora em estudo, evidenciando que

Ao Estado não resta mais do que uma única hipótese de comportamento: na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção da integridade do meio ambiente pela via de sinal vermelho ao empreendimento proposto. (Canotilho; Leite, 2015, p. 41)

Conforme menciona Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2019, p. 180), o artigo 19, do Decreto nº 99.274/1990, que regulamente a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), define como o Estado deverá proceder para concessão de licenciamento ambiental, bem como traz a exigência da tríplice licença. Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017, p. 73) mencionam que “O estudo de impacto ambiental objetiva justamente dimensionar os danos ambientais (conhecidos e potenciais) decorrentes de determinada atividade, possibilitando a adoção de medidas voltadas à sua prevenção”.

A licença ambiental e o estudo de impacto ambiental são mecanismos previstos como forma de vincular o Estado a observar o princípio da prevenção e da precaução em seus atos. No entanto, é importante mencionar que, do ponto de vista de aplicação pelo princípio da precaução, Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer (p. 75) asseveram que a administração pública deve observar o princípio da proporcionalidade, por meio da “proibição de proteção insuficiente e a proibição de excesso”, ou seja, a decisão da administração pública deve ser ponderada, sem exageros na aplicação do princípio.

Em caso de inobservância ou descumprimento de direitos e princípios ambientais é garantido o acesso à justiça para sua proteção. Nesse sentido, José Joaquim G. Canotilho e José Rubens M. Leite (2015, p. 68) asseveram que

Outro componente do Estado Democrático Ambiental é o amplo acesso à justiça, via tutela jurisdicional do meio ambiente. Note-se que os meios judiciais são, de fato, o último recurso contra a ameaça e a degradação ambiental. A sociedade atual exige que as demandas

ambientais sejam palco de discussão na via judiciária, pois essa abertura resultará no exercício da cidadania e, conseqüentemente, maior conscientização.

Assim, quando exercido o acesso à justiça para garantia dos direitos ambientais, os princípios da prevenção e precaução são aplicados pelo poder judiciário como norteadores para resolução desses conflitos. O Superior Tribunal de Justiça brasileiro já enfrentou a necessidade de aplicar e dar prevalência aos princípios da prevenção e precaução com vistas à proteção do meio ambiente, como no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 34.430/MT, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 5/4/2022, publicado em 7/4/2022. Nesse processo, a discussão levada ao judiciário tinha como cerne a questão de existência de licenciamento ambiental de empreendimento, entendendo a corte pelo desprovimento da pretensão e manutenção da decisão da esfera administrativa quanto à emissão do auto de infração e termo de embargo da atividade, em razão da ausência de prova de concessão de licenciamento e de cumprimento dos requisitos para sua concessão.

Outro exemplo são os autos do agravo interno no agravo em recurso especial nº 1.656.657/MG, junto à segunda turma do Superior Tribunal de Justiça, com relatório do Ministro Herman Benjamin, julgamento em 12/4/2021, com publicação 3/8/2021. A corte superior alcançou prevalência dos princípios da prevenção e precaução, com vistas à proteção ambiental, mas, nesse caso, em desfavor do Estado de Minas Gerais e do Instituto Estadual de Florestas – IEF –, a fim de que tomem providências para regularização fundiária e elaboração do Plano de Manejo do Parque Estadual de Serra Nova e Talhado, fundamentando que “Pelo prisma do meio ambiente, a atuação mais eficaz, efetiva e eficiente do Estado vem a ser chegar antes da perda ecológica, celeridade inspirada nos princípios da prevenção, precaução e *in dubio pro natura*”.

Nessas duas jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça, se pode observar que houve uma aplicação tímida dos princípios da prevenção e precaução, os utilizando como corolários para proteção ambiental, sem a justa distinção a que fazem jus, conforme doutrina trazida nos tópicos anteriores. No entanto, no agravo interno na suspensão de liminar e de sentença nº 2.528/RJ, julgado pela corte especial do Superior Tribunal de Justiça em 7/4/2021 e publicado

em 17/11/2021, tendo como relator para acórdão Ministro Herman Benjamin e como matéria em discussão o licenciamento ambiental em proximidades de área de preservação ambiental, houve aplicação de forma específica do princípio da precaução, tendo sua principal peculiaridade a ausência de certeza científica, o fundamento para sua aplicação, assim contando na decisão:

Mesmo nos estritos limites deste pedido de Suspensão, parece evidente que a área da qual o uso econômico, com desmatamento, ambiciona-se é de relevantíssimo valor paisagístico e ambiental, motivo pelo qual, sem cuidadosa e imparcial análise técnico-científica – inclusive à luz do princípio da precaução e do princípio *in dubio pro natura* – dos riscos que o empreendimento almejado traz ao meio ambiente, não se lhe pode dar seguimento.

Em matéria constitucional, o Supremo Tribunal Federal também detém jurisprudência relevante sobre a aplicação dos princípios de direito ambiental da prevenção e precaução. No que tange ao princípio da prevenção, a Suprema Corte enfrentou sua aplicação nos autos da ação direta de inconstitucionalidade 6650, pelo Tribunal Pleno, cuja relatoria coube à Ministra Cármen Lúcia, julgado em 27/4/2021 e publicado em 5/5/2021. Na referida ação, a Procuradoria Geral da República sustentava a inconstitucionalidade dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 29 da lei nº 14.675, de 13/4/2009, alterada pela lei nº 17.893, de 23/1/2020, do Estado de Santa Catarina, argumentado que houve “dispensa e simplificação do licenciamento ambiental para atividades de lavra a céu aberto”.

A suprema corte exarou entendimento de que a legislação estadual seria “ofensa à competência da união para editar normas gerais sobre proteção do meio ambiente. Desobediência ao princípio da prevenção e do dever de proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da constituição da república)”. Assim, julgou procedente a ação. Restou consignado na decisão acerca do princípio da prevenção que “o estabelecimento de procedimento de licenciamento ambiental estadual que torne menos eficiente a proteção do meio ambiente equilibrado quanto às atividades de mineração afronta o caput do art. 225 da Constituição da República por inobservar o princípio da prevenção”.

Sobre o princípio da precaução, o Supremo Tribunal Federal também já enfrentou a matéria, como no caso do Recurso Extraordinário nº 627189, com relatoria do Ministro Dias Toffoli, junto ao Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, publicação em 3/4/2017, do qual sobre-

veio a tese firmada no tema de repercussão geral nº 479, no qual se extrai a seguinte ementa:

Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema nº 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, caput e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei nº 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência. (RE 627189, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 8/6/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-066 DIVULG 31/3/2017 PUBLIC 3/4/2017)

Referente ao julgamento do Recurso Extraordinário acima mencionado, oportunas são as considerações apresentadas por Airton Guilherme Berger Filho (2018, p. 87/86)

Embora tenha mencionado várias vezes o princípio da precaução, a decisão acima estabeleceu, nesse caso, a interpretação do princípio no sentido de manter as obrigações conforme está posto na legislação ordinária, que remete aos padrões internacionalmente aceitos pela OMS. Mesmo diante de estudos apresentados por pesquisadores sobre os riscos de exposição humana a tais níveis de radiação nas linhas de transmissão, o relator, acompanhado pela maioria, entendeu que era necessário esperar evidências para impor obrigações mais rigorosas de cuidado em relação às obrigações atuais, o que pode ser interpretado como uma contradição com a essência do princípio da precaução, que impõe exatamente o contrário. A falta de evidências segundo o princípio não deve ser utilizada como argumento para impedir ações de precaução.

Como apontado pelo autor, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi contraditória quanto a aplicação do princípio da precaução, ao passo que as situações de incerteza científica sobre os possíveis danos militam em favor da prevalência do princípio e não de forma a afastar sua aplicação.

Ao observar a aplicação dos princípios da prevenção e precaução na jurisprudência, é possível constatar, como menciona Carlos Alberto Lunelli (Rech; Marin; Augustin, 2015), sobre a judicialização da tutela ambiental “é que o Judiciário tem chamado para si uma considerável responsabilidade nas decisões que, ao final, expressam discussões que importam na sobrevivência da própria espécie”.

Inclusive quanto à utilização do princípio da precaução na jurisprudência, esse uso é muito irregular, contraditório e confuso, conforme pontualmente apontam Oliveira, Moraes e Ferreira (2019, p. 15):

O princípio da precaução não tem sido implementado de modo preciso no Brasil. Os tribunais têm aplicado o princípio de modo aleatório, impreciso e sem amparo em critérios objetivos. A precaução confundida com o princípio da prevenção, bem como a precaução como regra e não como princípio são duas das interpretações mais comuns e pouco técnicas do princípio.

Ainda mais efusivas e contundentes são as ponderações de Paulo de Bessa Antunes (2016, p. 67/68), ao passo que aponta que o princípio não está “imune a uma inovação genérica e panfletária [...] um espantinho guardando a horta de gerações futuras e tentando evitar catástrofes, impedindo a sua utilização racional como instrumento de política ambiental e gestão de risco”. Deixando clara a importância da correta aplicação do princípio da precaução tanto na esfera judicial, quanto administrativa.

Além disso, é importante observar que em âmbito internacional o princípio da precaução é aplicado de forma cautelosa, em especial quanto ao seu “reconhecimento explícito” de “status normativo do princípio”, o que não ocorre com o princípio da prevenção, inclusive a Corte Internacional de Justiça reluta em oferecer o devido espaço de aplicação ao princípio da precaução (Toledo; Lima; Bahia, 2022, p. 367).

Portanto, do que foi abordado neste tópico é possível extrair que o âmbito de aplicação dos princípios da prevenção e precaução podem ser observados através de políticas públicas na esfera administrativa e de forma mais clara pelo judiciário.

6.4 Balanço Crítico

A existência e validade dos princípios da prevenção e precaução estão consolidados no mundo jurídico, por sua observância e referência, tanto na Constituição Federal, como nas mais variadas legislações ambientais, sendo um dos pilares para garantia dos direitos ambientais e proteção do meio ambiente. A doutrina reconhece a existência e importância desses princípios, trazendo com clareza conceituação, distinção, aplicação e críticas.

No entanto, podemos observar que a segurança jurídica dos princípios em sua conceituação e aplicação não se efetiva totalmente em razão da interpretação, na maioria das vezes equivocada, e pela falta de uniformização de entendimento quanto ao conteúdo dos princípios pelo judiciário. Os tribunais, em diversas situações, acabam aplicando de forma sinônima os princípios da prevenção e da precaução ou os utilizando de forma contrária/invertida, não se atendo aos conceitos e distinções apontadas pela doutrina (Oliveira; Moraes; Ferreira; 2019, p. 20). Assim, não ocorrendo a consolidação quando da utilização dos princípios quanto a sua natureza jurídica, interpretação e forma de aplicação.

Portanto, para a consolidação e segurança jurídica ampla e concreta dos princípios da prevenção e da precaução, é necessário que o judiciário passe a utilizar qualificadamente e a aplicar os princípios de forma adequada, observando o que a doutrina especializada sobre eles consolidou no que tange a sua definição e distinção.

Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 23. ed. Barueri: Atlas, 2023.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. Precautionary Principle on Brazilian Environmental Law. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 27, p. 63/88, set./dez. 2016. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/877>. Acesso em: 23 mar. 2024.
- AYALA, Patryck de Araújo. Sincretismo dialógico e os princípios gerais de um direito às alterações climáticas. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 113, ano 29, p. 379-416, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://revistadostribunaais.com.br/maf/app/document?stid=st-rql&marg=DTR-2024-4612>. Acesso em: 27 mar. 2024.
- ARAGÃO, Alexandra. Princípio da precaução: manual de instruções. **Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente**, Coimbra, Ano XI, n. 22, fev. 2008.
- BERGER FILHO, Aírton Guilherme. **Regulação e governança dos riscos das nanotecnologias**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018. *E-book*. Disponível em: https://arraeseditores.com.br/media/ksv_uploadfiles/5/3/539_regulacaoegovernacadosriscosdasnanotecnologias_ebook.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.
- BOUTONNET, Mathilde Hautereau; OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos (org.). **A interpretação do princípio de precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional**. Prefácio de Michel Prieur. Campinas: Pontes Editores, 2019.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990**. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei 11.105, de 24 de março de 2005**. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11105.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Brasília, DF: Presidência da República, [2006]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11428.htm. Acesso em: 2 ago. 2022.
- BRASIL. **Lei 11.934, de 5 de maio de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11934.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. **Lei 13.153, de 30 de julho de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113153.htm. Acesso em: 2 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno no Agravo em Recurso Especial nº 1.656.657/MG**. Segunda Turma. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 12/4/2021, DJe de 3/8/2021. Brasília, DF: 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000226433&dt_publicacao=03/08/2021. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo interno na Suspensão de Liminar e de Sentença nº 2.528/RJ**. Corte Especial. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 7/4/2021, DJe de 17/11/2021. Brasília, DF: 2021. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901619556&dt_publicacao=17/11/2021. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 34.430/MT**. Segunda Turma. Relatora Ministra Assusete Magalhães. Julgado em 5/4/2022, DJe de 7/4/2022. Brasília, DF: 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201101017350&dt_publicacao=07/04/2022. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 6650**. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Cármen Lúcia. Julgado em 27/04/2021, processo eletrônico dje-085, divulg. 04-05-2021, public. 05-05-2021. Brasília, DF: 2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755760747>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 627189**. Tribunal Pleno. Relator(a): Min. Dias Toffoli. Julgado em 08/06/2016, acórdão eletrônico repercussão geral – mérito dje-066, divulg. 31-03-2017, public. 03-04-2017. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadornpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=12672680>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BURGEL, Caroline Ferri. **Fracking e proteção dos recursos hídricos no Brasil**. Caxias do Sul: EDUCS, 2022. Disponível em: <https://www.ucs.br/educs/livro/fracking-e-protecao-dos-recursos-hidricos-no-brasil/>. Acesso em: 26 mar. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. (org.) **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Editora Saraiva, 2015. *E-book*.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2022. *E-book*.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Licenciamento ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2019. *E-book*.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica**. Rio de Janeiro: Contraponto/PUC-RIO, 2006.

LEITE, José Rubens Morato (coord.). **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2015. *E-book*.

LUNELLI, Carlos Alberto. É preciso querer salvar o ambiente. In: RECH, A.U.; MARIN, J.; AUGUSTIN, S. (orgs.). **Direito ambiental e sociedade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2015, p. 11-39. *E-book*. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/E-book-Direito-ambiental-sociedade.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

OLIVEIRA, Carina Costa de; MORAES, Gabriela Lima; FERREIRA, Fabrício Ramos; (orgs.). **A interpretação do princípio da precaução pelos tribunais: análise nacional, comparada e internacional**. São Paulo: Editores, 2019.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 5. ed. Paris: Dalloz, 2004.

DALLA SANTA, Allana Ariel Wilmsen. **A incidência do princípio da precaução no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal e a judicialização da produção de plantas geneticamente modificadas no Brasil**. 2021. 161 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/9037/Tese%20Allana%20Ariel%20Wilmsen%20Dalla%20Santa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SANTA, Allana Ariel Wilmsen Dalla. **O princípio da precaução nas decisões proferidas pela comissão técnica nacional de biossegurança (CTNBio): o processo decisório de aprovação comercial de plantas geneticamente modificadas no Brasil**. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1195/Dissertacao%20Allana%20Ariel%20Wilmsen%20Dalla%20Santa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. *E-book*.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Risco Ecológico Abusivo: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável**. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. O princípio de precaução como critério de avaliação de processos decisórios e políticas públicas ambientais. **Revista internacional de Direito Ambiental**, v. 05, p. 27-42, maio/ago. 2013.

SUNSTEIN, Cass Robert. The Paralyzing Principle. **Regulation**, 2002. Disponível em: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/regulation/2002/12/v25n4-9.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2022.

TEIXEIRA, Juliano Puchalski; CARVALHO, Delton Winter de; ATZ, Ana Paula. Direito dos desastres: apontamentos sobre a gestão dos riscos pelos administradores da sociedade empresária. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 112, ano 28, p. 309-338, out./dez. 2023. Disponível em: <http://revistadoatribunais.com.br/maf/app/document?stid=st-rtl& marg=DTR-2023-10443>. Acesso em: 27 mar. 2024.

TIER, Cristiane Pretto. **Surtos pandêmicos na interface entre direito, saúde e meio ambiente: políticas públicas e o princípio da precaução**. 2022. 183 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2022. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/10213/Disserta%c3%a7%c3%a3o%20Cristiane%20Pretto%20Tier.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2024.

TOLEDO, André Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

WEDY, Gabriel. O princípio da precaução e a responsabilidade civil do Estado. **Revista da Ajuris**, Porto Alegre, v. 41, n. 134, p. 263-294, jun. 2014. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/viewFile/203/139>. Acesso em: 10 abr. 2024.

7 A informação em matéria ambiental

Tânia Coelho Borges Kowarick⁴⁵

O Princípio de Acesso à Informação confere base ao exercício democrático e incorpora uma perspectiva substancial dos princípios fundamentais. O direito ao acesso à informação é essencial para a democracia e pressupõe a consolidação de uma especial percepção de cidadania, que garante a participação ativa na transparência e na elaboração das políticas públicas. O acesso à informação certifica a autonomia do pensamento, que é a base do processo democrático, e assegura a transparência essencial ao Estado Democrático de Direito. Machado (2018) entende que o Estado contemporâneo contempla o que chama de *Estado da Informação Democrática de Direito*, no qual a informação é valorizada como um direito fundamental na formação da democracia e, por consequência, do Estado Democrático de Direito.

O direito de acesso à informação busca proteger a capacidade de reflexão e, por tal razão, é considerado um direito fundamental. A construção de um discurso crítico decorre do acesso à informação, que possibilita a liberdade de expressão. A garantia ao acesso à informação, portanto, é também a base do direito à livre manifestação, pois confere substancialidade a essa liberdade. A evolução tecnológica dos meios de comunicação ampliou e intensificou o fluxo de informação de forma desordenada, aumentando a importância da qualidade da informação acessada. Com isso, cresce a necessidade de compreensão e argumentação da sociedade cada vez mais globalizada e veloz (Sampaio, 2013). Arnold *et al.* (2018) salientam que, quando bem-informadas, as pessoas tendem a participar mais ativamente.

É possível identificar o princípio em questão nas mais diferentes áreas do Direito por ter relação direta com os princípios democráticos e com o Estado Democrático de Direito. Reconhecido como um direi-

⁴⁵ Mestre em direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), bolsista PROSUC/CAPES (Modalidade II). Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e em direito ambiental pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Graduada em Jornalismo e Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6583488428969091>. E-mail: tkowarick@gmail.com

to fundamental, o acesso à informação busca proteger a liberdade de manifestação e a capacidade de reflexão na construção de um pensamento crítico e autônomo e de uma participação ativa e fundamentada. Segundo Sampaio (2013), o princípio de acesso à informação garante a autonomia do pensamento, essencial à liberdade de informação e liberdade de imprensa.

7.1 Previsão normativa

A íntima relação da liberdade de expressão e do Princípio de Acesso à Informação é tão antiga que pode ser identificada na constituição americana de 1779⁴⁶, ao garantir a liberdade de manifestação, e, posteriormente, na constituição francesa de 1789⁴⁷. O Princípio apenas passou a estar expresso em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na afirmação do artigo 19 de que “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão” (ONU, 1948, p. 5).

Outros documentos internacionais reafirmaram a importância do acesso à informação, como o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, e o Pacto de São José da Costa Rica, de 1969 (Machado, 2018). O direito à informação em matéria ambiental teve respaldo nos principais documentos internacionais desde a Declaração de Estocolmo de 1972⁴⁸, e serviu como inspiração para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e diversas políticas públicas. Segundo Arnold *et al.* (2018, p. 9), “Após a referida declaração, mais de 300 (trezentos) tratados multilaterais, além de 900

⁴⁶ First Amendment: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”. Disponível em: https://constitution.congress.gov/browse/essay/amdt1-3-1/ALDE_00000393/. Acesso em: 14 ago. 2022.

⁴⁷ “Art. 11. La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’Homme : tout Citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l’abus de cette liberté dans les cas déterminés par la Loi”. Disponível em: [https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789#:~:text=par%20la%20Loi.-,Art.,cas%20d%C3%A9termin%C3%A9s%20par%20la%20Loi](https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/droit-national-en-vigueur/constitution/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789#:~:text=par%20la%20Loi.-,Art.,cas%20d%C3%A9termin%C3%A9s%20par%20la%20Loi.). Acesso em: 14 ago. 2022.

⁴⁸ Sobre Direito Internacional Ambiental e Informação, ver também Machado (2018), Perlingeiro et al. (2016), Casado (2009), Cassuto e Sampaio (2013).

(novecentos) tratados bilaterais e 200 (duzentos) outros textos de organismos internacionais, todos ligados à preservação do meio ambiente, foram criados”.

A importância da transnacionalidade do fluxo das informações tomou relevância no emblemático caso de Chernobyl, em 1986, quando as autoridades soviéticas relutaram em confirmar o acidente nuclear e em apontar a dimensão do perigo. O acidente de Chernobyl evidenciou a necessidade de circulação de informações, em especial ao se tratar de material radioativo. Em resposta, foi emitida a Resolução 90/313/CEE da Comunidade Europeia, em 1990, expressando a relevância da transnacionalidade do princípio a informação ambiental (Sampaio, 2013). Dois anos depois, o documento final da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, conhecida como ECO-92 ou Cúpula da Terra, reconheceu a importância da informação no Princípio 10⁴⁹. O documento estabeleceu três pilares do Princípio de Acesso à Informação em matéria ambiental, formados pela participação pública na tomada de decisões, pelo acesso à informação e à justiça.

Com base no Princípio 10 da ECO 92, a Convenção de Aarhus (Dinamarca) absorveu os três pilares, e passou a tratar o direito à informação, à participação e ao acesso à justiça como direitos interdependentes. Sampaio (2013) ressalta que a inter-relação entre os direitos é clara, pois o acesso à informação possibilita o processo participativo, enquanto a garantia do exercício desses direitos está resguardada pelo acesso à justiça. A Convenção abrangeu, inicialmente, os países europeus e, mais tarde, ampliou aos demais Estados interessados, reconhecendo a importância da propagação da informação e da cooperação entre os povos em matéria ambiental. Arnold *et al.* (2018) salientam que esses direitos absorvem a característica da transnacionalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente, e reafirma o princípio da cooperação entre os estados.

⁴⁹ Princípio 10: “O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, inclui da informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes”.

Mais recentemente, em 2018, o acesso à informação ganhou mais força e repercussão com o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, conhecido como Acordo de Escazú (Costa Rica). Parola (2020) ressalta a existência de uma semelhança na simetria e estrutura entre o Acordo de Escazú e a Convenção de Aarhus, como a adoção dos pilares do acesso à informação, à participação e à justiça. Contudo, o Acordo de Escazú avançou ao incluir os princípios que deverão orientar a implementação e a interpretação dos três pilares no artigo 3⁵⁰. A autora destaca que, pela primeira vez, um acordo vinculante reconhece os princípios de vedação do retrocesso e da progressividade.

A Secretária Executiva da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Alicia Bárcena, registra, no prefácio do acordo, sua inspiração na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) e o fundamento no Princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992. Afirma que o acordo Regional tem como objetivo combater a desigualdade regional por meio da transparência, abertura e participação. Com o expresse compromisso inclusivo, o acordo prevê assistência especial para acesso à informação ambiental por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade. Assevera, por fim, que o acordo busca “dar voz a quem não a tem, sem deixar ninguém para trás” (CEPAL, 2018, p. 8).

O Princípio de Acesso à Informação está presente em várias constituições. A Constituição Portuguesa, de 1976, descreveu no seu artigo 37 a liberdade de informação como tendo três faces, compostas por pelos direitos “de informar”, de “ser informado” e de “se informar”. O direito “de informar” possibilita o acesso à informação para que seja possível a elaboração de opiniões, participação e o exercício da cidadania necessária à garantia do Estado Democrático. O direito de “ser informado” é o direito que busca proteger a qualidade da informação,

⁵⁰ Artigo 3 – Princípios: Na implementação do presente Acordo, cada Parte ser guiada pelos seguintes princípios: (a) Princípio da igualdade e princípio da não discriminação. (b) Princípio da transparência e princípio de prestação de contas; (c) Princípio de vedação do retrocesso e princípio progressividade; (d) Princípio de boa-fé; (e) Princípio de prevenção; (f) Princípio de precaução; (g) Princípio de equidade inter-geracional; (h) Princípio de máxima publicidade; (i) Princípio da soberania permanente dos Estados sobre os seus recursos naturais; (j) Princípio da igualdade soberana dos Estados. (k) Princípio pro persona” (CEPAL, 2018, p. 16)

ou seja, a garantia de ser bem-informado. Por fim, a terceira face é composta pelo direito de “se informar”, que garante ao cidadão uma proatividade na busca de informação. Essa tripla face da liberdade de informação passa a ser relevante no arcabouço normativo (Sampaio, 2013).

Segundo Perlingeiro *et al.* (2016), esse direito é considerado fundamental autônomo nas Constituições da Bolívia, do Brasil, da Costa Rica, do Equador, da Guatemala, do México, da Nicarágua, do Panamá, do Paraguai, do Peru, da República Dominicana e da Venezuela. Outros países latino-americanos têm reconhecido o direito à informação como um direito fundamental nas legislações infraconstitucionais, como Colômbia, El Salvador, Guatemala e Uruguai.

No Brasil, a Constituição Federal reconhece o Direito de Participação e seus pilares como um direito fundamental em diferentes artigos (artigo 1º parágrafo único, artigo 5º §2º, artigo 225, entre outros). Ao consolidar o direito fundamental ao meio ambiente, a Constituição também cria deveres fundamentais da sociedade, reconhecendo a natureza de um direito-dever fundamental próprio do regime constitucional de proteção ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2018). Como reflexo desse dever jurídico, o cidadão passa a ter o direito subjetivo de exigir do Estado cumprimento, criando mecanismos de efetivação dos direitos fundamentais e, conseqüentemente, a participação da coletividade em todas as esferas de poder (judicial, administrativo e legislativo) na decisão referente ao meio ambiente⁵¹.

⁵¹ Nesse sentido é o Acórdão: CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. MEIO AMBIENTE. DIREITO DE INFORMAÇÃO. ART. 225, § 1º, VI, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 4º, V, DA LEI 6.938/1981. PRINCÍPIO 10 DA DECLARAÇÃO DO RIO. DIREITO DE PARTICIPAÇÃO. ART. 2º, § 1º, DA LEI 10.650/2003. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. CULTURA DA TRANSPARÊNCIA AMBIENTAL. ART. 3º, IV, DA LEI 12.527/2011. AÇÃO INDENIZATÓRIA POR DANO MORAL. IBAMA VERSUS PARTICULAR. IMPOSSIBILIDADE. DIREITOS FUNDAMENTAIS. PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. RECONHECIMENTO LIMITADO. 1. (...) 2. Irretocável o acórdão recorrido. Alicerce do Direito Ambiental brasileiro e decorrência do dever-poder estatal de transparência e publicidade, o direito à informação se apresenta, a um só tempo, como pressuposto e garantia de eficácia do direito de participação das pessoas na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas de salvaguarda da biota e da saúde humana, sempre com o desiderato de promover “a conscientização pública para a preservação do meio ambiente” (Constituição, art. 225, § 1º, VI), de formar “uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico” (Lei 6.938/1981, art. 4º, V) e de garantir o “acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades”, incumbindo aos Estados “facilitar e estimular a conscientização e a participação pública, colocando as informações à disposição de todos” (Princípio 10 da Declaração do Rio). 3. Nessa linha de raciocínio, mais do que o poder ou faculdade, os órgãos ambientais portam

A Constituição Federal do Brasil consagrou, no seu primeiro artigo, o Estado Democrático de Direito com o fundamento na cidadania, na dignidade humana e no pluralismo político, entre outros. No seu parágrafo único, garante uma democracia participativa ao afirmar que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Brasil, 1988). O inciso XXXIII do artigo 5º da Constituição⁵² registra o direito de receber informações de interesse particular, coletivo ou geral.

O Princípio de Acesso à Informação Ambiental tem como fundamento o debate democrático acerca do exercício substancial da cidadania ambiental, ao mesmo tempo em que garante a liberdade de manifestação e de imprensa. O artigo 225 da Constituição Federal é harmônico com a concepção de democracia participativa, compartilhando o dever público de garantir a qualidade do meio ambiente com toda a coletividade. Tal concepção é reflexo de uma democracia substancial exercida através de uma cidadania ambiental ativa que demanda o acesso à informação ambiental. O acesso a ela também pode ser identificado na base dos Princípios da Transparência e da Publicidade.

Para Ribeiro e Machado (2018), o Direito à Informação Ambiental no Brasil consta no ordenamento jurídico desde 1981, com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/1981) que estabelece, entre seus objetivos no artigo 4º, a “divulgação de dados e informações ambientais” e a “formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio

universal e indisponível dever de informar clara, ativa, cabal e honestamente a população, “independentemente da comprovação de interesse específico” (Lei 10.650/2003, art. 2º, § 1º), para tanto utilizando-se de dados que gerem ou lhes aportem, mesmo quando ainda não detentores de certeza científica, pois uma das formas mais eloquentes de expressão do princípio da precaução ocorre precisamente no campo da transparência e da publicidade do Estado. A regra geral na Administração Pública do meio ambiente é não guardar nenhum segredo e tudo divulgar, exceto diante de ordem legal expressa em sentido contrário, que deve ser interpretada restritivamente pelo administrador e juiz. Além de objetivos estritamente ecológicos e sanitários, pretende-se também fomentar “o desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública” (Lei 12.527/2011, art. 3º, IV). 4. O acórdão recorrido está em sintonia com o atual entendimento do STJ, consoante o qual é impossível à pessoa jurídica de Direito Público (Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas), de índole não comercial ou lucrativa, ser vítima de dano moral por ofensa de particular, já que constituiria subversão da ordem natural dos direitos fundamentais. Precedentes. (...) (REsp n. 1.505.923/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/5/2015, DJe de 19/4/2017.)

⁵² Art. 5º, XXXIII da CF – “*todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado*”.

ecológico” (Brasil, 1981). Para efetivação desses objetivos, foi criado o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (Sinima – inciso VII do artigo 9º). Esse instrumento ganhou força quando o Poder Público passou a ser obrigado a produzir as informações até então inexistentes (inciso VIII do artigo 9º da Lei 7.804/1989). A Lei nº 10.650/2003 complementou as normas vigorantes ao estabelecer prazos e procedimentos para o acesso público a dados e informações presentes nos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Ademais, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) atribuiu competências para promoção do Princípio da Transparência Pública e regulamentou e estabeleceu procedimentos, prazos e condições para o exercício do direito de acesso à informação (Ribeiro; Machado, 2018).

A Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução Conjunta 76/300, em 28 de julho de 2022, através da qual declara o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável (ONU, 2022). A Resolução reconhece que o exercício dos direitos humanos, incluindo o de procurar, receber e difundir informações, participar efetivamente na condução de governo e assuntos públicos é vital para a proteção de um ambiente limpo, saudável e sustentável.

7.2 Conteúdo do princípio

Os principais tópicos referentes ao Princípio ao Acesso à Informação em matéria ambiental têm se concentrado na definição e características da informação ambiental, nos titulares do direito de obter a informação ambiental, titulares da obrigação de fornecer e nas hipóteses de recusa da informação ambiental.

O artigo 2, c, do Acordo de Escazú, conceitua informação ambiental como forma livre de registro (escrito, visual, sonora, eletrônica) e com conteúdo relacionado ao meio ambiente, seus elementos e recursos naturais. O acordo acrescenta as informações relacionadas aos riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas à proteção e à gestão ambientais (CEPAL, 2018). Nesse ponto, a Convenção de Aarhus é mais detalhada, pois enumera os elementos e os recursos naturais.

Sampaio (2013) destaca que a boa informação pressupõe a sua veracidade, mas também deve conter qualidade, clareza, celeridade e acessibilidade. A informação precisa ser completa e ter qualidade técnica. É comum que as informações ambientais contenham dados técnicos que dificultam a compreensão ao cidadão comum. A complexidade e tecnicidade da informação não pode ser uma barreira insuperável ao indivíduo comum; nesse aspecto, é necessário um compromisso das entidades públicas de transmitir as informações de forma clara, sem perder a qualidade e a base científica, mas de modo que sejam compreensíveis a qualquer indivíduo. Por fim, a celeridade é relevante em especial quando se trata de matéria ambiental. Em regra, a informação ambiental é bastante dinâmica, portanto, deve ser célere para garantir sua atualidade. Ainda, é necessária ampla acessibilidade na obtenção da informação, afastando qualquer obstáculo aos meios, à forma e à cobrança de valores (Sampaio, 2013)⁵³.

A preocupação com o entendimento da informação pela população em geral foi expressa no artigo 5º da Lei de Acesso à Informação, ao prever que o Estado tem o dever de disponibilizar a informação de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. No mesmo sentido, o artigo 6º do Acordo de Escazú determina que a informação seja disponibilizada e difundida de forma sistemática, proativa, oportuna, regular, acessível e compreensível.

O Direito de Acesso à Informação Ambiental também pode ser classificado como Transparência ou Informação Passiva, Ativa ou Reativa. A Informação ou Transparência Passiva se refere ao direito exercido do público solicitar informações e, conseqüentemente, à obrigação do Estado de as fornecer⁵⁴. Já a Informação ou Transparência Ativa trata do direito do público de consultar informações e da obrigação das autoridades de reunir e difundir essas informações de interesse geral, sem que seja necessário a demanda do público⁵⁵ (Parola, 2020; Sampaio, 2013; Ribeiro; Machado, 2018). Por fim, a Informação ou Transparência Reativa amplia o dever do Estado de viabilizar o aces-

⁵³ Sobre o tema ver Artigo 6 do Acordo de Escazú (CEPAL, 2018) e artigo 2º da Lei n. 10.650/2003 – LAI Ambiental

⁵⁴ Ver o artigo 8º da Lei n.12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação

⁵⁵ Artigo 8º da Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI): “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.

so à informação ambiental sob sua guarda para incluir o dever de a produzir⁵⁶ (REsp nº 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022)⁵⁷.

O regime normativo de transparência brasileiro consolida o Princípio da Máxima Divulgação, em que se presume a obrigação do Estado de informar, e a recusa é exceção que deve ser prevista em lei e justificada com razões consistentes, podendo ser revista judicialmente. No Brasil, Ribeiro e Machado (2018) organizam as hipóteses para essa recusa do seguinte modo: Informações consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado (artigo 23 da Lei 12.527/2011); informações protegidas por sigilo previsto em lei, como bancário, fiscal ou industrial (artigo 22 da Lei 12.527/2011); informações pessoais (Lei 13.709/2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais); informações circunstanciais, a exemplo de atos administrativos que o acesso prévio a sua conclusão pode causar prejuízo considerável (parágrafo 3º do artigo 7º da LAI).

O Acordo de Escazú, pendente de ratificação brasileira, é mais rigoroso que a legislação brasileira, pois aumenta o ônus do Estado quando este nega o acesso à informação ambiental, e reforça o Princípio da Máxima Divulgação de Informações. Além da recusa sempre ser acompanhada de justificativa, o acordo prevê a obrigação de orientar a forma e o local onde é possível obter a informação solicitada. O acordo exige uma postura mais proativa e comprometida com o cidadão. Qualquer indivíduo, nacional ou estrangeiro, pode solicitar o acesso à informação ambiental sob a guarda dos órgãos e entidades brasileiras. No entanto, o pedido deve conter a identificação do requerente e a especificação da informação requeridas (artigo 10 da Lei 12.527/2011). O Acordo de Escazú contém tratamento específico para o acesso à informação ambiental requerido por pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade, determinando ao Estado uma assistência especial desde o recebimento do pedido que, conforme o caso, pode incluir assistência técnica e jurídica gratuitas (Ribeiro; Machado, 2018).

⁵⁶ Ver artigo 9º, XI da Lei n. 6.938/1981 – Política Nacional do Meio Ambiente/PNMA

⁵⁷ Embora o Acordo de Escazú não tenha sido ratificado pelo Brasil, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reconhece que o princípio do acesso à informação está incorporado ao ordenamento nacional através do precedente qualificado de observância obrigatória pelos juízes e tribunais (Art. 927, III do CPC) em julgamento do Incidente de Assunção de Competência – IAC 13. (REsp n. 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022.).

Durante muito tempo, houve uma cultura do sigilo, em especial na Administração Pública, na qual a transparência e o acesso à informação encontravam barreiras; a informação era considerada propriedade do Estado. Machado (2018) ressalta a importância de a autoridade pública se reconhecer apenas como gestor da informação, em nome da coletividade, que é a destinatária por excelência. Sampaio (2013, p. 14.252) argumenta que “A Convenção de Aarhus tem como objetivo romper o segredo que por muito tempo envolveu as autoridades públicas, impedindo que as informações fornecidas fossem de fato transparentes”.

7.3 Âmbito de aplicação

A participação é importante para o desenvolvimento e para a implementação de políticas ambientais que, em regra, são complexas, envolvendo questões científicas e socioeconômicas. A partir da perspectiva científica, a formulação de políticas ambientais precisa contar com a melhor informação e tecnologia disponível. No entanto, a complexidade da tomada de decisão ambiental também decorre da necessidade de compatibilizar diferentes políticas econômicas, interesses e necessidades (Cassuto; Sampaio, 2013).

É possível verificar princípios norteadores de políticas públicas resguardando o direito ao acesso à informação, como na Lei da Mata Atlântica (lei nº 11.428/2006), que consagra nos princípios norteadores do seu regime jurídico a transparência das informações e atos, a gestão democrática, a celeridade procedimental e a gratuidade dos serviços administrativos prestados ao pequeno produtor rural e às populações tradicionais. Também, a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (lei nº 12.187/2009) tem como Princípio norteador a Participação Cidadã. Já a lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (lei nº 12.305/2010) prevê o Princípio da Cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade e o direito da sociedade à informação e ao controle social.

A Lei do Saneamento Básico (lei nº 11.445/2007) tem a previsão do Princípio da Transparência das Ações, baseado em sistemas de informações e processos decisórios e controle social (art. 2º, IX, X). Também constam, na previsão regulamentar, os padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação (Art. 23,

X). Por fim, assegura aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, por normas legais, regulamentares e contratuais, o amplo acesso a informações sobre os serviços prestados (Art. 27, I).

A legislação contempla a criação de sistemas de informação de diferentes políticas, tais como o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), o Sistema Nacional de Saneamento Básico (SNIS), o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir) e o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), que determina ao Poder Público a obrigação de produzir informações, quando inexistentes. Existem outros sistemas de informação que integram o SINIMA: Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA), Sistema de Bases Compartilhadas de Dados sobre a Amazônia (BCDAM), Rede Virtual de Informação da Caatinga (RVC), Sistema de Informação do Gerenciamento Costeiro e Marinho (Sigercom), Sistema de Informação do Rio São Francisco (Sisfran), Sistema Brasileiro de Informação sobre Educação Ambiental (SIBEA) e Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM).

O governo federal disponibiliza uma plataforma composta por mapas, painéis e relatórios que sistematizam dados e disponibilizam estatísticas e indicadores referentes à gestão de resíduos sólidos no Brasil com base em dados coletados pelos diferentes sistemas de informação que compõem o Sistema Nacional de Informações sobre Gestão de Recursos Sólidos (SINIR+)⁵⁸, o Sistema Compartilhado de Informações Ambientais (Siscom), gerenciado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais (IBAMA)⁵⁹ e alimentado pelo Instituto Nacional de Geografia e Estatística (IBGE), como dados demográficos, econômicos e ambientais, sejam elas pesquisas censitárias, amostrais ou estimativas.

O IBAMA é responsável pelo Cadastro Técnico Federal das Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (CTF-APP), definindo os modelos do Relatório Anual de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais (RAPP), por meio de normativas orientando as pessoas jurídicas e físicas que exercem as atividades previstas pelas Leis Federais nº 6.928/1981 e nº 10.165/2000. A legislação de Licenciamento Ambiental prevê a publicação do Estudo e Relatório de Impacto

⁵⁸ Em <https://sinir.gov.br/sistemas/>.

⁵⁹ Em <http://siscom.ibama.gov.br/>.

Ambiental (EIA-RIMA), conforme previsto no artigo 225, § 1º, IV, da CF/88, arts. 9º, III, e 10, caput e § 1º, da Lei nº 6.938/81 e Resoluções nº 1/86, 6/86 e 237/97 do CONAMA.

7.4 Balanço crítico

Existe uma cultura histórica do sigilo público que perdura na resistência da administração pública em disponibilizar informação. Embora a legislação seja robusta em garantir a transparência e o acesso à informação, ainda persiste a regra do silêncio tácito, ou seja, informar apenas o obrigatório ou se for requerido. Nesse aspecto, é importante a jurisprudência do STJ através do precedente qualificado de observância obrigatória pelos juízes e tribunais (Art. 927, III do CPC), que garante o direito de acesso à informação ambiental e consolida o Princípio da Máxima Transparência. (REsp nº 1.857.098/MS, relator Ministro Og Fernandes, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022). Na fundamentação da decisão, o ministro Og Fernandes em acórdão de sua relatoria esclarece que “o acesso à informação ambiental é elemento primordial, ‘transcendente e magnético’ em tudo aquilo que diga respeito à coisa pública e à democracia, em especial nas matérias ecológicas”.

É importante deixar claro que o direito à informação fomenta a possibilidade do controle social em paralelo à regulação oficial, e abre espaço à participação democrática nas decisões socialmente justas. Esse entendimento, no entanto, não considera as disparidades do acesso, do uso e do conhecimento técnico da informação por grandes corporações, solicitantes individuais ou comunitários, que podem resultar na ineficiência da informação disponibilizada (Ribeiro; Machado, 2018). Ainda, Sarlet e Fensterseifer (2018) alertam para outro aspecto da eficácia do direito à informação, pois a coleta de informações depende também de atores privados, e não somente do ente público. Preliminarmente, apontam como possível solução o “reconhecimento de uma eficácia entre particulares (ou horizontal) do direito fundamental ao meio ambiente, implicando, por exemplo, o dever de informação ambiental dos particulares” (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 443).

Ribeiro e Machado (2018) entendem que a transparência é a resposta à suposta ineficiência dos mecanismos existentes de controle das

condutas que impactam o meio ambiente. Para os autores, a transparência serve como um instrumento de autoavaliação da performance ambiental das entidades e como um controle social paralelo. Todavia, esse instrumento também é ineficiente quando negligencia as disparidades de acesso e uso da informação pelas grandes corporações em relação aos indivíduos ou à sociedade civil. Por outro lado, existe uma tendência de “integração e o compartilhamento de bases de dados sub-nacionais, nacionais e internacionais, mediante padrões tecnológicos comuns ou interoperáveis” (Ribeiro; Machado, 2018, p. 524).

O Estado é o maior detentor de informações ambientais, pois é quem exige, recebe e produz a maioria dessa em matéria ambiental. A legislação pretende responder à obrigação de informar e à obediência à máxima publicidade pela Administração Pública. Porém, Cassuto e Sampaio (2013) alertam que o regime jurídico brasileiro não é efetivo na prática. Para os autores, apesar da sofisticação das leis relativas ao acesso à informação e ao direito à participação, é necessário fazer uma ponte entre a teoria e a realidade. Apontam que o conhecimento público e a participação são muitas vezes restritas e, como resultado, a justiça e a legitimidade processuais ficam comprometidas. Acreditam que não se percebe que as informações e a participação são mais do que apenas formais exigências da lei, e que devem incluir efetivamente sociedade civil no processo de tomada de decisão.

Embora a informação traga um elemento fundamental de democracia participativa ao processo de tomada de decisão ambiental, tanto a Convenção de Aarhus quanto o Acordo de Escazú reconhecem claramente a supremacia da democracia e das instituições representativas. O processo de participação é dirigido e controlado por autoridades públicas predeterminadas; o papel do público parece limitado a uma contribuição para a avaliação técnica das alternativas, e são as autoridades públicas que vão determinar quais das alternativas são o melhor meio para um fim predefinido. Não existe previsão para que o cidadão possa iniciar ou organizar um processo de participação, nem de fixar o seu calendário, assim, as instituições da democracia representativa são aquelas que tomam as decisões. Parola (2020) assinala que ambos, Convenção e Acordo, trataram o Direito de Acesso à Informação como um direito procedimental na tomada de decisões ambientais, não como um direito substancial a um ambiente saudável.

A Resolução Conjunta 76/300 das Nações Unidas declara o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável (ONU, 2022), e concede um caráter procedimental ao incluir o direito de participação e acesso a informações como uma forma de exercício dos direitos humanos na proteção de um ambiente limpo, saudável e sustentável. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2018) esclarecem que os direitos ambientais procedimentais, de acesso ou de participação, estão renovados,

cujo escopo maior reside justamente na efetivação da legislação ambiental por meio de uma participação mais ativa da sociedade, exercendo maior controle sobre as práticas poluidoras (ou potencialmente poluidoras) do ambiente perpetradas por agentes públicos e privados. (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 419)

Por outro lado, os mesmos autores apontam que o acesso à informação assume a condição de direito fundamental por ser um dos pilares essenciais ao exercício da democracia participativa ecológica. Sua importância tem se intensificado com o frenético, volumoso e complexo fluxo de informações, no qual cada vez mais “o acesso à informação está diretamente relacionado à própria esfera de liberdade do indivíduo” (Sarlet; Fensterseifer, 2018, p. 437).

Referências

BRASIL. **Lei nº 6.015, 31 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Brasília, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.625, 12 de fevereiro de 1993**. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.650, 16 de abril de 2003**. Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Brasília, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.650.htm#:~:text=LEI%20No%2010.650%2C%20DE%2016%20DE%20

ABRIL%20DE%202003.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20acesso%20p%C3%BAblico,e%20entidades%20integrantes%20do%20Sisnama. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). Recurso Especial 1.857.098/MS. Ementa: Processual Civil. Administrativo. Incidente de assunção de competência (IAC n. 13/STJ). Ambiental. Estado de direito ambiental [...] Recorrente: Ministério Público Estadual. Recorrido: Município de Campo Grande, Relator Ministro Og Fernandes, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202000064028&dt_publicacao=24/05/2022. Acesso em: 18 jul. 2022.

CASADO, Lúcia. El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia. **Revista de Administración Pública**, Madrid, n. 178, p. 281-322, enero/abril 2009. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2979670>. Acesso em: 20 ago. 2022.

CASSUTO, David N.; SAMPAIO, Romulo S. R. The Importance of information and Participation Principles in Environmental Law in Brazil, the United States and Beyond. **Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL)**, v. 22, n. 1, 2013. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2246986. Acesso em: 17 ago. 2022.

CEPAL. The Document on Regional Agreement on Access to information, Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and Caribbean, The Escazú Agreement. **CEPAL**, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43583/1/S1800428_en.pdf. Acesso em: 17 jul. 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. 2. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. **ONU**, 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>. Acesso em: 29 ago. 2022

ONU. Resolução Conjunta 76/300. **ONU**, 2022. Disponível em: [N2243672.pdf](https://www.un.org/News/Press/docs/2022/2208/220801.unres76300.html) (un.org). Acesso em: 29 ago. 2022.

PAROLA, Giulia. O acordo de Escazú 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da Covid-19 no processo de ratificação. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 16, p. 255-287, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45404>. Acesso em: 17 ago. 2022.

PERLINGEIRO, Ricardo; DÍAZ, Ivonne; LIANI, Milena. Princípios sobre o direito de acesso à informação oficial na América Latina. **Revista de Investigações**

Constitucionais, Curitiba, v. 3, n. 2, p. 143-197, maio/ago. 2016. DOI: 10.5380/rinc.v3i2.46451.

RIBEIRO, Erica Bezerra Queiroz; MACHADO, Bruno Amaral. O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil. *Revista de Direito Internacional. UNICEUB*, v. 15, n. 3, p. 258-266, 2018.

SAMPAIO, Izabel Cristina da Silva. Informação ambiental: a convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. *RIDB*, São Pulo, Ano 2, n. 12, p. 14.233-14.298, 2013. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/12/2013_12_14233_14298.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Direitos ambientais procedimentais: acesso à informação, a participação pública na tomada de decisão e acesso à justiça em matéria ambiental. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, v. 23, n. 2, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/13377/7604>. Acesso em: 20 ago. 2022.

ARNOLD, Cláudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart; STEINMETZ, Wilson Antônio. O acesso à informação como condição para a participação popular na proteção do meio ambiente: uma análise a partir do direito ambiental internacional e do direito constitucional brasileiro. *Revista Jurídica (FURB)*, v. 22, n. 48, e7246, maio/ago. 2018. Disponível em: <https://proxy.furb.br/ojs/index.php/juridica/article/view/7246>. Acesso em: 17 ago. 2022.

8 O acesso à justiça em matéria de meio ambiente

Walmir Coelho da Costa Santos⁶⁰

O acesso à justiça se funda na premissa de que o Estado, ao proibir a autotutela privada, assumiu o compromisso de tutelar de forma efetiva os conflitos sociais, garantindo, a toda pessoa que considere violados os seus direitos, a possibilidade de acudir a meios legítimos para obter uma resposta justa. Nascido a partir do princípio de ubiquidade da jurisdição, segundo o qual nenhuma lesão a direito pode ser excluída da apreciação judicial, o princípio passou, gradualmente, a ter o seu âmbito de aplicação ampliado para alcançar os meios administrativos e alternativos de resolução de conflitos.

Conquanto seu conteúdo possa coincidir em parte com o de outros princípios, como o do devido processo legal, a doutrina e jurisprudência têm reconhecido o acesso à justiça como um direito fundamental autônomo e de caráter instrumental, na medida em que tem como finalidade a efetivação de outros direitos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Sob essa perspectiva, se trata de um princípio essencial para combater o problema da baixa implementação das normas ambientais, que afeta diversos países, inclusive o Brasil, conforme apurado no primeiro relatório global do Estado de Direito Ambiental, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, 2019).

8.1 Previsão normativa

O acesso efetivo aos mecanismos de justiça estatais há tempos representa uma preocupação no âmbito da proteção internacional dos Direitos Humanos. No artigo 8º da Declaração Universal de Direitos

⁶⁰ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Claretiano. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Analista jurídico no Ministério Público Federal (MPF). E-mail: walmirc@gmail.com.

Humanos, proclamada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, foi estabelecido o direito de todos a um recurso efetivo nas jurisdições nacionais contra violações de direitos fundamentais (ONU, 1948). De modo similar, o art. 2º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado em 1966 e internalizado na ordem jurídica brasileira por meio do Decreto nº 592/1992, estipulou a obrigação dos Estados de garantir direitos, sem discriminação, por meio de suas autoridades judiciais ou administrativas (Brasil, 1992a).

No ordenamento jurídico brasileiro, como resposta ao autoritarismo da Era Vargas (1930 a 1945), a Constituição de 1946, diferentemente das anteriores, que apresentavam apenas disposições sobre a organização judiciária, foi a primeira a proibir o legislador de excluir da apreciação judicial qualquer lesão a direito individual, instituindo o princípio da ubiquidade da jurisdição (Galdino, 2011).

Esse compromisso de garantia foi retomado após a superação do Regime Militar (1964 a 1985) com a Constituição Cidadã de 1988, que alçou à condição de fundamentais os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e o acesso à justiça (art. 5º, XXXIV e XXXV), além de estabelecer parâmetros para o devido processo legal (art. 5º, LIV), exigindo, por exemplo, a observância da autoridade competente, do contraditório e da ampla defesa, da licitude das provas, da publicidade dos atos e, mais tarde, da razoável duração nos âmbitos judicial e administrativo (art. 5º, LIII, LV, LVI, LX e LXXVIII) (Brasil, 2022a).

O acesso à justiça restou assegurado na Lei Maior pelo direito gratuito de petição aos órgãos administrativos para defesa de direitos ou contra ilegalidades (art. 5º, XXXIV) e pela possibilidade de submissão aos órgãos judiciários de toda lesão ou ameaça de lesão a direito (art. 5º, XXXV). Dada a sua terminologia ampla, tais disposições se aplicam a toda matéria, inclusive a ambiental, tendo sido previstos constitucionalmente diversos instrumentos para o exercício desses direitos, tais como a ação popular, o inquérito civil, a ação civil pública, o mandado de segurança e de injunção, o habeas data, entre outros.

Tratando de questões ambientais, se pode sustentar que o dever fundamental de promoção do acesso à justiça também encontra seu fundamento no artigo 225 da Constituição, porque esse estabelece o direito fundamental ao meio ambiente, o qual, segundo Gavião Filho (2005), se configura a partir de um feixe de posições jurídicas funda-

mentais exigíveis do Estado, que em razão delas deve: (I) se abster de lesar o meio ambiente (direito de defesa); (II) impedir a lesão ambiental causada por terceiros (direito à proteção); (III) realizar ações fáticas favoráveis ao meio ambiente (direito a prestações); e (IV) criar estruturas orgânicas e procedimentos administrativos e judiciais para promoção e defesa do meio ambiente (direito à organização e ao procedimento). Dessarte, a própria norma que assegura o direito ao ambiente implica o dever estatal de viabilização de meios de acesso à justiça para sua garantia.

A preocupação com as particularidades e os desafios do acesso à justiça em matéria ambiental impulsionou os debates travados pelos Estados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Ao final do evento, se decidiu pela aprovação de uma declaração de princípios, que ficou conhecida como Declaração do Rio, cujo princípio 10 dispõe sobre a necessidade de os Estados fornecerem acesso adequado às informações sobre o ambiente, oportunizarem a participação pública nos processos de tomada de decisões e assegurarem o acesso efetivo a procedimentos judiciais e administrativos, incluindo meios de compensação e reparação de danos ambientais (UN, 1992). Consagraram-se, dessa forma, os chamados *direitos de acesso ambientais* (acesso à informação, acesso à participação pública e acesso à justiça), cuja finalidade reside em promover a efetividade das normas de proteção do meio ambiente.

A interdependência entre os direitos que compõem essa tríade se evidencia, por exemplo, em que, para que os sujeitos possam participar efetivamente das decisões públicas, por meio dos procedimentos administrativos e judiciais disponíveis, é indispensável que tenham acesso a informações ambientais adequadas, a partir das quais seja possível identificar os direitos envolvidos e as eventuais violações existentes.

A Declaração do Rio de 1992, sob o aspecto normativo, é classificada como uma norma internacional de *soft law*⁶¹ que, apesar de não obrigar diretamente os Estados, não pode ser por eles ignorada, sobretudo se considerado o princípio da boa-fé que rege as relações internacionais. De qualquer modo, com o seu princípio 10, a Declaração do Rio se mostrou primordial para acender as discussões em torno

⁶¹ No termo *soft law*, o uso da palavra “soft” denota que não se trata de um instrumento ou de uma determinação de caráter vinculante. Porém, trata-se de uma disposição particularmente importante no quadro geral de desenvolvimento jurídico internacional e, por essa razão, deve-se dedicar especial atenção ao seu conteúdo (SHAW, 2022).

dos direitos de acesso ambientais, as quais resultaram em importantes acontecimentos nos anos seguintes, como a celebração da Convenção de Aarhus (1998), a inclusão da temática na Agenda 2030 (2015) no reconhecimento de obrigações ambientais procedimentais na Convenção Americana de Direitos Humanos (2017) e a pactuação do Acordo de Escazú (2018).

O primeiro desses eventos ocorreu no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE), quando diversos países europeus adotaram, em 1998, na cidade dinamarquesa de Aarhus, a Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente, que entrou em vigor em 30 de outubro de 2001, se tornando o primeiro tratado internacional a dispor sobre o tema (UN, 2022a).

A Convenção de Aarhus tratou do acesso à justiça em matéria ambiental em seu artigo 9º, o qual estabeleceu a obrigação estatal de disponibilizar o acesso a procedimentos judiciais e administrativos, que deverão ser céleres, previstos em lei, gratuitos ou pouco dispendiosos, a serem julgados por uma instância independente e imparcial de modo justo, eficaz e acessível ao público, tendo como objeto alegações de violações aos direitos de acesso à informação ambiental e participação nas decisões que afetem o ambiente ou qualquer decisão, ato ou omissão de autoridades públicas ou particulares que violem a legislação nacional de proteção ambiental. Ademais, os Estados deverão conceder ampla legitimação ao público, inclusive às organizações não governamentais, para atuar em causas ambientais, devendo ser considerada a possibilidade de criação de mecanismos de assistência para redução dos obstáculos ao acesso à justiça (UNECE, 1998).

Diferentemente do princípio 10 da Declaração do Rio, que tratou superficialmente dos direitos de acesso, a Convenção de Aarhus inovou ao dispor sobre a matéria de forma detalhada, propondo um método de implementação desses direitos (Ferreira; Alancar; Cruz, 2021). Apesar disso, essa Convenção não criou obrigações para o Estado brasileiro, uma vez que este não manifestou seu consentimento em se obrigar pelo tratado, conforme dispõe o artigo 34 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (Brasil, 2009a).

Anos mais tarde, reafirmando a importância do acesso à justiça para o desenvolvimento sustentável, os Estados reunidos na Assembleia

Geral das Nações Unidas aprovaram, em 25 de setembro de 2015, a Agenda 2030, um plano global para melhoria da vida no planeta, constituído de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e diversas metas aferíveis com base em indicadores. Entre os objetivos, se destaca o de nº 16 (Paz, Justiça e Instituições Eficazes), que apresenta como uma de suas metas a promoção do Estado de Direito e a garantia da igualdade de acesso à justiça para todos (IPEA, 2019).

Outro passo à consolidação do direito de acesso à justiça ambiental ocorreu com a edição da Opinião Consultiva (OC) nº 23, em 25 de novembro de 2017, pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. A consulta foi encaminhada pela Colômbia, que questionou quais seriam as obrigações dos Estados signatários da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) em matéria de meio ambiente.

Opinando sobre o tema, a Corte de San José estabeleceu que o direito ao meio ambiente saudável pode ser extraído, como direito autônomo, dos direitos econômicos, sociais e culturais assegurados pelo artigo 26 da Convenção. Além disso, asseverou que esse direito assumiria tanto uma dimensão coletiva (como interesse universal a ser assegurado para as presentes e futuras gerações) quanto uma dimensão individual (como direito essencial cuja degradação repercute em diversos direitos humanos, com os quais mantém um vínculo de interdependência e indivisibilidade, como o direito à vida, saúde, moradia, alimentação, água etc.) (Corte IDH, 2017).

Assim sendo, a Corte concluiu que haveria obrigações estatais substantivas e procedimentais a serem executadas para garantia do direito ao meio ambiente saudável. No tocante às obrigações procedimentais, caberia aos Estados assegurar, entre outros, os direitos de acesso à informação ambiental, à participação pública em decisões que afetem o meio ambiente e de acesso à justiça em matéria ambiental (Corte IDH, 2017).

O reconhecimento de um direito autônomo ao meio ambiente saudável na Convenção Americana de Direitos Humanos, compreendendo a obrigação procedimental de promover o acesso à justiça ambiental, representou um avanço em termos de tutela do meio ambiente. Ao assim proceder, a Corte Interamericana explicitou a obrigação dos Estados signatários de considerar, quando formulando suas políticas de

acesso à justiça em cumprimento aos artigos 8º e 25 da Convenção, as singularidades das questões ambientais.

Entre essas particularidades, a Corte ressaltou a necessidade de adoção de medidas para reduzir ou eliminar as barreiras de acesso decorrentes do impacto desproporcional gerado pelos danos ambientais sobre povos indígenas, mulheres, crianças e adolescentes, comunidades tradicionais, pessoas em situação de pobreza e pessoas com deficiência. Além disso, enfatizou o dever dos Estados de garantir o acesso à justiça às vítimas de danos ambientais transfronteiriços, que não poderão sofrer discriminação em razão de sua nacionalidade, residência ou local de ocorrência do dano (Corte IDH, 2017).

O Brasil, por ter aderido à Convenção Americana de Direitos Humanos, internalizada por meio do Decreto nº 678/1992, deve observar as obrigações ambientais aclaradas pela Corte Interamericana na Opinião Consultiva (OC) nº 23/2017. Eventual descumprimento poderá ser objeto de representação por qualquer pessoa, grupo ou entidade não-governamental, dirigida à Comissão, conforme disposto no artigo 44. (Brasil, 1992b).

O acesso à justiça ambiental foi ainda objeto de um segundo tratado: o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, adotado no âmbito da Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), em 2018, na cidade costarrriquenha de Escazú, que entrou em vigor em 22 de abril de 2021 (UN, 2022b).

O Acordo de Escazú dispõe, em seu artigo 8º, acerca da obrigação dos Estados de assegurar, no âmbito de sua legislação, o acesso a instâncias judiciais e administrativas para contrapor qualquer decisão, ação ou omissão relacionada à informação ambiental, à participação em decisões ambientais ou aos prejuízos causados ao meio ambiente e suas normas. O dispositivo avança dispondo que os procedimentos devem ser efetivos, públicos, transparentes, imparciais, sem custos proibitivos, de legitimação ampla, com medidas cautelares e de facilitação da produção da prova do dano ambiental. Em seguida, exige a adoção de providências para reduzir ou eliminar as barreiras de acesso à justiça, especialmente as relacionadas a pessoas e grupos vulneráveis, para quem deverão ser estabelecidos mecanismos de apoio, tais como assistência técnica e jurídica gratuita, traduções, meios de divulgação

de informações e decisões etc. Por fim, fixa o compromisso dos Estados de promover mecanismos alternativos de solução de conflitos ambientais (CEPAL, 2018).

Ademais, o artigo 9º do Acordo, de modo inédito em um tratado, determina aos Estados a garantia de um ambiente seguro, propício, livre de ameaças e restrições para os defensores de causas ambientais, visando salvaguardar suas liberdades e direitos, inclusive o de acesso à justiça. A disposição é vital aos países da América Latina e do Caribe, onde se localizam 7 dos 10 países com o maior número de assassinatos de defensores ambientais no mundo, segundo dados apurados em 2020, quando se registrou a execução de cerca de 165 ativistas. O Brasil, que se encontra na quarta posição do ranking, foi palco de 20 homicídios, dois terços deles ocorridos na região amazônica (Global Witness, 2021).

Em que pese a relevância de seus dispositivos, o Acordo de Escazú ainda não obriga o Estado brasileiro, que o assinou em setembro de 2018, mas tampouco promoveu sua ratificação. Apenas em maio de 2023 o Poder Executivo encaminhou mensagem submetendo o texto à deliberação do Congresso Nacional. A tramitação, porém, segue lenta, sem perspectiva de aprovação em um curto prazo (Câmara dos deputados, 2023).

Mesmo diante desse revés, o percurso desde a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) até o Acordo de Escazú (2018) revela que, progressivamente, a ideia de um acesso à justiça geral, aplicável a todos os direitos, tem cedido espaço para uma concepção mais específica de acesso à justiça ambiental, a qual se mostra mais adequada por considerar as peculiaridades e obstáculos próprios do direito material tutelado, permitindo, assim, a formulação de políticas sob medida para enfrentamento às barreiras ao acesso.

8.2 Conteúdo do princípio

A noção hodierna de acesso à justiça surgiu a partir das pesquisas coordenadas nas décadas de 1960 e 1970 por Mauro Cappelletti e Bryant Garth no Projeto Florença, que buscaram identificar os principais obstáculos ao efetivo acesso e distinguir as medidas necessárias para os superar. Como resultado dos estudos, os autores apontaram a imprescindibilidade da assistência judiciária aos mais pobres, da re-

apresentação adequada dos interesses coletivos e de ampla reforma nas instituições e nos procedimentos de resolução de conflitos (Cappelletti; Garth, 1988).

Essas três providências foram denominadas *ondas renovatórias do processo* e exerceram considerável influência no Brasil durante o período de transição do modelo de Estado Liberal para o Estado Social, no qual a garantia formal de direito de ação cedeu espaço à garantia substancial de acesso à justiça, visto como acesso a uma ordem jurídica justa (Galdino, 2011).

O conceito de acesso a uma ordem jurídica justa foi cunhado por Watanabe (1988), para quem esse compreende as seguintes garantias: (I) garantia de informação para possibilitar o reconhecimento do direito violado e de seus meios de tutela; (II) garantia de uma ordem jurídica adequada à realidade socioeconômica do país; (III) garantia de um Poder Judiciário adequadamente organizado e integrado por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com uma ordem jurídica justa; (IV) garantia de instrumentos processuais capazes de viabilizar a efetiva tutela dos direitos; e (V) garantia à remoção dos obstáculos ao efetivo acesso. Pensado desse modo, o acesso à justiça não se esgotaria no mero ingresso no Poder Judiciário, mas representaria um rol mais amplo de garantias de acesso a qualquer meio adequado à solução de controvérsias, incluindo os meios alternativos, como a mediação e a conciliação (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020).

Sob a ótica ambiental, Ebbesson (2021) sustenta que o referido princípio pode ser compreendido como o direito de submeter atos, omissões e decisões estatais ou privadas que afetem o meio ambiente a uma instância revisora independente e capaz de estabelecer a correta aplicação das leis. O autor observa, ainda, que essa estreita vinculação com a aplicação da lei revela o papel crucial que o acesso à justiça desempenha ao assegurar a efetividade das normas ambientais e, consequentemente, promover a melhoria dos níveis de proteção da saúde e da natureza.

A tarefa de prover um acesso efetivo à justiça, porém, apresenta desafios adicionais diante da natureza transindividual do bem ambiental, porquanto boa parte dos litígios ostenta um elevado grau de complexidade e de conflituosidade interna entre as diversas pessoas e grupos impactados, os quais nem sempre estão de acordo com as soluções buscadas pelo legitimado coletivo:

Se uma coletividade é lesada pela construção de uma usina hidrelétrica que desloca pessoas, alaga terras de comunidades tradicionais, altera o curso do rio, interfere nas relações interpessoais dos moradores, abala a dinâmica socioeconômica da região, diminui a ictiofauna, modifica o trajeto das estradas, extingue espécies animais endêmicas, impede a realização de determinadas atividades produtivas e piora as condições de saneamento, se está diante de uma miríade de pretensões coletivas que dificilmente serão unívocas ou de fácil apreensão pelo legitimado coletivo e pelo juiz. (Vitorelli, 2019, p. 23)

Por isso a importância de se identificar as peculiaridades de cada litígio ambiental, de modo a viabilizar a necessária adequação procedimental e a mais ampla participação pública no processo de formação da pretensão e de tomada de decisão, que pode se dar no âmbito administrativo, judicial ou extrajudicial.

Entre os meios de solução de controvérsias, o processo administrativo ambiental costuma ser o primeiro canal de acesso à justiça, seja para acionar o poder de polícia estatal contra ações ou omissões de particulares, seja para provocar o poder-dever de autotutela da Administração Pública, possibilitando, assim, a revisão de atos administrativos lesivos ao ambiente.

Logo, se pode afirmar que os principais objetivos do processo administrativo ambiental são “garantir a racionalidade do uso de recursos naturais e evitar ou corrigir a prática de um dano ambiental ao mesmo tempo em que permite ao titular de uma pretensão ou aos afetados levarem à ponderação os fatos, argumentos e interesses por eles apresentados” (Niebuhr, 2014, p. 201).

8.3 Âmbito de aplicação do princípio

No âmbito federal, o procedimento de apuração de infrações ao meio ambiente se encontra previsto nos artigos 70 a 76 da Lei nº 9.605/1998, os quais são regulamentados pelo Decreto nº 6.514/2008. Em linhas gerais, a Lei nº 9.605/1998 estabelece que qualquer pessoa poderá representar aos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) ou aos agentes das Capitâneas dos Portos contra ações ou omissões que violem as normas ambientais. Constatada a irregularidade, será instaurado processo administrativo a fim de assegurar ao infrator a ampla defesa e o contraditório (Brasil, 2020). Por sua vez, o Decreto nº 6.514/2008, além de minuciar o procedimento a ser observado, estimula a conciliação por meio do Núcleo de Conciliação

Ambiental, que tem a atribuição de realizar audiências a fim de apresentar soluções legais para encerramento do processo. Nesses casos, a conciliação não exclui a obrigação de reparar o dano ambiental, e o seu termo será publicado no site do órgão responsável (Brasil, 2022b).

Destaca-se que, sob a ótica do suposto infrator, a observância do devido processo administrativo ambiental para imposição de sanções representa a concretização de seu direito de acesso à justiça, uma vez que esse princípio exige que a tomada de decisão seja realizada de modo a fazer justiça a ambas as partes, e não apenas àquela que submete o litígio (Dinamarco; Badaró; Lopes, 2020).

Fora do contexto sancionatório, o processo administrativo em geral é regido na esfera federal pela Lei nº 9.784/1999, que dispõe sobre instrumentos à garantia do acesso à justiça. Exemplo disso são as disposições relativas ao direito à assistência facultativa por advogado (art. 3º, IV), a proibição de cobrança de despesas processuais não previstas em lei (art. 2º, parágrafo único, XI) e a vedação de recusa imotivada de recebimento de documentos (art. 6º, parágrafo único), sendo as duas primeiras voltadas à redução da barreira econômica e, a última, à da barreira informacional (Brasil, 2021).

Nota-se, ademais, o estabelecimento de legitimidade para atuar no processo administrativo diante de casos envolvendo direitos ou interesses difusos, pois a Lei nº 9.784/1999 define que tanto as pessoas quanto as associações legalmente constituídas podem atuar como interessados nesses casos (art. 9º, IV), sem exigir pertinência temática ou prazo mínimo de constituição (Brasil, 2021).

Em relação à legitimidade conferida às pessoas, a doutrina tem interpretado restritivamente o termo para considerar que, em regra, se refere a pessoas legalmente constituídas (pessoas jurídicas), e não a pessoas físicas, tendo em vista que o elevado número de titulares poderia comprometer a razoável duração do processo. Desse modo, apenas em casos excepcionais a atuação de pessoas físicas deverá ser admitida, como em hipóteses em que não houver entidade legalmente constituída (Nohara; Marrara, 2009).

Em matéria de produção probatória, a Lei nº 9.784/1999, além de estipular que as atividades de instrução se realizam de ofício (art. 29), prevê meios para a ampla participação pública na tomada de decisão, que são as consultas e as audiências públicas (arts. 31 e 32) (Brasil,

2021). Essas são objeto de regulamentação no contexto da avaliação de impacto ambiental pelas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 01/86 e 09/87, que fixam seus requisitos e formalidades (CONAMA, 1987, 1997).

Outro aspecto da Lei nº 9.784/1999 diz respeito à possibilidade, prevista no artigo 45, de adoção de providências acauteladoras no processo administrativo sem a prévia manifestação do interessado (Brasil, 2021), o que, em muitos casos, se apresenta como indispensável para evitar a ocorrência ou continuidade de condutas ilícitas causadoras de significativo risco de danos ao meio ambiente.

Os dispositivos supracitados revelam o potencial do processo administrativo para conferir acesso a uma ordem jurídica justa por meio da solução de litígios ambientais. No entanto, a maioria dos casos não se encerra na esfera administrativa, já que o princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição, permite que a parte vencida submeta novamente a questão debatida ao Poder Judiciário, que atuará como árbitro final da controvérsia.

O processo judicial ambiental encontra diretamente, na Constituição, seus fundamentos, a partir da combinação do artigo 5º, inciso XXXV, com o artigo 225. Essa característica implica a indispensável adaptação das normas processuais infraconstitucionais de feição civilista (desenvolvidas para o trato de conflitos patrimoniais individuais), a fim de que sejam ajustadas a um regime publicista, adequado ao caráter transindividual e indisponível do direito fundamental ao meio ambiente (Lunelli; Marin, 2019).

A dificuldade de aplicação dos instrumentos privados para causas ambientais está no fato de que eles, em regra, se voltam para danos que já ocorreram e que podem ser reparados pelo pagamento de indenizações em dinheiro, enquanto a tutela do meio ambiente demanda providências anteriores à sua consumação, algumas vezes baseadas em um juízo probabilístico de riscos, (princípio da precaução) pois, com frequência, os danos se mostram irreparáveis (Redgwell, 2007).

Na ordem jurídica brasileira, os principais instrumentos processuais coletivos de defesa do meio ambiente são: a ação popular (Lei nº 4.717/1965); a ação civil pública (Lei nº 7.347/1985); o mandado de segurança coletivo (Lei nº 12.016/2009); e o mandado de injunção (Lei nº 13.300/2016), todos com previsão constitucional. Esses,

conjugados com as disposições processuais do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), interagem e integram o *microsistema de tutela coletiva do patrimônio público*, que desempenha a função de fonte primária para o preenchimento de eventuais lacunas, de tal maneira que o Código de Processo Civil passa a ocupar um papel secundário (Fiorillo, 2016). Também é necessário mencionar a possibilidade de controle concentrado de constitucionalidade em matéria ambiental, por meio de ação direta de constitucionalidade, ação de inconstitucionalidade por omissão e arguição de descumprimento de preceito fundamental (Ferreira, 2015, p. 361-411).

No que concerne aos principais obstáculos para o acesso à justiça ambiental, a Convenção de Aarhus e o Acordo de Escazú apontam as seguintes disfunções que podem afetar os processos judiciais: (I) a restrição da legitimidade para atuar em defesa do meio ambiente; (II) a imposição de custos econômicos proibitivos; (III) a exigência de provas de difícil ou impossível produção; e (IV) a ausência de medidas provisórias para prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente (UNECE, 1998; CEPAL, 2018).

A legitimidade ativa é a primeira barreira jurídica a ser superada por aquele que pretende ajuizar uma demanda, porquanto se trata de uma condição da ação cujo descumprimento acarreta a extinção do processo sem julgamento de seu mérito, conforme o artigo 485, VI, do Código de Processo Civil (Brasil, 2022c). Didier Jr. e Zaneti Jr. (2017) apontam que o Brasil adotou, nas ações coletivas, uma legitimação plúrima e mista, na medida em que admitiu a atuação de diversos legitimados, tanto do setor público quanto do privado. Exemplo disso pode ser encontrado na ação popular, na qual o cidadão é o legitimado (Brasil, 1977), e na ação civil pública, que admite a postulação pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelos entes da Administração Pública e por associação constituída há, pelo menos, um ano, cuja finalidade institucional seja pertinente à causa (Brasil, 2014).

Atento ao princípio do acesso à justiça, o artigo 5º, §4º, da Lei da Ação Civil Pública, permitiu ao juiz a dispensa do requisito da pré-constituição das associações nos casos de manifesto interesse social, seja pela dimensão ou característica do dano, seja pela relevância do bem jurídico a ser protegido, como é o caso do bem ambiental (Brasil, 2014).

Também no sentido de amainar o rigor do requisito da pertinência temática das associações, a 4ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 1.357.618/DF, ressaltou que o juiz, ao verificar essa condição, “há de ser responsavelmente flexível e amplo, em contemplação ao princípio constitucional do acesso à justiça” (Brasil, 2017, p. 2).

Dinamarco, Badaró e Lopes (2020) defendem que o juiz deve ser flexível na análise das exigências formais do processo, notadamente quanto às condições da ação e aos pressupostos processuais, devendo ser priorizado o julgamento do mérito nos casos em que a irregularidade processual não causar prejuízo, privilegiando, dessa forma, o acesso à justiça.

Quanto à possibilidade de atuação dos cidadãos e as das associações, percebe-se um déficit de participação da sociedade civil no ajuizamento de demandas coletivas ambientais, que costumam ser protagonizadas por órgãos públicos, especialmente pelo Ministério Público. Essa inação privada pode ser atribuída a múltiplas causas, merecendo destaque a dificuldade de assistência jurídica e a incapacidade de arcar com os custos do processo (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Visando reduzir esses obstáculos econômicos, a Constituição de 1988 isentou os autores de ações populares da obrigação de pagamento das custas judiciais e do ônus de sucumbência (art. 5º, LXXIII) e estipulou a obrigação estatal de prestar assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados (art. 5º, LXXIV), tarefa desempenhada pela Defensoria Pública (Brasil, 2022a). Igualmente, a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), em seu artigo 18, dispensou os autores de realizar o adiantamento de custas, honorários periciais e quaisquer outras despesas, além de vedar a condenação das associações autoras, caso derrotadas, em honorários advocatícios, custas e despesas processuais (Brasil, 2014).

Em março de 2022, ao julgar o Recurso Especial nº 1.974.436/RJ, a 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), por unanimidade, estabeleceu que, conquanto associações e fundações privadas não estejam sujeitas aos ônus de sucumbência, nas ações civis públicas por elas propostas, é possível a condenação dos réus ao pagamento de custas processuais e dos honorários advocatícios, uma vez que inexiste simetria entre as partes e que a medida amplia o acesso à justiça das sociedades civis organizadas, que deixarão de suportar o pagamento

de tais verbas. Na decisão, se distinguiu o caso julgado das ações civis públicas em que a União é autora, hipótese em que haveria simetria entre as partes e em que os réus não poderiam ser condenados às verbas de sucumbência (Brasil, 2022d).

Além dos aspectos econômicos, outra barreira ao acesso à justiça diz respeito à exigência de provas de difícil ou de impossível produção (prova diabólica) para demonstração do dano ou risco ambiental. Tais dificuldades probatórias advêm do fato de que o dano ambiental tem natureza extrapatrimonial, e seu nexo causal frequentemente se mostra disperso tanto pela distância temporal entre a conduta danosa e a manifestação do dano quanto pela presença de ações múltiplas, cumulativas e sinérgicas que o originam (Leite; Ayala, 2019). Desse modo, os tradicionais critérios de distribuição do ônus da prova previstos no artigo 373 do Código de Processo Civil se mostram inadequados para as ações ambientais (Brasil, 2022c).

Atento a essa questão, o Superior Tribunal de Justiça, há mais de uma década, reconhece a possibilidade de inversão do ônus da prova, com base no princípio da precaução e no artigo 6º, VIII, da Lei nº 8.078/1990, combinado com o artigo 21 da Lei nº 7.347/1985, transferindo para o suposto causador do dano ambiental o ônus de provar “que não o causou ou que a substância lançada ao meio ambiente não lhe é potencialmente lesiva” (Brasil, 2009b, p. 1). Mais recentemente, o STJ aprovou a Súmula 618, dispondo que “a inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental” (Brasil, 2018a, p. 1.290).

Além disso, visando facilitar o acesso à justiça, a Corte Especial aprovou a Súmula 623, segundo a qual “as obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor” (Brasil, 2018b, p. 1.300). Tal medida, conjugada com a natureza objetiva da responsabilidade civil pelo dano ambiental, prevista no artigo 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981 (Brasil, 2013), elimina a discussão sobre quem foi o responsável direto pelo dano ambiental e sobre se houve dolo ou culpa na conduta.

O último obstáculo ao acesso à justiça se refere à ausência de medidas provisórias para prevenir, fazer cessar, mitigar ou recompor danos ao meio ambiente. Nesse ponto, se destacam as possibilidades de concessão da tutela de urgência (art. 300) e da tutela inibitória ou

de remoção do ilícito (art. 497, parágrafo único), ambas previstas no Código de Processo Civil (Brasil, 2022c).

Marinoni (2019) assevera que a diferença entre esses dois tipos de tutela é que, enquanto a tutela de urgência tem natureza ressarcitória e se volta para o dano ou para a possibilidade de sua ocorrência, a tutela inibitória ou de remoção se preocupa em inibir ou remover os efeitos concretos de um ato transgressor do ordenamento jurídico, independentemente da ocorrência ou da chance de dano. O autor destaca que essa última foi introduzida no novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015) e que tem sido utilizada em demandas ambientais nas quais a preocupação repousa na obtenção de uma tutela específica para evitar a prática do ilícito ambiental, e não na obtenção de uma tutela repressiva voltada para o ressarcimento de danos consumados.

Os exemplos acima evidenciam que as normas e decisões judiciais têm avançado rumo ao objetivo de promover o acesso a uma ordem jurídica justa. Contudo, ainda há medidas a serem implementadas, especialmente no tocante às pessoas e grupos que, em razão de sua localização geográfica, condição econômica, grau de instrução ou referencial cultural, se encontram em situação de especial vulnerabilidade.

Além disso, se o princípio da inafastabilidade da jurisdição, por um lado, tem permitido a dupla verificação da correção da solução alcançada, por outro, tem reduzido a importância das demais instâncias de soluções de conflitos, acarretando o aumento de processos judiciais em matéria ambiental. Em razão das limitações institucionais do Poder Judiciário, se verifica, como consequência, a piora qualitativa nas decisões e a demora na resposta aos casos submetidos.

O esgotamento desse modelo de heterocomposição judicial tem levado à busca por meios alternativos de solução de conflitos ambientais capazes de prover o acesso tempestivo e efetivo à justiça. Esses esforços podem ser ilustrados no Enunciado nº 138, de natureza doutrinária, aprovado durante a II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios, realizada nos dias 26 e 27 de agosto de 2021 pelo Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal (CJF):

Recomenda-se a utilização da mediação para a resolução de conflitos socioambientais, notadamente para viabilizar, na forma do art. 3º, § 2º, da Lei de Mediação, o acesso à justiça e à satisfação de direitos disponíveis e indisponíveis transacionáveis, incluindo medidas pre-

ventivas, repressivas e de reparação de danos ao meio ambiente e à coletividade. (CJF, 2021, p. 54)

Com a aprovação do verbete, frisou-se que a mediação, como método autocompositivo, promove maior abertura para o diálogo entre os envolvidos na controvérsia ambiental, que podem ser assistidos por especialistas, entidades e interessados sem limitações formais, possibilitando assim a criação de soluções sustentáveis com maior probabilidade de cumprimento voluntário (CJF, 2021).

O que se observa hoje é a adoção de múltiplas abordagens para concretizar o princípio do acesso à justiça, seja por meio de reformas procedimentais na gestão de conflitos em juízo, do estímulo à conciliação, da ampliação da participação de leigos e especialistas ou da utilização dos meios alternativos para tratamento de controvérsias (Tartuce, 2021).

8.4 Balanço crítico

O princípio constitucional do acesso à justiça encontra-se consolidado, tanto no âmbito normativo quanto no jurisprudencial, nos quais frequentemente tem sido invocado para afastar exigências excessivas de natureza formal que dificultam o seu exercício. Na seara ambiental, o princípio tem contribuído para a tarefa de concretização das promessas legislativas, assegurando a observância, inclusive, de outros direitos procedimentais, como o acesso à informação ambiental e a participação pública nas tomadas de decisão que afetem o meio ambiente.

Sua conceituação pela doutrina e pelos órgãos decisórios apresenta clareza, sendo comum a referência à garantia de uma tutela jurídica acessível ao maior número de pessoas (universalidade), com observância ao devido processo legal (legitimidade), a ser prestada em tempo razoável (tempestividade) e com aptidão de transformar a realidade (efetividade). Em sua aplicação, o princípio tem se relevado como uma importante bússola capaz de guiar outros princípios e regras rumo a uma ordem jurídica mais aberta e justa.

Apesar dos avanços nos últimos anos, esse princípio ainda encontra obstáculos no âmbito ambiental, como a desconsideração da singularidade da tutela do ambiente, que enseja a aplicação automática e irrefletida de normas voltadas para conflitos patrimoniais individuais e

a ausência de mecanismos de apoio a pessoas e a grupos em situação de vulnerabilidade.

Devido à relevância de seus dispositivos para superação desses entraves, se espera que, em breve, o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) possa ser finalmente incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro.

Referências

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, DF: Presidência da República, [1992a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 7 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília, DF: Presidência da República, [1992b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 11 jul. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, [2009a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 9 jul. 2022.

BRASIL. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, [1977]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2013]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 618. A inversão do ônus da prova aplica-se às ações de degradação ambiental. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2018a] Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 623. As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2018b] Disponível em: https://www.stj.jus.br/docs_internet/jurisprudencia/tematica/download/SU/Sumulas/SumulasSTJ.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial nº 1.060.753/SP. Processual Civil. [...] Perícia. Dano ambiental. Direito do suposto poluidor. Princípio da Precaução. Inversão do ônus da prova. Recorrente: Rodrimar S/A. Recorrido: Fazenda do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Eliana Calmon, julgado em 1/12/2009b. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=933448&num_registro=200801130826&data=20091214&formato=PDF. Acesso em: 7 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (3ª Turma). Recurso Especial nº 1.974.436/RJ. Civil e Processual Civil. Ação civil pública proposta por associação de natureza privada. Art. 18 da Lei 7.347/1985. Honorários advocatícios. Princípio da simetria utilizado em benefício do réu. Impossibilidade. Recorrente: Pepsico do Brasil Ltda. Recorrido: Lonardo Carvalho da Silva. Relatora: Min. Nancy Andrighi, julgado em 22/03/2022d. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202102253245>. Acesso em: 17 jul. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (4ª Turma). **Recurso Especial nº 1.357.618/DF**. Ação Civil Pública. [...] Legitimidade ativa de associação. Requisito temporal. Constituição há, pelo menos, um ano. Flexibilização. Interesse social e relevância do bem jurídico tutelado. Direito humano à alimentação adequada. Pertinência temática demonstrada [...]. Recorrente: Abracon Saúde Associação Brasileira de Defesa dos Consumidores de Plano de Saúde. Recorrido: Subway Systems do Brasil Ltda. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 26/09/2017. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1640285&num_registro=201202598435&data=20171124&formato=PDF. Acesso em: 8 ago. 2022.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. MSC 209/2023. **Mensagem de Acordos, convênios, tratados e atos internacionais**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 11 maio 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2362125>. Acesso em: 8 mar. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CEPAL. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. **CEPAL**, 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 9 jul. 2022.

CJF. Enunciado 138. II Jornada de Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. **CJF**, 2021. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/prevencao-e-solucao-extrajudicial-de-litigios/ii-jornada-2013-enunciados-aprovados/@@download/arquivo>. Acesso em: 1 ago. 2022.

CONAMA. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. Brasília, DF: Conama, [1997]. Disponível em: <https://bit.ly/3QsC4mK>. Acesso em: 6 ago. 2022.

CONAMA. **Resolução nº 9, de 3 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, DF: Conama, [1987]. Disponível em: <https://bit.ly/3Q5IPLk>. Acesso em: 6 ago. 2022.

CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. **CORTE IDH**, 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 11 jul. 2022.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; ZANETI JÚNIOR, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil**: processo coletivo. 11. ed. Salvador: Juspodivm, 2017. v. 4.

DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria Geral do Processo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

EBBESSON, Jonas. Public Participation. *In*: RAJAMANI, Lavanya; PEEL, Jacqueline (ed.). **The Oxford Handbook of international Environmental Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021, p. 351-367.

FERREIRA, Adriano Fernandes; ALENCAR, Brenda Freitas de; CRUZ, Thiago Snaider Nunes da. A importância da Convenção de Aarhus como instrumento de democracia ambiental. **Brazilian Journal Of Development**, Curitiba, v. 7, n. 6, p. 62.681-62.698, jun. 2021. DOI: 10.34117/bjdv7n6-579. Acesso em: 9 jul. 2022.

FERREIRA, Heline Sivini. Os instrumentos Jurisdicionais ambientais na Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 361-411.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

GALDINO, Flávio. Princípio do acesso à justiça. In: TORRES, Ricardo Lobo; KATAOKA, Eduardo Takemi; GALDINO, Flávio (org.). **Dicionário de princípios jurídicos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 14-44.

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

GLOBAL WITNESS. Last Line of Defense: the industries causing the climate crisis and attacks against land and environmental defenders. **Global Witted**, 2021. Disponível em: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/last-line-defence/>. Acesso em: 9 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nº 16. **IPEA**, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>. Acesso em: 9 jul. 2022.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. **Dano ambiental**. 8. ed. Barueri: Grupo Gen, 2019. *E-book*.

LUNELLI, Carlos Alberto; MARIN, Jeferson Dytz. **Processo ambiental**: características da tutela específica e temas essenciais. Rio Grande: Editora da FURG, 2019. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/processo-ambiental-ps.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

NIEBUHR, Pedro de Menezes. **Processo administrativo ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. **Processo administrativo**: Lei nº 9.784/99 comentada. Barueri: Atlas, 2009. *E-book*.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos Humanos. **ONU Brasil**, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

REDGWELL, Catherine. Access to Environmental Justice. In: FRANCIONI, Francesco (ed.). **Access to Justice as a Human Right**. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 283-310.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do Direito Ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SHAW, Malcolm Nathan. **International Law**. 9. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

TARTUCE, Fernanda. **Mediação nos conflitos civis**. 6. ed. São Paulo: Método: 2021. *E-book*.

UNITED NATIONS (UN). Convention on Access to information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). UN, 2022a. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en. Acesso em: 9 jul. 2022.

UNITED NATIONS (UN). Regional Agreement on Access to information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement). UN, 2022b. Disponível em: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en. Acesso em: 9 jul. 2022.

UNITED NATIONS (UN). Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Rio Declaration on Environment and Development. UN, 1992. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2022.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). **Convenção de Aarhus**. 1998. Disponível em: <https://unece.org/DAM/env/pp/EU%20texts/conventioninportogese.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2022.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Environmental Rule of Law: First Global Report**. 2019. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report>. Acesso em: 5 mar. 2022.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido R.; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

9 Princípio de participação no direito ambiental

Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira⁶²

Mateus Vinicius Kaiser⁶³

Vitória Sebben⁶⁴

O objetivo deste capítulo é realizar um debate a respeito do princípio da participação em matéria de meio ambiente, com enfoque jurídico-político, propondo algumas reflexões sobre suas potencialidades e suas limitações. A questão é de imensa complexidade, tanto sob o aspecto político quanto sob o jurídico, de modo que o texto apresenta perfil reflexivo e não tem a pretensão de esgotar o tema. A premissa é que não existe solução institucional para os problemas ambientais que não passe por uma cidadania ambiental ativa e por mecanismos de participação da sociedade nos processos decisórios, administrativos, legislativos ou judiciais. Ainda que essa participação não seja, por si só, uma garantia de sucesso das políticas ambientais, ela tende a qualificar os processos decisórios, além de constituir um valor em si.

A formação e a autonomia do Direito ambiental podem, em grande medida, ser atribuídas a forças sociais “democratizantes”. É praticamente consenso na doutrina jurídica que “o despertar da consciência ecológica mediante práticas sociais consolidou os valores ecológicos no espaço político, alcançando, posteriormente, também o universo jurídico” (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 117). Nesses termos, a participação engajada é condição *sine qua non* para o avanço da proteção ambiental, visto que a positivação de normas protetivas só teve espaço por intermédio dos alertas do meio acadêmico, da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais em geral.

⁶² Doutor (2011) e Mestre (2005) em Direito pela UFSC. Pós-Doutorado (2019) na Pace University/NY, Elisabeth Haub School Of Law. Professor na Universidade de Caxias do Sul em diversos Cursos e no PPGDir (Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico. E-mail: cemsilveira@ucs.br.

⁶³ Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul e bolsista Capes. Bacharel em Direito (2022) pela mesma instituição. Advogado.

⁶⁴ Graduanda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista voluntária vinculada ao Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico.

9.1 Previsão normativa

Tendo em conta a limitação de espaço (cada qual mereceria um estudo aprofundado), apresentam-se neste tópico alguns dos principais diplomas, de direito internacionais e internos, que dão conta da positividade da participação democrática ambiental.

Vale mencionar, de início, o artigo 25 do *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*, de 1966, que “prevê um direito geral de participação em assuntos públicos” (Machado, 2022, p. 671), diretamente, ou por meio de representantes livremente escolhidos. É um marco importante, na medida em que serviu como referência para a posterior construção de um princípio da participação voltado especificamente para a questão ambiental, que ocorreu no ano de 1992, no princípio 10 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O princípio 10 vincula os direitos à informação, à participação democrática e ao acesso à justiça em matéria de meio ambiente. Esses direitos passam a aparecer sempre juntos, tanto nos tratados internacionais quanto na legislação interna. Há boas razões para esta redação, já que é impossível pensar em participação ou em acesso à justiça sem informação qualificada e vice-versa.

Conforme Machado (2022, p. 673), o princípio de participação – ou seja, “o dever de os Estados fornecerem vários canais de participação a grupos e indivíduos potencialmente afetados por projetos, atividades ou políticas ambientais” – deve ser compreendido tanto no que diz respeito às relações dos atores sociais entre si quanto entre os atores privados e o Estado.

Lafer (2022, p. 748) destaca a importância da Rio-92 em “consolidar de maneira duradoura na agenda internacional os temas do meio ambiente e sua constitutiva interligação com o desenvolvimento sustentável”. Essa Conferência mobilizou “as sensibilidades das novas gerações, instigou a criação de organizações não governamentais dedicadas à temática ambiental, impactou com alcance global a opinião pública”; por esse motivo, teria sido a menos “governamental” das grandes conferências diplomáticas, marcada por uma diplomacia de tipo aberto (2022, p. 740).

Em 1998 foi aprovada a “Convenção sobre Acesso à Informação, Participação Pública na Tomada de Decisões e Acesso à Justiça em Questões Ambientais”, conhecida como *Convenção de Åarhus*. O do-

cumento aprovado, que entrou em vigor em 2001, detalhou os três princípios ambientais diretamente associados à cidadania e ao Princípio 10 da Declaração da Rio-92. A convenção abordou a participação, a informação e o acesso à justiça a partir de uma gramática de direitos subjetivos. Embora a Convenção de Århus tenha permitido a assinatura por quaisquer países, foi ratificada apenas por países europeus e asiáticos (Unece, 2023). As tentativas de promover a adesão do Brasil ao acordo não vicejaram.

Em relação à América Latina e ao Caribe, foi assinado em 27 de setembro de 2018 o “Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe”, conhecido como *Acordo de Escazú*. Para Kerbrat e Bolopion, o Acordo resultou de uma iniciativa conjunta de diversos Estados da região e, à semelhança de Århus, teve como objetivo promover e garantir o gozo dos direitos de participação democrática, informação e acesso à justiça, estabelecidos no princípio 10 da Declaração do Rio. (Kerbrat; Bolopion, 2022, p. 254).

O artigo 7º do Acordo De Escazú trata da participação pública nos processos de tomada de decisão, em conexão com os direitos humanos. A ideia deste artigo é visualizar o compromisso das Partes com o dever de implementar o direito (subjetivo) de participação do público, com caráter aberto e inclusivo, em todos os processos de tomada de decisão ambientais. Essa participação pública deve ocorrer desde as etapas iniciais dos processos de tomada de decisões, de maneira que as observações da sociedade civil sejam devidamente consideradas e contribuam para os processos deliberativos. Para tanto, cada parte deverá assegurar o acesso à informação pública, clara, oportuna e compreensível, que possa tornar efetiva a participação no processo de tomada de decisões.

O item 7 do artigo 7º prevê o direito do público de apresentar razões, pelos meios apropriados e disponíveis, e o dever da autoridade pública de levar em conta o resultado desse processo de participação antes da tomada de decisão. Pelo item 8, as Partes garantirão que o público seja informado, tempestivamente, sobre os fundamentos e razões subjacentes à decisão e sobre como as suas observações foram levadas em consideração.

Cita-se, também, o artigo 9º do Acordo de Escazú, que se refere à proteção dos defensores dos direitos humanos relacionados aos direitos do meio ambiente (Kerbrat; Bolopion, 2022, p. 255). Trata-se de dis-

positivo essencial em um diploma com os objetivos de Escazú, particularmente para o Brasil: no ano de 2022, o Brasil foi o 2º país do mundo onde houve mais assassinatos de militantes dos direitos humanos e do meio ambiente, com 34 entre os 177 assassinatos comprovados no mundo (Pontes, 2023). Por essa razão, o artigo 9º fala em garantir um ambiente seguro e propício para pessoas, grupos e organizações que defendem direitos humanos em questões ambientais, livres de ameaças, restrições e insegurança.

Essas são algumas das obrigações estabelecidas pelo Acordo de Escazú, que foi assinado pelo Brasil em 2018. Contudo, somente em maio de 2023 o texto foi enviado ao Congresso para ratificação (Brasil, 2023). A demora para ratificar o acordo se justifica em razão da posição desfavorável do governo federal, que não deu seguimento ao processo de ratificação. A expectativa é que esse acordo seja ratificado, o que traria obrigações para o Brasil. Estas não seriam de fácil concretização, mas fariam-se necessárias para tornar a gestão ambiental mais democrática no Brasil.

Para Kerbrat e Bolopion (2022, p. 247), “os direitos de participação também aparecem com destaque nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos no contexto da Agenda 2030”. O ODS 16 tem o fim de promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis. Nesses termos, o item 16.7 pretende garantir uma tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

No plano interno, o artigo 225 da Constituição da República trata do direito de todos ao meio ambiente, que é entendido como bem de uso comum do povo; ou seja, não é um bem estatal. Nesses termos, a obrigação de defender, preservar e proteger o meio ambiente é do poder público e da coletividade. Os princípios do acesso à informação, da participação pública e do acesso à justiça em assuntos ambientais, são plenamente compatíveis com a nossa Constituição. Embora não seja por si só uma garantia de efetividade, o texto do artigo 225 dá margem a uma abertura cidadã nos processos decisórios, das mais diversas formas.

O direito de acesso à informação está inscrito no artigo 5º, inciso XIV da Constituição brasileira. O acesso à justiça está posto no

art. 5º, inciso XXXV. O artigo 5º, inciso LXXIII, por sua vez, traz a ação popular, instrumento de controle popular do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural. Daí a chamada “ação popular ambiental”. No art. 225, §1º, inciso VI, pode-se sublinhar a importância da educação e da conscientização ambiental, que podem ser vistas como pressupostos da participação cidadã. Além da Constituição Federal, menciona-se a Lei de Acesso à Informação, *Lei nº 12.527/2011*, e a Lei de Acesso à Informação em matéria ambiental, *Lei nº 10.650/2003*, que trata especificamente do acesso à informação com relação aos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), tais como o CONAMA, IBAMA, ICMBio.

9.2 O conteúdo do princípio

Para falar de participação em matéria ambiental, é necessário, também, falar de cultura política, bem como problematizar o conceito de cidadania. A cidadania ativa requer condições materiais mínimas, educação e engajamento. Uma cultura política forte é algo a ser construído a longo prazo, infelizmente não parece ser esse o *ethos* predominante. O Brasil tem uma tradição clientelista e corporativista muito forte, inclusive com reminiscências do coronelismo. As mazelas da formação histórica do país, muitas vezes, falam mais alto do que o ideal de uma cidadania democrática. Com exceção, certamente, de honrosos exemplos.

O princípio da participação é aquele que reconhece, preza e fomenta a criação de espaços democráticos de deliberação e de formação de decisões públicas, com o fim de conferir a elas o atributo da legitimidade. Sem pretensão de tornar obsoletos os métodos próprios da democracia representativa, o princípio da participação busca a criação de focos de democracia direta, convidando os movimentos sociais (e o cidadão individualmente considerado) a interferir substancialmente nos rumos da política. Evidentemente, a participação deve ser estimulada nos três poderes da república.

De acordo com Kerbrat e Bolopion (2022, p. 247), os direitos de participação garantem legitimidade às decisões “ao permitir o acompanhamento da ação do Estado e ao assegurar que os interesses divergentes dos diferentes grupos sociais sejam levados em consideração”. Um

dos requisitos mais importantes para que uma sociedade possa ser considerada democrática é a legitimação política das decisões que dizem respeito à *polis*. Nesse sentido, a democracia pode ser compreendida como um projeto de autonomia individual e coletiva, que, no entender de Castoriadis (2007), é “um projeto social histórico que pode ser realizado e depende de uma atividade lúcida dos povos, da sua compreensão, vontade e imaginação”. Daí a importância de espaços que permitam a fala aberta e equânime, e a sensação de que diferentes argumentos, necessidades, demandas e pontos de vista foram levados em consideração ao institucionalizar soluções aos problemas sociais. À parte a qualidade da decisão em si, o exercício da autonomia é um valor em si mesmo.

O direito de participação democrática aparece sempre vinculado ao direito à informação e ao direito de acesso à justiça, tanto nos tratados internacionais quanto na legislação interna. Essa proximidade conceitual encontra correspondência no real dos problemas sociais e ambientais: não se pode pensar em participação cidadã sem meios de informação que garantam a possibilidade de a sociedade civil realizar propostas de rumos a serem tomados, assim como de fiscalizar a administração da coisa pública. Da mesma forma, o acesso à justiça também se esvazia sem a publicidade, a transparência e a participação.

A complexidade dos assuntos ambientais reforça o dever estatal de inclusão dos grupos sociais em espaços decisórios mais abertos, visto que, em um primeiro momento, eles parecem não ser acessíveis ao cidadão comum. A dificuldade das matérias ambientais não deve servir de argumento para mitigar a participação; antes, reforça que a informação qualificada é crucial para o exercício substancial da cidadania ambiental.

Essa ideia de fortalecimento recíproco de direitos entre os direitos de informação, participação e acesso à justiça, pode ser explicada com o auxílio da ideia da interdependência dos direitos fundamentais; ou seja, o reforço de determinado direito fundamental repercute positivamente em uma miríade de outros direitos (Santos, 2016). Daí decorre que, além de serem fins, os direitos fundamentais são condições (meios) para o desfrute de outros direitos. Nesses termos, os direitos à informação, à participação e acesso à justiça se beneficiam reciprocamente, da mesma forma que o direito à educação é capaz de incrementar o

direito de liberdade de expressão e mesmo a participação democrática nas decisões públicas.

Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 54) reforçam que

[...] a partir do comando constitucional do caput do art. 225, a defesa do ambiente pela sociedade civil não se constitui apenas de mero voluntarismo e altruísmo de uns poucos idealistas, mas toma a forma de dever jurídico fundamental, revelando a dupla natureza de direito e dever fundamental da abordagem constitucional conferida à proteção do ambiente.

Dessa forma, o caput do artigo 225 da Constituição Federal positiva um dever de participação e de defesa do meio ambiente a todos quando impõe à coletividade “o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1988). Além do dever de observância à legislação ambiental nas relações privadas, encontra-se implícito o intuito de promover a participação cidadã para a defesa do bem ambiental.

9.3 Âmbito de aplicação do princípio

A aplicação do princípio da participação se dá no âmbito dos três poderes da república, de modo que serão, na sequência, enumeradas algumas expressões de participação cidadã em cada esfera.

No *Poder Legislativo* os instrumentos clássicos de participação estão elencados no artigo 14 da Constituição Federal: plebiscito, referendo e iniciativa popular de projeto de lei (Oliveira, 2017, p. 118). De outro lado, a participação direta da sociedade pode se dar por meio de audiências públicas realizadas pelo poder legislativo federal, estadual ou municipal, a fim de discutir projetos de lei. A própria Constituição da República, no seu artigo 58, trata das *Comissões* temporárias e permanentes do Congresso Nacional e, no §2º, ao listar competências das comissões, inclui o inciso II: “realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil”. É um importante instrumento de cidadania, que deve ser utilizado com mais frequência pelo Congresso Nacional. O efeito é o desenvolvimento de projetos mais alinhados aos anseios e aos valores sociais, com mais debates éticos e científicos e com mais legitimidade política. Previsões análogas podem ser encontradas nos legislativos estaduais e municipais.

No *Poder Judiciário* inúmeras são as formas de participação cidadã postas para proteger o meio ambiente. Nesse rol, incluem-se as próprias ações de defesa do meio ambiente, tais como a *ação popular* (cidadão em nome próprio); a *ação civil pública* (por meio de organização da sociedade civil); o *mandado de injunção*, *mandado de segurança*, *habeas data*, entre outras. Em qualquer processo, vale dizer, um magistrado, vislumbrando a necessidade, poderá realizar uma audiência pública sem ferir qualquer preceito legal. Tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública têm um importante papel a desempenhar na garantia do acesso à justiça e na democratização desses processos. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 53) indicam outras formas de participação no poder judiciário:

A realização de audiências públicas judiciais no âmbito da jurisdição constitucional (como praticado de modo exemplar pelo STF desde 2007) e também no trâmite de ações coletivas, a utilização crescente do instituto do *amicus curiae*, a ampliação dos entes públicos e privados legitimados para a propositura de ações coletivas, a inversão do ônus da prova em processos coletivos, a assistência jurídica prestada aos indivíduos e grupos sociais necessitados, entre outras medidas, revelam mecanismos que potencializam a participação pública no campo judicial.

No *Poder Executivo* são fartas as instâncias administrativas que abrem espaço, ao menos em tese, para a participação cidadã. A começar pela Política Nacional do Meio Ambiente, que compreende os seguintes Conselhos: *Conselho Nacional de Meio Ambiente* (CONAMA); *Conselhos Estaduais* e *Conselhos Municipais*. Os Conselhos de Meio Ambiente têm atribuições significativas que estão previstas, basicamente, na Lei nº 6.938/1981, no Decreto nº 99.274/1990 e na Lei nº 11.284/2006.

Embora no CONAMA a participação da sociedade civil não tenha o mesmo número de membros que o Poder Público, nos conselhos Estaduais e Municipais a composição é geralmente paritária. No Conselho Municipal do Meio Ambiente (COMDEMA) de Caxias do Sul (RS), há um total de 20 cadeiras, sendo 10 do Poder Público e 10 da sociedade civil, incluindo uma cadeira ocupada pelo Diretório Central dos Estudantes (DCE) da Universidade de Caxias do Sul (UCS). É um canal de suma importância para a universidade se fazer presente. É, também, uma forma de trazer uma abordagem científica para as decisões. Nesse conselho, delibera-se, por exemplo, sobre os recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente e sobre recursos de multas aplicadas pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

No campo do licenciamento ambiental, sobretudo quando o empreendimento objeto do licenciamento é considerado potencialmente causador de degradação significativa, há a exigência do *Estudo Prévio de Impacto Ambiental* (EPIA) e do *Relatório de Impacto Ambiental*, bem como torna-se necessária, geralmente, a realização de audiências públicas. Trata-se de momento fundamental para participação social em matéria de Meio Ambiente. A Resolução CONAMA nº 9, de 3 de dezembro de 1987, dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental (CONAMA, 2024). Conforme art. 1º, a audiência “tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito”, e ocorrerá em quatro hipóteses: sempre que o órgão licenciador julgar necessário; quando solicitado por entidade civil, pelo Ministério público, ou por 50 ou mais cidadãos.

Diversas políticas ambientais setoriais contam com órgãos e espaços decisórios de perfil participativo. Importante exemplo disso é a Lei 9.433/1998, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH). Entre os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos figuram: um Conselho Nacional, Conselhos Estaduais e do Distrito federal e os Comitês de Bacias. O Conselho Nacional de Recursos Hídricos, conforme artigo 4º da Lei, é composto, entre outros, por representantes dos usuários dos recursos hídricos e por organizações civis de recursos hídricos, além de representantes dos Conselhos Estaduais.

Por sua vez, os Comitês de Bacia Hidrográfica inovam por terem, em sua área de atuação, a totalidade de uma bacia hidrográfica, a sub-bacia ou um grupo de bacias e sub-bacias, e não um ente federativo específico. Além de representantes de entes públicos, esses Comitês são formados por usuários das águas de sua área de atuação e por entidades civis de recursos hídricos com atuação comprovada na bacia. Esses órgãos são de fundamental importância como veículo, em tese, de uma gestão “de baixo para cima”, conforme artigo 38 da PNRH: promovendo debates; arbitrando conflitos; aprovando e acompanhando a execução do Plano de Recursos Hídricos da respectiva Bacia; estabelecendo mecanismos, isenções e valores de cobrança pelo uso dos recursos hídricos; estabelecendo critérios e promovendo o rateio de custo das obras de uso múltiplo, de interesse comum ou coletivo.

Para uma análise aprofundada da participação popular em matéria de recursos hídricos, cita-se a obra de Arend (2022), que utiliza os aportes do princípio político do Comum para analisar os Comitês de Bacia Hidrográfica.

Outro marco normativo que apresenta importantes espaços participativos é a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), criado pela lei 9.985/2000. Como se sabe, as Unidades de Conservação (UC) são espaços territoriais especialmente relevantes (sob o ponto de vista ecológico, paisagístico, turístico, de conservação de recursos naturais etc.), demarcadas pelo Poder Público, sob regime especial de administração, com vistas à conservação e/ou desenvolvimento sustentável. Das 12 modalidades de UCs, 5 pertencem ao grupo de proteção integral, que permite apenas o uso indireto, e 7 pertencem ao grupo de uso sustentável, que permite coleta e uso, comercial ou não, de recursos naturais, porém seguindo regras específicas.

A criação de Unidades de Conservação, por ato do poder Público federal, estadual ou municipal, é precedida por estudos técnicos e, salvo no caso das Reservas Biológicas e das Estações Ecológicas, precisa ocorrer por meio de audiências públicas, pelas quais a sociedade pode intervir diretamente na decisão. Entende-se que, para o poder público, “a audiência torna-se também um espaço para discussão e redução de conflitos, onde pode criar-se as bases para uma implantação da unidade de forma efetiva, buscando-se um acordo com todos os entes envolvidos”, como afirmam Miranda da Silva *et al.* (2017). Rochadelli *et al.* (2008) concluíram, em pesquisa realizada em 2008, que as reuniões públicas para a criação de UCs eram “efetivas para informar aspectos contextuais, mas deficientes em elucidar termos técnicos e em dialogar com a população local sobre pontos polêmicos ou conflitantes”.

Além disso, todas as UCs do grupo de proteção integral disporão de *Conselhos Consultivos*. Trata-se de órgãos participativos, na medida em que, além de representantes de órgãos públicos, envolvem representantes de organizações da sociedade civil, de proprietários de terra (nos casos do Refúgio da vida Silvestre e do Monumento Natural) e de populações tradicionais (enquanto não forem reassentadas).

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável, além das Reservas Extrativistas, conforme artigos 18 e 20 da Lei do SNUC, são geridas por um *Conselho Deliberativo*, “presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de

organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade”.

As Reservas da Biosfera, por sua vez, são um modelo internacional de gestão “integrada, participativa e sustentável” dos recursos naturais, incorporado à Lei do SNUC pelo artigo 41. São “áreas territoriais representativas de valiosos ecossistemas terrestres, marinhos e costeiros, internacionalmente reconhecidas pela UNESCO, por meio do Programa ‘O Homem e a Biosfera’ – MAB, por solicitação dos governos nacionais” (RBRB, 2024). Contam com zoneamento territorial próprio e podem incluir diferentes tipos de áreas protegidas. As Reservas da Biosfera brasileiras, que são a Mata Atlântica, o Cinturão Verde de São Paulo, o Cerrado, o Pantanal, a Caatinga, a Amazônia Central e a Serra do Espinhaço, também devem dispor de Conselhos Deliberativos, conforme o referido dispositivo.

A existência destes espaços de participação, quer tenham perfil de consulta ou deliberação, não assegura a qualidade dessa participação:

Assim como a situação das audiências públicas, a representatividade dos grupos sociais nos conselhos gera críticas, por mais heterogênea que seja sua composição. A descaracterização das demandas das comunidades locais em prol da valorização dos interesses de outros atores coloca em xeque a verdadeira representatividade e voz ativa para estas pessoas em torno dos assuntos que regem a UC e, consequentemente, diversos aspectos do cotidiano em suas vidas. Contudo, é necessária a busca por mecanismos para fortalecimento das comunidades locais dentro dos conselhos gestores, enfatizando a consolidação da representatividade e defesa dos interesses de todos os grupos sociais envolvidos (Miranda da Silva *et al.*, 2017).

No plano da gestão territorial urbana existe uma vasta bibliografia sobre o tema da democratização do planejamento das cidades, dentro e fora da área jurídica, de que é exemplo Arantes, Vainer e Maricato (2000); Souza (2006); Alfonsin (2012); Bucci (2014); Bim (2014); Grassi (2023). Para a instituição do *Plano Diretor*, a lei exige um procedimento participativo, o que leva Pilati (2013) a classificá-lo como um *processo legislativo coletivo*. Previsão no Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Observa-se, pelo §4º acima, que o processo de elaboração do plano diretor vai além do que se esperaria de um processo legislativo tradicional: embora o processo de votação seja idêntico ao do projeto de lei, a fase inicial do procedimento é de construção participativa. A fase de deliberação legislativa do projeto pela Câmara municipal, no caso do Plano Diretor, não é o início, mas apenas o fim de um processo de construção que envolve o Poder Executivo, a população e o Poder Legislativo. Trata-se, portanto, de um processo legislativo *sui generis* que aponta para uma República mais participativa. Isso não impede que tais processos sejam frequentemente incompreendidos e mesmo malversados, a construção coletiva cedendo a grupos de interesse. As razões para esse fenômeno são complexas e constituem importante campo de pesquisa interdisciplinar.

Menciona-se, também, a importância da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que prevê a necessidade de consulta aos povos tradicionais sobre quaisquer decisões públicas que possam causar efeitos sobre os seus territórios, recursos naturais e costumes, por exemplo. A *convenção 169 da OIT* foi ratificada pelo Brasil e aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143/2002. O Decreto nº 10.088/2009 consolida os atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Consoante a Convenção 169, os indígenas, quilombolas e os povos tradicionais em geral devem ser consultados e consentir. Existe uma importante discussão jurídica com relação à força jurídica (vinculante ou não) acerca do entendimento dos povos tradicionais, colhidos

ao cabo dos procedimentos de consulta. Nesses termos, constitui tema em aberto os efeitos do consentimento dos povos (ou sua ausência) e qual o seu significado prático.

Como já mencionado, a Convenção 169 da OIT se destaca, entre outros motivos, pela positivação do direito à consulta livre, prévia e informada. Esse direito conduz a uma maior participação dos povos tradicionais nas deliberações políticas que possam afetá-los, fazendo com que, pela primeira vez, passem a ser ouvidos pela sociedade hegemônica. É nesses termos que Deborah Duprat (2015, p. 54) vislumbra a centralidade do direito à consulta:

A Convenção n. 169, ao reformular todo o ideário da Convenção n. 107, teve que reforçar a liberdade expressiva desses povos, invisibilizados normativamente até então, sem presença na arena pública e sem qualquer aporte de suas especificidades nos debates nacionais. Por isso, no processo transformador por ela engendrado, a consulta é um elemento central, e não periférico.

Graças a essas mudanças na percepção dos direitos indígenas, proporcionada pela Convenção 169 da OIT, percebe-se o fortalecimento dos direitos de participação democrática dos povos indígenas. Conforme Silveira, Burgel e Kaiser (2023), atualmente o caminho do direito dos povos indígenas aponta para a busca da igualdade material e para a especialização do sujeito de direitos; para a derrocada do pensamento integracionista, que abriu espaço para o reconhecimento da autodeterminação dos povos; e para a abertura das constituições latino-americanas, que fortaleceu a tese do pluralismo jurídico. Nesses termos, percebe-se que a luta indígena também passa pelo necessário vetor da participação.

Diante deste breve mapeamento não exaustivo, pode-se afirmar que existem, espalhados pelos três poderes, importantes canais participativos na legislação brasileira. Faz-se uma especial e devida menção às ferramentas de inclusão das minorias que se viram excluídas historicamente de uma cidadania plena. Não obstante a existência de canais democráticos, deve-se criticar o déficit de eficácia desses espaços em promover decisões voltadas ao bem comum.

9.4 Balanço crítico

O tema da participação vem sendo enfrentado com boas intenções e com avanços pontuais. Há diversos exemplos, que vão desde

o Acordo de Escazú até exemplos legislativos nacionais. Contudo, às vezes, a sensação é a de que a sociedade está desnordeada com relação ao significado e às potencialidades dessa participação, seja pelos limites institucionais, pela dificuldade de construção de uma cultura política participativa, ou pela emergência daquilo que Varoufakis (2024) chama de tecnofeudalismo – uma farta bibliografia alerta para os efeitos deletérios dos algoritmos sobre a vida pública. Independentemente das diferenças de diagnóstico, o mal-estar acerca da crise do sistema político no ocidente é notório.

O paradigma ambiental demanda um outro tipo de juridicidade, que vai além da dimensão privada do exercício e tutela de direitos, mas também transcende o direito público tradicional, pautado no comando e no controle, na lógica da condenação e da coerção. Cada vez mais, exige-se do julgador e, de modo mais amplo, do tomador de decisões, “uma atuação de coordenação, ante a construção democrática de solução” (Pilati, 2013, p. 164). Entende-se, na esteira de Pilati, que ainda estão por ser construídos (nos planos teórico, legislativo e prático) processos coletivos do tipo não adversarial que, na gestão democrática dos recursos coletivos, pautam-se no consenso e na inclusão. Esse gênero de “processo coletivo” “tem a especificidade que brota da autonomia dos bens coletivos, da titularidade coletiva e da estrutura constitucional de participação em favor de um titular diferenciado – que é o cidadão coletivo personalizado: a sociedade” (Pilati, 2013). Apesar das tentativas de abertura do sistema político, a realidade é que somente alguns grupos de interesses são tidos como legítimos nas ditas democracias, enquanto diversos movimentos sociais, por seus atributos de combatividade e espontaneidade, são rotulados como anômalos, dos quais se poderia esperar apenas tensões, agressões e descontentamentos (Gohn, 2008, p. 328-330).

Além de prestigiar os meios institucionais de participação (provenientes de cima), importa ressaltar a necessidade do fortalecimento de movimentos sociais (de baixo para cima), para que possam ocupar os espaços tanto institucionais quanto alternativos. Nos termos propostos por Wolkmer (2015, p. 153), quer-se “impedir a padronização burocrática, neutralizar o processo de dominação formal que leva à perda da autenticidade e autonomia, bem como lutar para a democratização das próprias relações oficiais vigentes”. Isso pressupõe, com certeza, a pressão organizada e desorganizada sobre o Estado, as instituições pú-

blicas e privadas em geral, para que sejam ampliadas as vias de acesso e os ambientes participativos.

No que diz respeito à cidadania ambiental, particularmente, a “inclusão” democrática está diretamente vinculada ao resgate do direito das coletividades sobre os recursos naturais situados em seus territórios. A democracia direta se torna mais eficaz no nível local; porém, não no sentido da participação em procedimentos formais, como era a tônica nos debates acadêmicos dos anos 1980 e 1990, por exemplo: trata-se da *práxis* das comunidades que, por vivenciarem a realidade do lugar, estão em posição de resolver seus próprios problemas de maneira prática (Ricoverti, 2012).

Daí a centralidade do debate a respeito da luta pela manutenção dos bens comuns (participativos na essência) em face dos outros modos de gestão e fruição de bens com ele incompatíveis. A (re)emergência do tema do *comum*, nas ciências sociais e humanas, nas últimas décadas, pode ser entendida como oportunidade para problematizar os sentidos e os limites da cidadania no mundo contemporâneo, tema que adquire grande centralidade na questão ambiental. Nesse sentido, “o problema do comum sempre é situado na oposição aos modelos exclusivamente centrados na onipotência do Estado e do Mercado” (Silveira, 2019, p. 18). Por não ser uma fórmula acabada, e sim um campo de experimentação democrática, enriquecido com uma perspectiva acadêmica transdisciplinar, o tema da “democracia do comum” é um sopro de lucidez nos debates sobre participação; é preciso, mais do que nunca, explorar esse paradigma conceitual no campo jurídico.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à cidade sustentável na ordem jurídico-urbanístico brasileira: Emergência, Internacionalização e Efetividade em uma Perspectiva Multicultural. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Os “Novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 321-336.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

AREND, Cássio Alberto. **Decisão consensuada em conflitos ambientais: governança sustentável e democrática dos recursos hídricos**. Londrina: Thoth, 2022.

BIM, Eduardo Fortunato. **Audiências públicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Acesso em: 13 set. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Governo envia Acordo de Escazú para o Congresso**. Brasília, DF: 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/governo-envia-acordo-de-escazu-para-o-congresso>. Acesso em: 25 dez. 2023.

CASTORIADIS, Cornelius. **Uma sociedade à deriva**: entrevistas e debates – 1974-1997. Trad. de Miguel Serras Pereira. Lisboa: 90 Graus.

CONAMA. **Resolução n. 9, de 3 de dezembro de 1987**. Dispõe sobre a realização de Audiências Públicas no processo de licenciamento ambiental. Brasília, DF: 1987. Disponível em: <https://www.ipaam.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Conama-009-87-Audiências-Públicas-no-processo-de-LA.pdf>. Acesso em: 13 set. 2024.

DUPRAT, Deborah. A Convenção n. 169 da OIT e o direito à consulta prévia, livre e informada. In: DUPRAT, Deborah (org.). **Convenção n. 169 da OIT e os Estados Nacionais**. Brasília: ESMPU, 2015. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/artigos/docs_artigos/convencao-169-da-oit_web.pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7. ed. São Paulo: Loyola, 2008.

GRASSI, Karine. **Plano diretor e audiência pública**: legislação, doutrina e relatos de casos. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2023.

KERBRAT, Yann; BOLOPION, Emma. Princípio 10. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'plácido, 2022.

LAFER, Celso. 30 anos depois – reflexões sobre os antecedentes, as características e os desdobramentos da Declaração do Rio sobre o meio ambiente e desenvolvimento de 1992. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'plácido, 2022.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. A conferência de meio ambiente e desenvolvimento de 1992. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário brasileiro à Declaração do Rio sobre meio ambiente e desenvolvimento**. 1. ed. Belo Horizonte; São Paulo: D'plácido, 2022.

MIRANDA DA SILVA. Unidades de Conservação e comunidades locais: gestão de conflitos e instrumentos de participação. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 24, n. 3, 2017. DOI: 10.22410/issn.1983-036X.v24i3a2017.1397. Disponível em <http://www.univates.br/revistas>. Acesso em: 13. set. 2024.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental**. São Paulo: Método, 2017. *E-book*.

PONTES, Nádia. Brasil foi 2º país mais letal para ambientalistas em 2022. **Deutsche Welle (Dw)**, 2023. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/brasil-foi-2-pa%C3%ADs-mais-lethal-para-ambientalistas-em-2022/a-66791295>. Acesso em: 23 dez. 2023.

REDE BRASILEIRA DE RESERVAS DA BIOSFERA (RBRB). [Página inicial]. Disponível em: <https://reservasdabiosfera.org.br/>. Acesso em: 12 set. 2024.

RICOVERI, Giovanna. **Bens Comuns versus Mercadorias**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2012.

SANTA, Allana Ariel Wilmsen Dalla. **O princípio da precaução nas decisões proferidas pela comissão técnica nacional de biossegurança (CTNBio): o processo decisório de aprovação comercial de plantas geneticamente modificadas no Brasil**. 2016. 137 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Programa de Mestrado Acadêmico em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1195/Dissertacao%20Allana%20Ariel%20Wilmsen%20Dalla%20Santa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 26 mar. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2016.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Constituição e legislação ambiental comentadas**. São Paulo: Saraiva, 2015.

SARLET, Ingo; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2017. *E-book*.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. Direito dos bens comuns ambientais: apresentação do projeto de pesquisa e a possibilidade de uma teoria do direito ambiental pautada no comum. *In*: SILVEIRA, Clóvis Malinverni; BORGES, Gustavo; WOLKMER, Maria de Fatima. **O comum, os novos direitos e os processos democráticos emancipatórios**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2019.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da; BURGEL, Caroline Ferri; KAISER, Mateus Vinicius. Protocolos de consulta e consentimento: o problema do poder de veto dos povos e comunidades tradicionais nas decisões judiciais e administrativas. *In*: SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da *et al.* (org.). **Políticas públicas, meio ambiente e novos direitos, desafios contemporâneos frente à crise ambiental**. Lages: Biosfera, 2023.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. São Paulo: Bertrand Brasil, 2006.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (UNECE). [Página inicial]. Disponível em: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>. Acesso em: 23 dez. 2023.

VAROUFAKIS, Yanis. **Techno Feudalism**: what killed capitalism. New York: Melville House Publishing, 2024.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

10 Participação democrática e poder local

*Janaina Rigo Santin⁶⁵
Laura Vitoria dos Santos⁶⁶*

No presente capítulo aborda-se a relação entre Participação, Democracia e Poder Local, evidenciando a interligação desses conceitos no ordenamento jurídico brasileiro, em especial nas questões ambientais. Para tanto, analisa-se os dispositivos contemplados na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a fim de demonstrar que a participação popular nas questões políticas e ambientais, particularmente em âmbito local, pode proporcionar o aprimoramento democrático e a adoção de práticas sustentáveis, melhorando, por meio da cooperação do ente público, do setor produtivo e da população, a qualidade de vida e a preservação ambiental.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988, também chamada de “Constituição Cidadã”⁶⁷, em seu artigo 1º, parágrafo único, assegurou a participação como um de seus pilares fundamentais. O referido dispositivo permite à população atuar direta ou indiretamente nas decisões políticas, jurídicas e institucionais do país como, por exemplo, participando da formulação de políticas públicas em âmbito dos conselhos de meio ambiente, além de estar contemplado na legislação infraconstitucional. Nesse sentido, discute-se o direito à participação popular em questões ambientais, no contexto da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Trata-se de pesquisa de revisão bibliográfica e jurisprudencial referente aos pressupostos que contribuem para o aprimoramento da

⁶⁵ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná – Brasil. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina – Brasil. Advogada e Professora da Faculdade de Direito e do Programa de Pós-graduação em História da Universidade de Passo Fundo. E-mail: janainars@upf.br. Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Lisboa, com bolsa CAPES.

⁶⁶ Estudante da Faculdade de Direito da Universidade de Caxias do Sul. Bolsista de iniciação científica PIBIC/CNPq.

⁶⁷ Expressão cunhada pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulisses Guimarães, ao promulgá-la em outubro de 1988.

participação popular em busca do desenvolvimento sustentável e, consequentemente, à forma que esse tema é aplicável nos municípios brasileiros.

10.1 Previsão Normativa

O termo “Participação” ganhou relevância no Brasil no final da década de 1970, tendo em vista a forte presença dos indivíduos em movimentos sociais, sindicatos e organizações sociais da época. Atualmente, o termo vem sendo bastante utilizado principalmente em discursos ambientais e políticos, buscando a cooperação dos cidadãos nas respectivas questões. Gohn (2001) salienta que a participação não é uma temática recente; encontra-se baseada em algumas áreas, e pode ser entendida como um modo de relação entre os indivíduos, em diversas das suas relações sociais, políticas e econômicas. A própria Assembleia Constituinte contou com a participação de vários segmentos da sociedade civil, revitalizando o processo de democratização da vida pública, obstado pelo regime militar (Moás, 2002, p. 44). Seu texto foi fruto de uma intensa mobilização popular contra o regime militar, originada a partir do movimento político chamado de *Diretas Já*. Esse movimento resultou nas eleições gerais no Brasil, que ocorreram em 15 de novembro de 1986, o qual definiu os responsáveis pela elaboração da Constituição Federal de 1988. Em decorrência disso, muitas leis brasileiras preveem que para o exercício da legalidade, da moralidade e da transparência é necessário constar o Princípio da Participação Democrática em sua elaboração como, por exemplo, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

A participação da população é essencial para o desenvolvimento da sociedade, e sua efetivação contribui para o aperfeiçoamento democrático, principalmente em questões políticas, econômicas, sociais e ambientais. Ressalta-se que o conceito é inerente à natureza social do ser humano e, por isso, é atualizado constantemente, acompanhando a evolução da sociedade. A fim de corroborar, Gohn define que:

Participação é também uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc. (2001, p. 64).

Nesse sentido, conforme ensinamentos Doris Sayago (2007, p. 7), “a participação é um processo em construção, debatido nos espaços públicos que tenta superar a clássica dicotomia entre representação e participação”. Entretanto, mais recentemente, o conceito de participação adquiriu o significado de “luta contra a exclusão”, conforme Stassen (1999), com objetivo de valorizar os indivíduos e estimular sua consciência e importância na contribuição para a sociedade, por meio do seu poder de escolha.

A “participação popular” também tem sido usada por governos e organismos internacionais ao envolver segmentos dominados da população em seus projetos e políticas, inclusive como estratégia de redução de custos (mutirões, parcerias) e com objetivos de manipulação ideológica, pretendendo-se conferir legitimidade a governos e a programas de compensação aos efeitos das políticas de ajuste estrutural (Teixeira, 1997, p. 32).

O Princípio democrático, por sua vez, de acordo com Moraes e Kim (2013, p. 2), exprime fundamentalmente a exigência da integral participação de todos e de cada uma das pessoas na vida política do país, a fim de garantir o respeito à vontade popular. Teve maior destaque com a Constituição Federal de 1988, que em seu art. 1º, parágrafo único, contempla a opção do legislador pela democracia semidireta ao afirmar que a participação popular pode ser exercida indiretamente por meio dos representantes eleitos pelo povo, por meio do voto; ou diretamente, conforme estabelecido no art. 14 da Constituição Federal, por meio dos seguintes institutos: I – Plebiscito; II – Referendo; III – Iniciativa Popular.

Por meio do Plebiscito, o povo é chamado para decidir, por meio de votação prévia, sobre mudanças a serem introduzidas nas leis e instituições estatais. A Lei nº 9.709/98 regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II, e III do art. 14 da Constituição Federal de 1988, e dispõe que:

Art. 2º Plebiscito e referendo são consultas formuladas ao povo para que delibere sobre matéria de acentuada relevância, de natureza constitucional, legislativa ou administrativa.

§ 1º O plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido.

No Referendo, por sua vez, os cidadãos são chamados a votar sobre determinados assuntos relevantes ao interesse da população, devendo o

povo ratificá-la ou não. Conforme determinado no art. 2º, § 2º da Lei 9.709/98: “O referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição”.

Por fim, a Iniciativa Popular constitui um instrumento de democracia direta que torna possível à população apresentar projetos de lei ao poder legislativo, firmado por percentual representativo dos cidadãos. Conforme estabelecido pela Lei 9.709/98:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Além dos dispositivos de democracia participativa elencados no artigo 14 da Constituição Federal, há inúmeros outros dispositivos e institutos previstos na Constituição Federal de 1988, como os direitos fundamentais de acesso de todos à informação administrativa (art. 5º, XIV e XXXIII) e o direito de petição e de certidão em repartições públicas (art. 5º, XXXIV). (Santin, 2011). Oliveira e Araújo confirmam esta afirmação ao dizer que

[...] seja por meio da participação da comunidade, no sistema único de saúde e na seguridade social através do artigo 198, III, e art. 194, VII (BRASIL, 2014), seja como “participação efetiva dos diferentes agentes econômicos envolvidos em cada setor da produção”, descrito no artigo 187, caput. E ainda, nos casos da assistência social e das políticas referentes à criança e ao adolescente, onde a participação da população se dá por meio de organizações representativas ou conselhos, segundo o artigo 22 e 204 (2007, p. 5).

No entanto, evidencia-se que, mesmo com dispositivos da Constituição Federal de 1988, ainda existe um comportamento passivo da população, principalmente na questão ambiental. Nesse sentido, faz-se necessário a aplicação efetiva do Princípio da Participação, conforme Santin:

[...] o princípio da participação popular se configura como um subprincípio decorrente do princípio democrático, da própria definição do Brasil como sendo um Estado democrático de direito, no qual o poder

é exercido tanto pela forma representativa quanto participativa (art. 1.º da Constituição de 1988). Portanto, é preciso reconhecer a força normativa do princípio da participação popular, assim como são reconhecidos os demais princípios administrativos constitucionais explícitos e implícitos integrantes do ordenamento jurídico brasileiro (2018, p. 8).

Por fim, o princípio da participação também é relevante na área ambiental. De acordo com Leuzinger e Silva (2017, p. 1), “o princípio da participação é um dos pilares do direito ambiental global e envolve, de um modo geral, a participação da sociedade em relação à proteção do meio ambiente, conformando a boa governança ambiental”. O Direito Ambiental assegura o direito de participação em diversos contextos, seja no plano executivo (conselhos municipais de meio ambiente, licenciamento ambiental, criação de unidades de conservação); legislativo (plano diretor participativo, audiências públicas promovidas por comissões parlamentares, gestão orçamentária participativa); ou judicial (ação popular ambiental, ação civil pública ambiental etc.). Contemplado no artigo 225, §1º, VI da Constituição Federal de 1988, atribui ao Poder Público a tarefa que promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Por sua vez, apesar das divergências teóricas e praxeológicas que cercam o conceito, a “democracia” pode ser conceituada, em sentido amplo, como um “sistema de governo ou regime político através do qual a soberania é exercida direta ou indiretamente pelo povo” (Silva, 2006, p. 126). Costuma-se classificar a democracia em: indireta ou representativa; direta ou semidireta, também chamada de participativa. Sabe-se que a Constituição Federal brasileira de 1988 adotou o regime democrático semidireto, no qual, além da escolha dos representantes para decidirem em seu nome e seu interesse, ainda são asseguradas ao cidadão algumas possibilidades de participação direta (Silva 2006).

A democracia indireta ou representativa é caracterizada por ser aquela em que o povo outorga as funções de governo aos seus representantes, eleitos por meio do voto. A democracia direta, por sua vez, é exercida diretamente pelos cidadãos no processo de tomada de decisões, fazendo leis, administrando e julgando, individual ou coletivamente. Ressalta-se que as primeiras democracias da antiguidade foram democracias diretas, como em Atenas. Atualmente, a participação da população está expressa nos seguintes artigos da Constituição: Art. 29,

inciso XII; Art. 194, inciso VII; Art. 198, incisos I, II e III; Art. 204, inciso II e Art. 206, Inciso VI (Silva, 2006).

Por fim, há a democracia semidireta, ou participativa, que, conforme José Afonso da Silva (2006, p. 140) “é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”. Já Jairo Luiz Caetano Farias entende que a democracia participativa pode “ser definida como uma forma de democracia que se opõe ou completa a democracia representativa e que é composta por experiências políticas de afirmação do Estado de direito” (Farias, 2011, p. 71).

Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988, foi instituído, no Brasil, o Estado Democrático de Direito, modelo responsável por impor limites ao Estado e por assegurar as garantias constitucionais ao povo, verdadeiro titular do poder político. O parágrafo único do artigo 1º da Constituição vigente consagra o Princípio Democrático, bem como expressa diretamente a Democracia Participativa, tendo em vista o trecho em que assegura a respectiva frase “todo o poder emana do povo [...]”. A fim de corroborar o exposto, José Afonso da Silva (2020, p. 39) afirma que: “democracia é governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Consolida-se, com a Constituição Federal de 1988, em sentido formal, o Estado Democrático de Direito brasileiro que, conforme definido por Norberto Bobbio, Niccolla Matteucci e Gianfranco Pasquino, pode ser entendido como “um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos” (1995, p. 18).

Já o princípio democrático, de acordo com os ensinamentos de J. J. Canotilho.

[...] é um princípio jurídico constitucional com dimensões materiais e dimensões organizativo-procedimentais. [...] normativo substancialmente, porque a constituição condicionou a legitimidade do domínio político à prossecução de determinados fins e à realização de determinados valores e princípios (soberania popular, garantia dos direitos fundamentais, pluralismo de expressão e organização política democrática); normativo-processualmente, porque vinculou a legitimação do poder à observância de determinadas regras e processos (*Legitimation durch Verfahren*). É com base na articulação das bondades materiais e das bondades procedimentais que a Constituição respondeu aos desafios da legitimação ao conformar normativamente o princípio democrático como forma de vida, como forma de nacionalização do

processo político e como forma de legitimação do poder. O princípio democrático constitucionalmente consagrado é mais do que um método ou técnica de os governantes escolherem os governados, pois, como princípio normativo, considerado nos seus variados aspectos políticos, econômicos, sociais e culturais, ele aspira a tornar-se impulso dirigente de uma sociedade (Canotilho, 2002, p. 287-288).

O princípio democrático pode ser compreendido em seu sentido mais amplo, apreendendo múltiplos significados, entre os quais a democracia representativa e a participativa.

Quando a Constituição determinou que a democracia participativa seria um modelo para o país, e o legislador infraconstitucional operacionalizou-a, colocou em prática este modelo, tem-se que a conquista social de participação na gestão das cidades é um avanço da própria sociedade e se o direito constitucional direciona à ampliação destas conquistas, qualquer tentativa de diminuí-las constituirá afronta aos comandos constitucionais (Oliveira e Araújo, 2007, p. 6646).

Pode-se evidenciar que a democracia participativa promove uma “cultura de participação” (Marques, 2008, p. 72), tendo em vista que possibilita a participação direta e efetiva dos cidadãos na tomada de decisões políticas. Por sua vez, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) é uma das leis que asseguram a democracia participativa em âmbito infraconstitucional. Mediante a Gestão Democrática Municipal, visa assegurar o direito à participação na formulação e execução de políticas públicas, bem como promove o direito de participar de sua elaboração e fiscalização.

As experiências de democracia participativa resgatam a dimensão pública e cidadã da política, na medida em que mobilizam setores sociais interessados em determinadas políticas públicas, bem como apontam formas alternativas de organização do sistema político, realizando, assim, uma repolitização global da vida coletiva (Marques, 2008, p. 72).

Conforme contemplado no art. 43, inciso II, do Estatuto da Cidade: “Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: [...] II – debates, audiências e consultas públicas [...]”.

Sabe-se que as audiências públicas são processos de participação abertos à população, para que o cidadão possa tomar conhecimento sobre o assunto de seu interesse e, posteriormente, contribuir com a administração local para a definição das tutelas jurídico-políticas em âmbito local. Constitui-se um instrumento democrático, no qual a co-

munidade tem o direito de se manifestar e contribuir com o governo municipal.

Nesse sentido, dispõe Fernando Nascimento Lock (2004, p. 127):

A democracia participativa brasileira, garantida pelo princípio da participação popular, prevê variadas formas de atuação do cidadão na condução política e administrativa do Estado. Dentre elas destaca-se a audiência pública, prevista constitucionalmente no âmbito da participação legislativa e em diversas normas infraconstitucionais.

Assim, as formas de participação previstas na Constituição Federal de 1988 objetivam facilitar o envolvimento dos cidadãos nos processos de controle e de gestão do governo e municípios, em questões políticas, sociais, econômicas e ambientais.

10.2 Conteúdo do princípio de participação no contexto do poder local

Para análise deste tema, faz-se necessário entender, primeiramente, os significados dos termos “Poder”, “Local” e “Poder Local”. Conforme já conceituado, no contexto desse capítulo, o *poder* corresponde à “[...] capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos” (Bobbio; Matteucci; Pasquino, 1995, p. 933). O poder nas sociedades modernas pode ser classificado em três classes: econômico, ideológico e político. O *poder econômico* é exercido por meio da posse de determinados bens, ou seja, somente as pessoas com recursos têm acesso a essa forma de poder. O *poder ideológico* é exercido mediante influência de ideias, seja no âmbito midiático ou no religioso; e o *poder político* é aquele que pode recorrer à força para assegurar a vontade do Estado. Esse poder é utilizado por instituições ligadas ao Estado. (1995, p. 955).

A palavra *local*, por sua vez, em seu sentido literal, diz respeito a um lugar ou região. Conforme Márcia da Silva, essa palavra remete “[...] à esfera municipal, o lugar de exercício do poder, prefeitura e câmara municipal e as múltiplas instituições sociais a esta esfera vinculadas” (Daniel, 1988 apud Silva, 2008, p. 70).

A noção de ‘local’ contém duas ideias complementares em um sentido e antagônicas em outro. Se o ‘local’ refere-se a um âmbito espacial delimitado e pode ser identificado como base, território, microrregião e outras designações que sugerem constância e certa inércia, contém igualmente o sentido de espaço abstrato de relações sociais que se deseja privilegiar e, portanto, indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. E, assim, invariavelmente a análise do ‘local’ remete ao estudo do poder

enquanto relação de forças, por meio das quais se processam as alianças e os confrontos entre atores sociais, bem como ao conceito de espaço delimitado e à formação de identidades e práticas políticas específicas. No entanto, se o espaço local tem um fundamento territorial inegável, não se resume a este, como, aliás, assinalam os geógrafos ao nos dizerem das muitas maneiras de se construir os espaços, refutando fronteiras institucionais e reconstruindo-as em função de problemáticas adotadas (Fischer, 1992, p. 106).

Assim, pode-se entender que “local” não corresponde apenas ao espaço territorial ou geográfico, mas estende seus limites às relações entre grupos sociais que interagem nesse espaço físico. “Como objeto de investigação o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído” (Fischer, 1992, 107).

Por sua vez, o poder local pode ser entendido como

uma possível solução, mediante processos de descentralização, de participação e de autonomia em âmbito municipal ou regional. Cada cidade assume, conjuntamente com os governantes, o ônus e o bônus de assegurar seus direitos elementares, mediante gestões democráticas participativas locais (Santin, 2017, p. 3).

Logo, o poder local é a conjunção da descentralização com a participação da sociedade civil nas esferas de âmbito local. Trata-se de uma categoria jurídica e sociológica, que pode estar ligada às unidades subnacionais mais próximas do cidadão, mas que também está ligada à visão de Pierre Bordieu de região e de espaços de identidade, na luta dos indivíduos pela afirmação de seus interesses, individual ou coletivamente. Para o autor, a realidade é orientada por convenções e distinções sociais. Nesse sentido, a teoria do “campus” é o espaço onde ocorrem as relações entre indivíduos e que gera o conflito por fatores externos. Dentro do campo, os sujeitos participantes podem lutar, criar, participar e interagir, regidos por regras institucionais em busca de capital simbólico que pode ser prestígio, autoridade, poder, entre outros. Assim, o campo em que se situa o poder local pode ser Municipal, inframunicipal, supramunicipal ou, até mesmo, ultrapassar as fronteiras de um país como, por exemplo, a comunidade de países de língua portuguesa (CPLP) ou a União Europeia, bem como ONGs de alcance global, como o Greenpeace. O que vai definir o campo de tais atores são os laços em comum (Bordieu, 2010).

Mas o poder local também se caracteriza como uma categoria jurídica, já que está garantida no ordenado jurídico brasileiro em vários momentos. Encontra-se implícito no Princípio Democrático (art. 1º,

parágrafo único da Constituição Federal de 1988), bem como no art. 18 da respectiva Constituição, que concedeu aos Municípios autonomia política, administrativa, financeira e legislativa, com competências e poderes próprios (Santin; Bitencourt, 2015). De acordo com Tânia Fischer, o poder local “alude-se ao conjunto de redes sociais que se articulam e se superpõem, com relações de cooperação e de conflito em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração desse conjunto” (Fischer, 1992, p. 106).

O poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada, enquanto forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado empowerment ou “empoderamento” da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – novos educadores, principalmente das ONGs do Terceiro Setor (Gohn, 2001, p. 63).

O poder local apresenta-se, pois, como uma alternativa na qual os próprios indivíduos, mediante a participação política ativa dentro do seu município ou comunidade, pleiteiam os direitos fundamentais que o Estado já não tem mais condições de efetivar. Processos de gestão democrática consciente e ativa, que visam recuperar a cidadania por meio do espaço local, reconstituindo os espaços comunitários e a comunicação com o resto do mundo (Santin; Favretto, 2017).

Logo, o poder local não está limitado apenas ao espaço municipal, visto que pode abranger algo mais amplo, como uma região, ou algo mais restrito, como um bairro ou uma vila. Além disso, pode significar um espaço coletivo de interesses comuns, como organizações não governamentais. Compreende-se que o Poder Local tem como fundamento a participação plena da população, a fim de contribuir com o desenvolvimento de uma democracia participativa local, por meio da composição de forças e ações capazes de alcançar o interesse coletivo e de obter a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, seja em nível comunitário, municipal ou regional.

10.3 Âmbito jurídico de aplicação do princípio

O *Plano Diretor Municipal* é a lei geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local dentro do macrozoneamento físico e territorial urbano. É sempre uno e integral, e pode ser complementado por planos de urbanização setoriais, os quais:

Visam a obras isoladas, ampliação de bairros (planos de expansão), formação de novos núcleos urbanos (urbanização por loteamentos), renovação de áreas envelhecidas e tornadas impróprias para sua função (reurbanização) e quaisquer outros empreendimentos parciais, integrantes do plano geral (Meirelles, 2021, p. 445).

Tem grande importância para o planejamento e gestão dos Municípios, conforme ensinamentos de Denis Alcides Rezende e Clovis Ultramari:

O plano diretor municipal (PDM) se apresenta hoje como um instrumento básico do planejamento urbano nacional, repetindo momentos na história urbana recente que valorizou esse tipo de iniciativa. A sua valorização, observada nos anos 1990 e 2000, é fruto de dois fatores que têm norteado uma possível política urbana nacional. Primeiramente, a Constituição de 1988 que repassa para o plano diretor a implementação da função social da propriedade (2007, p. 263).

O conceito de “plano diretor (físico-territorial ou não) desenvolveu-se no Brasil mais ou menos a partir dos anos 50, embora a expressão ‘plano diretor’ já aparecesse no Plano Agache, para o Rio de Janeiro, que é de 1930” (Villaça, 2012, p. 187). Na década de 1990, conforme destaca o autor, pode-se perceber um início do processo de politização no Brasil, fruto do fim da ditadura e do avanço da organização popular. Assim, no início dos anos 1990, várias cidades brasileiras passaram a elaborar planos diretores, a fim de cumprir a determinação constitucional expressa no art. 182 da Constituição Federal de 1988. E com a edição do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) definiram-se prazos para a elaboração ou para a revisão do Plano Diretor, além de promover o impulsionamento e as reflexões acerca do planejamento e da gestão pública, em prol do desenvolvimento municipal (Villaça, 2012).

Conforme disposto no art. 41 do Estatuto da Cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Veja-se no artigo acima que o Plano Diretor Municipal não é obrigatório para todas as cidades brasileiras, sendo aplicado somente nos municípios que se enquadrem nas situações previstas em lei. Entretanto, há uma importante discussão sobre como fiscalizar e garantir a ordem urbanística nos municípios onde não é possível a aplicação do Plano Diretor (Santin; Leidens, 2006). O art. 42 do Estatuto da Cidade dispõe que:

Art. 42 – O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, considerando a exigência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Ou seja, o inciso I do respectivo artigo é um grande instrumento para o cumprimento da função social da propriedade urbana, já que exige que o Plano Diretor Municipal contenha a delimitação das áreas onde poderão ser impostas as obrigações de parcelamento, edificações ou utilização compulsórias. Porém, entende-se que tais obrigações não podem ser criadas por municípios que não contenham o Plano Diretor, o que acaba impossibilitando o cumprimento da função social da propriedade urbana nesses locais. Assim, conforme Fabíola Rodrigues:

Nessa situação, municípios sem plano diretor teriam dificuldades em invocar a defesa da ordem urbanística para induzir a realização da função social da propriedade e, por conseguinte, estariam limitados em suas possibilidades de promover a função social da cidade, ou seja, de realizar justiça social por meio da regulação pública (Rodrigues, 2010, p. 120).

Por fim, ressalta-se que o Estatuto da Cidade (2001) prevê, em suas diretrizes gerais dispostas no art. 2º, inciso II, que os Planos Diretores devem contar com a participação obrigatória da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade durante seu processo de elaboração, sob pena de nulidade. Deve, portanto, obedecer às normas estabelecidas pelo art. 40, § 4º da Lei 10.257/2001, sendo elas: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas. Tais normas são

condição obrigatória para que o Plano Diretor possa ser aprovado pelo executivo e pelo legislativo municipais.

E mais, o Estatuto da Cidade previu em seu art. 52, inciso VI:

Art. 52 – Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...] VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei [...]

Ressalta-se que, mesmo antes do advento do Estatuto da Cidade, a Constituição Federal já previa, no art. 29, inciso XII, a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Evidencia-se, portanto, que a participação popular no processo de elaboração e implementação de um Plano Diretor Municipal é um requisito necessário para sua elaboração e efetivação, restando nulo o Plano Diretor que não seguir essa formalidade legal e constitucional.

Sabe-se que o primeiro caso que se tem conhecimento de nulidade de alteração de Plano Diretor realizado sem participação democrática ocorreu no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A decisão pioneira teve como referência o Plano Diretor do Município de Sapiranga (Rio Grande do Sul, 2007).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. OFENSA AO ESTATUTO DA CIDADE – LEI Nº. 10.257/2001 – BEM COMO ÀS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL. São inconstitucionais as leis municipais nºs 3.302, 3.303, 3.368, 3.369, 3.404, 3.412, 3.441 e 3.442, todas de 2004, do Município de Sapiranga, editadas sem que promovida a participação comunitária para a deliberação de alteração do plano diretor do município sem a realização de audiência pública prevista em lei. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70015837131, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 26/02/2007).

Depois dessa decisão, outras seguiram o mesmo entendimento, como a decisão proferida pelo Relator Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2021), a qual declarou a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.968, de Eldorado do Sul, pela ausência de participação popular e de estudos prévios de impacto ambiental no Plano Diretor do. Veja-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.968, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. MUNICÍPIO DE ELDORADO DO SUL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. Situação em que restou suficientemente demonstrado que não houve a necessária participação popular no exame do Plano Diretor aprovado. A alegação de que inexistiria obrigatoriedade de se realizar estudos prévios de impacto ambiental também não se sustenta se evidenciado que as alterações legislativas têm o condão de representar forte impacto ambiental e, quiçá, o seu retrocesso, como no caso concreto. Afronta aos artigos 8º, caput, 13, inciso V, 177, parágrafo 5º, e 251, parágrafo 1º, incisos II, V e VII, da Constituição estadual, combinados com os artigos 29, inciso XII, 182, Parágrafo 1º, e 255, parágrafo 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084936855, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021, grifo nosso).

Ainda, com base no entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 2007), a decisão proferida pelo Relator Desembargador Guinther Spode assegura que a participação popular é um requisito constitucional na elaboração do Plano Diretor. Veja-se abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS. INSTITUIÇÃO DO PLANO DIRETOR. PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR. REQUISITO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE PUBLICIDADE PRÉVIA E ASSEGURAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VIOLAÇÃO FRONTAL AO § 5º DO ART. 177 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70017515719, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 26-03-2007, grifo nosso).

No Estado de Santa Catarina, por sua vez, pode-se vislumbrar decisões do Tribunal de Justiça (Santa Catarina, 2022) no mesmo sentido. Segue a decisão proferida pelo Relator Desembargador Monteiro Rocha, o qual dispõe que a ausência de participação popular na elaboração do Plano Diretor afronta o Princípio da Democracia Participativa:

DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR N. 1.781, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013 (COM AS ALTERAÇÕES DAS LEIS COMPLEMENTARES N. 1.852/2014 E N. 2.058/2017), E LEI COMPLEMENTAR N. 2.174, DE 25 DE ABRIL DE 2019, TODAS DO MUNICÍPIO DE GAROPABA, AS QUAIS “DISPÕE

SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES IRREGULARES E CLANDESTINAS NA FORMA QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS” – DISPOSIÇÕES SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO – INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AOS ARTS. 111, XII, E 141, III, DA CE/89 – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO – AUSÊNCIA DE QUALQUER AUDIÊNCIA PÚBLICA – AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Em observância ao princípio constitucional da democracia participativa, é inconstitucional lei municipal que interfere em disposições do plano diretor sem oportunizar a devida participação popular no processo legislativo. (Ação Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5032156-15.2020.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 16-11-2022, grifo nosso).

Evidencia-se, com base nas jurisprudências dos Tribunais de Justiça acima expostas, que é necessário e essencial obedecer às normas previstas na lei geral, que é o Estatuto da Cidade, para elaboração do Plano Diretor Municipal, principalmente nos quesitos voltados para a participação popular na sua elaboração, condição obrigatória para sua aprovação pelos demais poderes em âmbito local, conforme estabelecido no art. 40, § 4º da Lei 10.257/2001.

No Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2017), apesar de tímido, pode-se identificar o reconhecimento tergiversante da necessidade de participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor municipal, desde que observados os requisitos legais de competência para ajuizar ação de anulação. Nesse sentido, veja-se abaixo a decisão do relator Ministro Sérgio Kukina:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ESTATUTO DA CIDADE. PROJETO DE LEI DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA O MUNICÍPIO E CONTRA A UNIÃO. ALEGAÇÃO AUTORAL DA FALTA DE ASSEGURAMENTO DA EFETIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO DO PLANO DIRETOR DA CAPITAL CATARINENSE. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. ATRIBUIÇÃO TÍPICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. EXEGESE DO ART. 27 DA LEI Nº 8.625/93 (LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DOS ESTADOS). RECONHECIMENTO DA ILEGITIMIDADE ATIVA DO PARQUET FEDERAL. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.

1. A pretensão imediata da ação civil pública em comento objetiva conformar a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Florianópolis às diretrizes normativas que asseguram a **participação popular na elaboração do Projeto Legislativo do Plano Diretor do município**.
2. Visando a presente ação coletiva corrigir falha no iter legislativo do mencionado projeto (falta de participação da população), cuja irregularidade se atribui a autoridades municipais que, nos termos do **art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade**, são as legalmente responsáveis pela condução dos trabalhos legislativos, é força concluir que a legitimação ativa para a lide pertence ao Ministério Público Estadual, a teor da exegese do art. 27 da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público dos Estados).
3. Para fins de aferição da legitimidade ativa ad causam do MPF, desinfluyente se revela a também presença da União no polo passivo da demanda, tanto mais que, como bem reconhecido pelo acórdão regional, inexistente respaldo legal para que, como desejado pelo Ministério Público Federal, se impusesse à União o encargo pleiteado na petição inicial.
4. Em suma, o Ministério Público Federal é parte ilegítima para ajuizar ação civil pública que visa à anulação da tramitação de **Projeto de Lei do Plano Diretor do município de Florianópolis**, ao argumento da falta de participação popular nos respectivos trabalhos legislativos. Caracterizada, nessa medida, ofensa ao art. 267, VI, do CPC/73.
5. Recurso especial a que se dá provimento, com a extinção do processo sem resolução de mérito, ante o reconhecimento da ilegitimidade ativa do Parquet federal. Agravo interno do MPF prejudicado. (REsp n. 1.687.821/SC, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 7/11/2017, DJe de 21/11/2017, grifo nosso).

A jurisprudência acima, apesar de ter extinguido o processo sem julgamento do mérito por reconhecer a ilegitimidade do Ministério Público Federal em ingressar com a ação, já que é matéria de competência do Ministério Público Estadual de Santa Catarina (tendo em vista que, conforme a Emenda Constitucional 46/2005, as ilhas costeiras onde estão sediados municípios não são mais patrimônio da União), destaca e reafirma o disposto no artigo art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, ou seja, a obrigatoriedade de conformar a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo do município de Florianópolis às diretrizes normativas que asseguram a participação popular na elaboração do Projeto Legislativo do Plano Diretor do município.

Logo, conclui-se que as jurisprudências brasileiras, além de assegurarem a participação popular na elaboração do Plano Diretor Municipal, visam contribuir para a inclusão social da população local, aprimorando o desenvolvimento democrático da comunidade e

garantindo, assim, o direito constitucional à participação, previsto na Constituição Federal de 1988.

10.4 Balanço Crítico

Ao reconhecer o direito ao meio ambiente como um direito humano fundamental, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, afirma ser dever do Poder Público e *da coletividade* defender e preservar o meio ambiente, além de assegurar a tutela do meio ambiente. Trata-se de um marco jurídico histórico no país para a evolução do direito ambiental. Milaré (2007, p. 14) afirma que a Constituição Federal de 1988 pode ser considerada uma “constituição verde”, tendo em vista que trouxe diversas determinações em prol da defesa e proteção ambiental. Por sua vez, o direito à participação popular em questões ambientais, particularmente no que se refere à formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano nos municípios, está contemplado no artigo 225, § 1º, VI da Constituição Federal de 1988, que garante ao cidadão o direito à informação para que ele tenha condições de atuar de forma efetiva na gestão ambiental. Já na legislação infraconstitucional, encontra sua melhor definição no Estatuto da Cidade, conforme visto nesta pesquisa. Entretanto, há ainda muitos desafios para que ele seja aplicado nos Municípios de forma efetiva, já que são poucos os indivíduos que atuam de forma ativa nos canais institucionais de participação política.

Ou seja, apesar de ser um direito assegurado pela legislação brasileira, e consolidado por meio de doutrinas e jurisprudências, o direito à participação em questões políticas, econômicas e ambientais, seja popular ou social, ainda não ocorre de forma efetiva, seja pela falta de informações, seja pelo desinteresse da população em participar da gestão da “coisa pública”. O tema é de grande relevância, tendo em vista que o direito ao meio ambiente sadio é um direito humano fundamental, o qual é potencializado pelo aprimoramento democrático realizado pela efetiva participação da população e das organizações da sociedade civil na preservação e proteção ao meio ambiente.

Promover e fortalecer os meios de participação continua sendo essencial para a defesa e para o planejamento de um meio ambiente urbano. Apenas por meio da participação em decisões políticas, econômicas e ambientais pode-se aumentar as chances de um desenvol-

vimento autêntico, com qualidade de vida e sustentabilidade social e ambiental.

Referências

- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília: UnB, 1995, v. I e II.
- BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 20 abr. 2023.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 1 fev. 2022.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. **REsp 1687821-SC 2015/308903-7**. Relator: Ministro Sérgio Kukina. DJ: 21/11/2017. Supremo Tribunal de Justiça. Brasília, DF: 2017. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=%22REsp%22+com+%221687821%22>. Acesso em: 8 dez. 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Lisboa: Almedina, 2002.
- FARIAS, Jairo Luiz Caetano. A dicotomia entre Democracia Representativa e Democracia Participativa e a Educação no Brasil. **Período do Mestrado em Política Social: Sociedade em Debate**, Pelotas, v. 17, n. 1, jan./jun., 2011.
- FISCHER, Tânia Maria Diederichs. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, v. 26, n. 4, p. 105-113, 1992.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. **Revista de Direito internacional**, v. 14, n. 3, 2017.
- LOCK, Fernando Nascimento. Participação Popular no Controle da Administração Pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. I, n. 1, pp. 122-134, set./nov./2004.

- MARQUES, Luciana Rosa. Democracia radical e democracia participativa: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. **Educação & Sociedade**, v. 29, p. 55-78, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente**. 7. ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e poder local**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.
- MORAES, Alexandre D.; KIM, Richard P. **Cidadania**: O novo conceito jurídico e a sua relação com os direitos fundamentais individuais e coletivos. Barueri: Grupo GEN, 2013.
- OLIVEIRA, C. L.; ARAÚJO J. R, M. E. Democracia participativa e plano diretor dos municípios: alguns problemas teóricos e práticos. *In: Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI*. Florianópolis: Boiatex, 2007. p. 6631-6648.
- REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 255-271, 2007.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 70084936855**. Tribunal Pleno. Relator Desembargador Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 10-12-2021. Porto Alegre, 2021.
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação indireta de inconstitucionalidade nº 70015837131**. Proponente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Desemb. Arno Werlang, 26 de fevereiro de 2007. Porto Alegre, 2007. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/buscas/jurisprudencia/exibe_html.php. Acesso em: 18 jun. 2023
- RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Ação indireta de inconstitucionalidade nº 70017515719**. Proponente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Rel. Desemb. Guinther Spode, 26 de março de 2007. Porto Alegre, 2007. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/sites/hotsites/arquivos_restritos/files/migrados/File/TJRS_planodiretor2.pdf. Acesso em: 17 jun. 2023
- RODRIGUES, Fabíola. Cidades e plano diretor: considerações sobre a função social da cidade e da propriedade. *In: BAENINGER, Rosana (org.). População e cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Nepo-Unicamp/UNFPA, 2010. pp. 117-136.
- SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. **Ação Direta de inconstitucionalidade nº 5032156-15.2020.8.24.0000**. Apelante: Ministério Público do Estado de Santa Catarina – Garopaba. Relator: Desembargador Monteiro Rocha. Santa Catarina, 16 de novembro de 2022. Florianópolis: 2022. Disponível em: https://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora. Acesso em: 21 nov. 2022.
- SANTIN, Janaína Rigo; BITENCOURT, Jean Carlos Menegaz Pacto federativo e autonomia legislativa municipal. **Revista História: Debates e Tendências**, v. 15, n. 1, p. 101-113, 19 ago. 2015. DOI: <https://doi.org/10.5335/hdtv.15n.1.5279>.

SANTIN, Janaína Rigo. Direito Administrativo e Princípio da Participação. **Revista Populus**, 2018.

SANTIN, Janaína Rigo. Princípio constitucional da participação e poder local: uma análise a partir do Ordenamento Jurídico brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto**, Luanda, n. 10, p. 9-27, ago. 2011.

SANTIN, Janaína Rigo; Favretto, Mariane. Poder Local, Participação Popular e Clientelismo. **Revista Direito, Estado e Sociedade**, n. 50, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; LEIDENS, Letícia Virgínia. Plano Diretor: instrumento de efetivação da função social da propriedade urbana e participação popular. **Revista Brasileira de Direito Municipal-RBDM**, v. 20, 2006.

SAYAGO, Doris. Os Conselhos de Desenvolvimento Territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros editores, 2006.

SILVA, Márcia da. Poder local: conceito e exemplos de estudos no Brasil. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, n. 20, v. 2, pp. 69-78, dez. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sn/a/zsNTRD8hDKFYxnTGVp7Dgmq/?format=pdf>. Acesso em: 19 ago. 2023.

STASSEN, Jean-François. **Exclusion and participation**: can the excluded become able to participate. Belgium: Université de Liège, 1999.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, v. 10, n. 26, 1997.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2012.

11 O desenvolvimento sustentável

*Maria Eunice Viana Jotz⁶⁸
Ana Caroline Miotti Nouals⁶⁹*

A população mundial cresceu exponencialmente em poucos séculos, impactando o planeta e trazendo como desafio à humanidade compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico e a preservação ambiental.

A noção de desenvolvimento sustentável é uma controvérsia, verdadeiro objeto de disputa no campo econômico, político, jurídico. De qualquer forma, carrega a premência de se pensar o futuro como uma prática atual. No Direito Ambiental assume especial relevância, pois é através das normas que o princípio pode (ou não) assumir um significado mais concreto e efetivo.

11.1 Previsão normativa

O desenvolvimento sustentável é um conceito fundamental para nossa época e uma concepção normativa do mundo, sendo uma interação complexa dos sistemas econômicos, sociais, ambientais e políticos (Sachs, 2017). Apesar de não haver um conceito unívoco, é um elemento de convergência entre doutrinadores e legisladores que os recursos ambientais devem transcender o presente, permitindo, no futuro, a existência e sobrevivência de todos (Iserhard; Meurer, 2011). Ou seja, sustentável é o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

⁶⁸ Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS), bolsista PROSUC/CAPES. Especialista em Direito Público pela Escola da Magistratura Federal e em Psicopedagogia pela Faculdade Sant'Anna de São Paulo. Graduada em Pedagogia (UCS) e Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: mevjotz@terra.com.br.

⁶⁹ Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Bacharela em Direito pela Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES/RS). Advogada. E-mail: acmnouals@ucs.br

Ao longo dos anos, muitas conceituações de desenvolvimento sustentável foram propostas. Dupuy (1997)⁷⁰ aponta que o desenvolvimento sustentável é um processo em constituição, que objetiva o redimensionamento das atividades econômicas para obter equilíbrio entre o meio ambiente, o homem e a sociedade, “pressupondo as dimensões ambiental, cultural, institucional, social e ética, bem como a adoção de estilos que promovam a proteção do meio ambiente e o desenvolvimento social de forma correta”.

Canotilho (2010) aponta a necessidade da evolução sustentável, em que os humanos organizem seus comportamentos e ações de forma a não viverem “à custa da natureza; à custa de outros seres humanos; à custa de outras nações; à custa de outras gerações”. Para o jurista português, o princípio da sustentabilidade transporta três dimensões básicas: *sustentabilidade interestatal* (firmando a igualdade os países pobres e os países ricos); a *sustentabilidade geracional* (que busca a paridade entre grupos etários diferentes, da mesma geração); e a *sustentabilidade intergeracional* (imperativa na equidade entre as pessoas que nascerão no futuro e as pessoas vivas no presente).

Segundo Veiga (2010) e Nascimento (2012), a sustentabilidade tem duas matrizes originárias: uma proveniente da ecologia, resultante de estudos sobre a capacidade de resiliência dos ecossistemas, e outra da economia, acompanhada do substantivo “desenvolvimento”, que questiona o atual padrão de produção e de consumo, tendo em vista os recursos finitos do planeta. A questão central do debate acerca do conceito de Desenvolvimento Sustentável reside na seguinte dúvida: se o capital natural, que fornece uma série de serviços ecossistêmicos ao ser humano, deve ser mantido constante ou se pode ser substituído por outros tipos de capital, como o capital produzido (tecnologia). Os defensores da primeira opção são aqueles que acreditam na chamada *sustentabilidade forte* (SS); já os que defendem a segunda são os defensores da *sustentabilidade fraca* (WS).

Cabeza Gutés (1996) enfatiza que o conceito de *sustentabilidade fraca*, associado à teoria do crescimento econômico em um mundo com recursos finitos, ganha enfoque quantitativo, como a manutenção do consumo *per capita*, o que ressalta a característica central da finitude

⁷⁰ Dupuy apresenta que “o conceito de ‘desenvolvimento sustentável’ foi forjado no quadro das Nações Unidas buscando conciliar os pontos de vista divergentes dos países industrializados e dos países em desenvolvimento sobre a importância a ser acordada sobre a preocupação ambiental em suas políticas econômicas respectivas”. (Dupuy, 1997, p. 886)

dos recursos. Partindo dessa perspectiva, o meio ambiente é visto como Produto Interno Bruto (PIB) potencial, não apresentando a distinção da natureza qualitativa dos recursos, como a interdependência dos recursos com o ecossistema: “deixar para a próxima geração o somatório dos três tipos de capital (financeiro, natural/ecológico e humano/social)”. Já a *sustentabilidade forte* partiria da compreensão de que o capital natural possui determinadas características qualitativas que não são substituíveis por outros tipos de capital (trabalho humano ou capital produzido). Entende-se, portanto, que somente será possível sanar as necessidades das futuras gerações se deixarmos a elas um estoque de capital natural igual ou superior àquele que possuímos: “depende, ao menos, de que os níveis de capital natural sejam mantidos constantes” (1996).

O conceito, Segundo Mebratu (1998) e Nascimento (2012), se trata de um campo de disputa política, com seus diferentes significados e discursos, que ora se complementam e ora se opõem. A posse do discurso dominante caracteriza, dessa forma, um importante instrumento de poder, considerando que ele é utilizado por empresas, governos e organizações sociais para a formulação de políticas e tomadas de decisão.

Percebe-se, assim, que existem variadas definições e interpretações, mais voltadas aos interesses de instituições e organizações, políticas e empresariais, do que ligadas aos preceitos originais do termo (Mebratu, 1998). Esse choque de discursos marcou a gênese do conceito de Desenvolvimento Sustentável e permanece, de uma forma ou de outra, até os dias de hoje.

11.2 Conteúdo do princípio

A abordagem do binômio Desenvolvimento Sustentável é dividida em três períodos: pré-Estocolmo; de Estocolmo até a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou *World Commission on Environment and Development* (WCED); e, após, a WCED. Em suma, a Conferência de Estocolmo, de 1972, e a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1987, são momentos fundamentais para a discussão conceitual do Desenvolvimento Sustentável, debate esse que continua até a atualidade.

O primeiro estudioso a se debruçar sobre o problema do crescimento em um mundo de recursos escassos foi Tomas Robert Malthus

(1766-1834). Sua teoria evidencia, sobretudo, que a população mundial crescia exponencialmente enquanto a produção de alimentos crescia linearmente, o que evidenciava um futuro de escassez caso nada fosse feito (Mebratu, 1998). A construção moderna do conceito de Desenvolvimento Sustentável iniciou em meados dos anos 1950, fruto das crescentes preocupações com o meio ambiente e motivadas, principalmente, pela questão nuclear.

Por sua vez, o termo “sustentabilidade”, segundo Bosselmann, foi cunhado pelo cientista florestal Hans Carl von Carlowitz, em 1714. Ao abordar o cultivo de árvores, tinha como pretensão demonstrar de que forma “a conservação e o cultivo de madeira podem ser geridos de modo a proporcionar o uso continuado, duradouro e sustentável” (Bosselmann, 2015, p. 36).

Segundo Barbieri (2020), uma das iniciativas que despertam a busca por maior conhecimento sobre os processos de desenvolvimento ocorre a partir de 1959, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas institui a Primeira Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, no período de 1960 a 1970. Entre as iniciativas, foram criados o Instituto de Pesquisas das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (UNRISD) e o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD).

Nesse cenário, surgem os movimentos pró-meio ambiente modernos, movimentos estudantis e de contracultura, como os *hippies*, lutando contra o modelo de produção, de vida e de consumo instaurado, e exercendo pressão em governos e empresas. Entre esses, como exemplo dessas novas formas de organização e pressão social, se cita a criação do Greenpeace, organização da sociedade civil e sem fins lucrativos, em 1971, no Canadá (Greenpeace, 2010).

Com a efervescência dos anos 1970, a ONU convocou, em 1972, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (CNUMAH), em Estocolmo. Como resultado, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e assinado um Manifesto Ambiental⁷¹ que consagra o meio ambiente como direito fundamental e traz o conceito de ecodesenvol-

⁷¹ A conferência contou com representantes de 113 países e 400 organizações governamentais e não governamentais. Entre muitos trechos, a proposta de “Defender e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações se tornou uma meta fundamental para a humanidade” (UN, 1972, p.3 e 71). Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em 30 jun.2022.

vimento (Lavall; Olsson, 2019). Entre os resultados importantes da conferência, se destacam a criação de ministérios do Meio Ambiente em mais de 100 países e o advento de organizações não governamentais (ONGs) ligadas à causa ambiental, sendo o momento em que a temática ambiental passa a integrar a agenda política internacional e quando o dia 5 de junho é instituído como dia Mundial do Meio Ambiente.

A Conferência de Estocolmo evidenciou a necessidade de mudanças no modelo econômico existente à época. Dessa forma, apenas em 1987, com o relatório “Nosso Futuro Comum”, o termo Desenvolvimento Sustentável foi institucionalizado, apresentando a definição mais comum da expressão: “aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações”.

A expressão desenvolvimento sustentável, segundo Barbieri, surgiu pela primeira vez em 1980 no documento denominado Estratégia de Conservação Mundial (World Conservation Strategy), produzido pela União Internacional para a Conservação da Natureza e World Wildlife Fund por solicitação do PNUMA. No capítulo denominado “Rumo ao desenvolvimento sustentável”, Barbieri (2020) defende que desenvolvimento sustentável e conservação da natureza operam no mesmo contexto global.

No entanto o conceito de sustentabilidade se aprimora com o passar do tempo, pois é efetivamente de complexa definição. Pertinente mencionar, porém, que os três critérios referidos para o desenvolvimento sustentável continuam vigentes e são imprescindíveis: equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica, conforme apontamento feito por Bolsselmann (2015).

Nessa perspectiva, a ex-primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, passou a presidir a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente de Desenvolvimento da ONU e a trabalhar para conciliar ecologia com prosperidade. Em 1987, a comissão apresentou o Relatório *Our Common Future* “Nosso Futuro Comum”, que alerta para a existência de uma crise planetária, constituída por problemas sistêmicos, por serem interconectados, e populariza o conceito de desenvolvimento sustentável.

A humanidade tem a capacidade de tornar o desenvolvimento sustentável para garantir que ele atenda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem às suas

próprias necessidades. O conceito de desenvolvimento sustentável implica limites – não absolutos, mas limitações impostas pelo estado atual da tecnologia e das organizações sociais sobre os recursos naturais e pela capacidade da biosfera de absorver os efeitos dessas atividades [...]”⁷²(UN,1987, p. 16, tradução nossa).

O Relatório Brundtland apresenta um conceito de desenvolvimento sustentável plástico o suficiente para possibilitar sua utilização por diferentes atores e setores da sociedade, representando um marco para a disseminação dos riscos ambientais que ameaçam o planeta. Posteriormente, diversos movimentos de repercussão mundial ocorreram para que, em 1992, no Rio de Janeiro, ocorresse o mais significativo dos eventos de cúpula, visto sua repercussão mundial e mobilização social. Entre os legados da Rio 92⁷³, ou Eco 92, ou Cúpula da Terra, se destacam: a Carta da Terra; as Convenções: Biodiversidade, Desertificação e Mudanças Climáticas; a Declaração de Princípios sobre Florestas e a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, sendo esse o principal documento de princípios elaborado pela conferência.

Porém, o produto central que trouxe repercussões sociais e econômicas foi a Agenda 21 (FGV, 2009), que apresentou propostas em quatro seções: dimensões sociais e econômicas; conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; fortalecimento do papel dos grupos principais (agentes da transição para uma trajetória sustentável); e meios de implementação. O documento expressa que “os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento susten-

⁷² “27. Humanity has the ability to make development sustainable to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. The concept of sustainable development does imply limits – not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities. But technology and social organization can be both managed and improved to make way for a new era of economic growth. The Commission believes that widespread poverty is no longer inevitable. Poverty is not only an evil in itself, but sustainable development requires meeting the basic needs of all and extending to all the opportunity to fulfil their aspirations for a better life. A world in which poverty is endemic will always be prone to ecological and other catastrophes”. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

⁷³ A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento reuniu 187 estados; 16 agências especializadas (como OIT, GATT, Banco Mundial, FMI); 35 organizações intergovernamentais (como OEA, BID, OECD, SELA) e um expressivo número de organizações não-governamentais, além 108 chefes de Estado dos países-membros da ONU.

tável. Eles têm direito a uma vida sadia e produtiva em harmonia com a natureza” (UN, 1992).

Entre as repercussões da Agenda 21 para o Brasil, após vinte anos da publicação, segundo Relatório de Avaliação de Resultados do Ministério do Meio Ambiente, destacam-se os avanços e as necessidades de superar desafios nas áreas urbanas. Dentre os desafios, despontam o saneamento e a mobilidade digna para todos; a implementação de ensino de qualidade e o fomento para o progresso científico e tecnológico. Como efeitos positivos o Relatório destaca, à época, o combate à pobreza, o crescimento do emprego formal e a consolidação do Estado Democrático de Direito.

Cinco anos após, em 1997, a ONU realizou nova conferência com foco nas mudanças climáticas, tendo como meta a redução da emissão de gases que causam o efeito estufa e suas consequências, originando o documento que ficou conhecido como Protocolo de Kyoto. Evidencia-se que nove países não assinaram o tratado, entre eles os EUA, Afeganistão e Turquia (Brasil, 1997).

Em 2002, a ONU realizou a Conferência, em Johannesburgo, na África do Sul, que ficou conhecida como Rio+10, ou Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável. O evento ratificou o compromisso com o desenvolvimento sustentável e apontou em seu balanço, após dez anos da Agenda 21, a profunda desigualdade existente entre os países. Na análise feita por Lavall e Olsson (2019, p. 5), o desequilíbrio entre os países dificultou o entendimento sobre os diversos temas abordados, mas incluiu nas discussões aspectos sociais e de qualidade de vida, metas para a erradicação da pobreza, promoção da saúde, expansão dos serviços de água e saneamento, defesa da biodiversidade e destinação de resíduos tóxicos e não-tóxicos. Incluiu, ainda, debates sobre energias renováveis e responsabilidade ambiental das empresas (Brasil, 2012).

A Rio+20 ocorreu novamente no Rio de Janeiro, em 2012, e teve dois temas principais: a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, propondo pensar um novo modelo de desenvolvimento que fosse ambientalmente responsável, socialmente justo e economicamente viável; e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável, com a necessidade de atuação das instituições internacionais nos pilares social, ambiental e econômico de desenvolvimento (BRASIL, 2012).

A conferência teve como objetivo avaliar o progresso e as lacunas na implementação das decisões adotadas nas cúpulas anteriores e renovar o compromisso político com o desenvolvimento sustentável. A Declaração Final da Conferência se chamou **O Futuro que queremos** e apontou distanciamento entre os países desenvolvidos e os países que necessitam de investimento para promoção do desenvolvimento sustentável. Trouxe o compromisso para temas específicos como erradicação da pobreza, segurança alimentar e nutricional, saneamento, energia, cidades sustentáveis, saúde, redução de riscos de desastres, mudança do clima, florestas, biodiversidade e educação, entre outros (Silva, 2012).

Em setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) adotou 17 objetivos e 169 metas (sem força vinculante), abarcados no documento chamado de Agenda 2030, que foi assinado pelos 193 países membros. São objetivos para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 no Brasil. Os (ODS) Objetivos de Desenvolvimento Sustentável serão trabalhados a seguir.

11.2.1 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. São objetivos aos quais as Nações Unidas estão contribuindo para que se possa atingir a Agenda 2030 no Brasil e que foram definidos a partir de uma longa experiência da ONU em promover uma sociedade mais justa e que respeitasse o meio ambiente (Nações Unidas Brasil, 2024). A seguir, uma lista dos ODS, e, a título exemplificativo, algumas das metas que acompanham cada objetivo.

1. *Erradicação da pobreza*: até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza; implementar sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, atingindo a cobertura substancial de pessoas em situação de pobreza e de vulnerabilidade, fazendo com que tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como a serviços básicos; criar marcos políticos sólidos em nível

nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento.

2. *Fome zero e agricultura sustentável*: erradicar a fome, garantindo o acesso de todas as pessoas, em particular as em situação de pobreza e de vulnerabilidade, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo o ano; acabar com a desnutrição e, até 2025, atender às necessidades nutricionais de crianças, adolescentes, grávidas e pessoas idosas; até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda de pequenos produtores e, também, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos, com práticas agrícolas que ajudem a manter os ecossistemas.
3. *Saúde e bem-estar*: até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global; acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos; acabar com epidemias de aids, tuberculose, malária e de outras doenças transmitidas pela água; reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo do álcool. Reduzir substancialmente o número de mortes e de doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo.
4. *Educação de qualidade*: garantir o acesso à educação inclusiva, desde o primário até a educação técnica e superior; promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; aumentar o contingente de professores qualificados.
5. *Igualdade de gênero*: empoderar mulheres e meninas; eliminar todas as formas de violência contra mulheres, incluindo o tráfico e exploração sexual; garantir a participação plena e efetiva das mulheres tanto na vida política, econômica e pública.
6. *Água potável e saneamento*: assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento; alcançar o acesso a saneamento e a higiene adequados e equitativos para todos; melhorar a qualidade da água, reduzir poluição e minimizar a liberação de produtos químicos e de materiais perigosos; implementar a gestão integrada dos recursos hídricos em todos os níveis, protegendo florestas, rios, aquíferos e lagos.
7. *Energia limpa e acessível*: garantir o acesso a fontes de energia viáveis, sustentáveis e modernas para todos, assegurando acesso uni-

versal, com preços acessíveis a esses serviços; dobrar a taxa global de melhoria da eficácia energética.

8. *Trabalho decente e crescimento econômico*: promover emprego pleno, produtivo e decente para todos, inclusive para jovens e pessoas com deficiência, além de remuneração igual para trabalho de igual valor; erradicar o trabalho forçado; reduzir a proporção de jovens sem emprego, educação ou formação; elaborar e implementar políticas para promover o turismo sustentável, que gera empregos e promove a cultura e os produtos locais.
9. *Indústria, inovação e infraestrutura*: desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, apoiando o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano, aumentando a participação da indústria no setor de emprego e no PIB; até 2030, modernizar as indústrias para torná-las sustentáveis, com maior adoção de tecnologias e processos industriais limpos e ambientalmente corretos.
10. *Redução das desigualdades*: alcançar progressivamente e sustentar o crescimento da renda dos 40% da população mais pobre; promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de idade, gênero, raça, etnia, origem, religião, condição econômica.
11. *Cidades e comunidades sustentáveis*: garantir a todos habitação segura, adequada, a preço acessível e com acesso aos serviços básicos; reforçar o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; reduzir o impacto ambiental negativo *per capita* das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, da gestão de resíduos municipais e outros.
12. *Consumo e produção responsáveis*: alcançar a gestão sustentável e o uso eficiente dos recursos naturais, bem como implementar programas sobre Produção e Consumo Sustentáveis, com todos os países tomando medidas; incentivar empresas a adotar práticas sustentáveis; promover práticas de compras públicas sustentáveis; garantir que as pessoas tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza.
13. *Ação contra a mudança global do clima*: tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais; reforçar a capacidade de adaptação a

riscos relacionados ao clima e às catástrofes naturais em todos os países; operacionalizar o Fundo Verde para o clima, por meio de sua capitalização.

14. *Vida na água*: conservação e uso sustentável dos oceanos, reduzindo a poluição marinha de todos os tipos; aumentar o uso sustentável dos recursos marinhos, inclusive por meio de uma gestão sustentável de pesca, aquicultura e turismo, proporcionando o acesso dos pescadores artesanais de pequena escala aos mercados e aos recursos marinhos.
15. *Vida terrestre*: Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres; gerir de forma sustentável as florestas; combater a desertificação; deter e reverter a degradação da Terra e deter a perda de biodiversidade; tomar medidas para acabar com a caça ilegal e com o tráfico de espécies da flora e da fauna protegidas.
16. *Paz, justiça e instituições eficazes*: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável; proporcionar o acesso à justiça para todos; acabar com o abuso, a exploração, o tráfico e todas as formas de violência e tortura contra crianças; promover e fazer cumprir leis e políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável.
17. *Parcerias e meios de implementação*: fortalecer a mobilização de recursos internos, inclusive por meio de apoio internacional aos países em desenvolvimento, para melhorar a capacidade nacional de arrecadação de impostos e outras receitas; promover o desenvolvimento, a transferência, a disseminação e a difusão de tecnologias ambientalmente corretas para os países em desenvolvimento; respeitar o espaço político e a liderança de cada país para estabelecer o desenvolvimento sustentável e implementar políticas para a erradicação da pobreza.

11.3 Aplicação do princípio

11.3.1 Princípio da Sustentabilidade no Direito brasileiro

Em meio às transformações do final da década de 1980, o Brasil promulgou a Constituição Federal de 1988 (CF 88), conhecida como

Constituição Cidadã⁷⁴ ou Constituição Verde (Fux, STF, 2018), elevando a tutela do meio ambiente a um direito fundamental, grau máximo do regramento jurídico. Fensterseifer (2008) esclarece a importância da constitucionalização da proteção ambiental, já que, antes da CF 88, tal proteção estava vinculada ao Direito Administrativo, ressaltando que a CF passou a ser vértice da tutela jurídica para proteção do meio ambiente, influenciando todo o regramento infraconstitucional.

O meio ambiente passa a ser tutelado na CF 88 pela regra matriz do artigo 225, caput, que dispõe a todos o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Estado e ao cidadão sua defesa e preservação, em nome das atuais e futuras gerações. Dessa forma, Lunelli (2011) destaca que o meio ambiente tem função dúplice no microsistema jurídico, visto que é concomitante um direito e um dever, acrescido da preocupação intergeracional.

Sendo o homem parte indissociável do meio ambiente, a vida e a atividade humana inventiva e transformadora dependem dos recursos do meio ambiente para se concretizarem, e essas ações impactam sobre os ecossistemas do planeta, ainda mais com o aumento da população mundial (Sachs, 2017).

Nessa perspectiva, é também na CF 88 que o Estado brasileiro é encorajado a proteger os princípios de ordem econômica de garantir a livre iniciativa (art. 1º, IV e 170) e o desenvolvimento nacional (art. 3º, II), a erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III; art. 170, VII), a proteger a propriedade (art. 5º, caput e XXII; art. 170, II), a buscar o pleno emprego (art. 170, VIII; art. 6º) e a defender o consumidor (art. 5º, XXXII; art. 170, V), deixando clara a intenção do legislador de fomentar a economia e o desenvolvimento econômico. Desenha-se, assim, uma colisão entre a preservação ambiental vinculada ao bem-estar do humano e o uso do meio ambiente para a produção econômica, sendo um desafio às políticas públicas.

⁷⁴ CONGRESSO NACIONAL. “O Brasil em construção: 30 anos da Constituição cidadã”. Exposição de comemoração aos 30 anos de Promulgação da Carta Magna – A CF de 88 é conhecida como “Constituição Cidadã” pelos avanços em direção à cidadania e à dignidade da pessoa humana, a sétima Carta da história do país deu voz à sociedade civil organizada e consolidou o Estado Democrático de Direito. Câmara dos Deputados. 2018. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/atividades-anteriores/exposicoes-2018/o-brasil-em-construcao-30-anos-da-constituicao-cidada>. Acesso em: 3 ago. 2022.

Importante ressaltar que não há previsão expressa, constitucional ou legal, quanto ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, sendo esse uma construção doutrinária e jurisprudencial, entendido como um princípio constitucional interdisciplinar que engloba questões sociais, empresariais, administrativas e econômicas e que busca efetivar os ideais de solidariedade e de dignidade, balizas do Estado Democrático de Direito. Destaca-se que o texto constitucional traz uma conceituação da sustentabilidade sistêmica⁷⁵ como princípio jurídico (Pinto; Araújo, 2011) que perpassa em todo o ordenamento brasileiro.

Nas legislações infraconstitucionais são encontradas diferentes definições que contribuem para a compreensão sistêmica proposta pelo arcabouço jurídico brasileiro, como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente que, em seu art. 2º, II e III, respectivamente, prevê como princípios a “racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar”, juntamente com o “planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais”. Acrescenta, no art. 3º, os conceitos de degradação, poluição e meio ambiente. Ainda, o Código Florestal Brasileiro, lei 12.651/12, art. 1º, parágrafo único, lista princípios para atingir o desenvolvimento sustentável e a Lei de Crimes Ambientais, lei 9605/98, que diferencia as áreas de proteção ambiental.

11.3.2 Princípio da Sustentabilidade no Direito Internacional

Na esteira do aumento da conscientização sobre a importância e necessidade de proteção ao meio ambiente, surge uma ética global, voltada às questões de preservação, baseada no princípio de que todos os humanos são responsáveis pelo planeta. Percebe-se tal existência nas conferências internacionais, realizadas pela ONU, para preservação do planeta, que elencam princípios e objetivos a serem seguidos pelos países (Sachs, 2017).

Outro destaque, no âmbito internacional, são os acordos assinados entre os países signatários que não tratam diretamente da sustentabilidade, mas impactam no planeta e seu conceito intergeracional, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (1982), a Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho (1998), a

⁷⁵ Mais informações, ver publicação: ALTMANN, Alexandre. Serviços Ecossistêmicos e Direito: Delineamentos para uma Teoria Jurídica Geral e uma Tipologia. Imprensa da Universidade de Coimbra. Editora da Universidade Federal do ABC. 2021

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (2005), o Acordo de Paris (2015), Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do solo (2021), além dos mais de 350 acordos ambientais assinados e que dependem de cooperação internacional (United Nations, 2022).

Salienta-se, por fim, os processos de integração regional ou acordos de livre comércio, como Tratado de Assunção (1991), que instituiu o Mercosul, o Tratado Constitutivo da União Sul-Americana (2008) e o Tratado da União Europeia ou Tratado de Maastricht (1993), que trazem princípios e objetivos para o desenvolvimento sustentável.

Apresenta-se, a exemplo, alguns países que abordam o princípio da sustentabilidade em seu ordenamento: inicialmente, o constitucionalismo latino-americano que busca efetivar as garantias relacionadas ao meio ambiente em suas constituições. O Equador (2008) e a Bolívia (2009) incorporaram os direitos da natureza em suas constituições (Piló, 2020). Já o Chile rejeitou, em plebiscito, em 4 de setembro de 2022, a proposta de nova constituição que reconhecia os direitos da natureza, dos animais e a proteção da água como direito humano.

O princípio da sustentabilidade é expresso na Constituição Portuguesa como princípio fundamental, estando no rol do artigo 9º, das tarefas fundamentais do Estado, no qual ordena “defender a natureza e o ambiente, preservar os recursos naturais e assegurar um correto ordenamento do território”. No artigo 80, incumbe, prioritariamente, o Estado, no âmbito econômico e social de promover o “aumento do bem-estar social [...] no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável”. Ainda, ordena que se adote uma política nacional de energia e de aproveitamento das águas com vista à preservação dos recursos naturais e ao equilíbrio ecológico, acrescido ao cuidado com planejamento e gestão racional. Por fim, traz um capítulo intitulado Ambiente e Qualidade de Vida, artigo 66, visando o direito a um ambiente de vida humana sadio e ecologicamente equilibrado, apontando tarefas ao Estado e aos cidadãos (Portugal, 2005). Segundo Canotilho (2010), o princípio da sustentabilidade apontado na Constituição Portuguesa é um princípio aberto, que precisa de concretização e não oferta soluções prontas, necessitando de ponderação entre princípios nas decisões estatais.

O direito ambiental francês tem passado por uma reestruturação, visto que a preocupação pretérita era centrada em evitar riscos de acidentes em termos ambientais. Seguem ocorrendo estudos para que seja

remodelado o código que rege as leis relacionadas ao meio ambiente, buscando a inserção da regulamentação do uso de energia renovável, crédito de carbono, emissão de CO₂, entre outras discussões de âmbito nacional. Importante destacar que a legislação ambiental não faz parte da constituição francesa e que há forte pressão social para que as mudanças ambientais sejam implementadas no país (Souza, 2019).

Já o direito ambiental alemão expressa em sua Constituição um único artigo que trata da proteção dos fundamentos naturais da vida e dos animais. Nele o Estado se compromete com tais fundamentos e com as futuras gerações por meio da legislação e de acordo com a lei e a justiça, implementando o Princípio da Sustentabilidade de forma dispersa e implícita. Nas questões econômicas, a Constituição alemã situa a dignidade humana como inviolável e defende o direito de preservar o emprego e as condições econômicas. No final de abril de 2021, o Tribunal Constitucional Federal alemão decidiu que a Lei Federal sobre Alterações Climáticas é incompatível com os direitos fundamentais constitucionais, visto que só preveem as metas para redução de emissões ao longo dos anos, fixando seu marco regulatório em 2030, com meta final em 2050. Assim, baseado no Princípio da Sustentabilidade e da responsabilidade geracional, exige novas medidas a serem aprovadas pelo parlamento (Duque, 2021).

Percebe-se que o compromisso intergeracional, definido pela ONU, serve de baliza para o desenvolvimento do princípio da sustentabilidade, relacionado com a preservação da natureza, com a escassez dos recursos naturais e com a gestão responsável dos resíduos em vários países do planeta. Tal compromisso se efetiva por meio de iniciativas públicas de Estados e organizações interestatais (ONU). Por exemplo, o comércio internacional que segue as normativas da UNCITRAL (*United Nations Commission on International Trade Law*); as ações do PNUMA, que auxiliam no desenvolvimento sustentável; e a participação de organizações não-governamentais (ONGs) e empresas.

11.3.3 Princípio da Sustentabilidade na Esfera Administrativa

Observa-se, atualmente, incipiente mudança no paradigma ambiental em busca de prevenção, da racionalidade dialógica, pluralista e democrática que possa fundamentar a administração pública. Ainda é necessário maior intervenção do Estado-Administração em matéria de controle estratégico para impedir que aconteçam danos ambientais

por falta de planejamento efetivo e burocratismo paralisante (Freitas, 2011).

Nesse panorama e baseado no princípio da sustentabilidade, em 2012 o Decreto 7.746 expressa os critérios e as práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional e pelas empresas estatais dependentes e institui a Comissão Interministerial de Sustentabilidade na Administração Pública. O objetivo é estabelecer licitação sustentável, com a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nos procedimentos licitatórios para aquisição de bens, serviços e contratações de serviços e execução de obras,

Outro movimento importante advém do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2018) através da Portaria 133/2018, que visa discutir a institucionalização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Poder Judiciário Brasileiro, fomentando pesquisas e debates que gerem ações para a realização do princípio do desenvolvimento sustentável, incorporando a divulgação da Agenda 2030 e a busca pelo aprimoramento da administração da justiça que se presta no Brasil.

11.3.4 Princípio da Sustentabilidade na Esfera Empresarial:

A busca pela aplicação do princípio da sustentabilidade nas empresas é apresentada como um diferencial de competitividade empresarial, impactando no valor de seus produtos e serviços. Entre os diferentes conceitos e estratégias possíveis de serem aplicados nas empresas e que transformam a forma de se fazer negócios procurando qualificar os processos produtivos estão a economia circular, a ESG, o marketing verde, cadeias curtas de produção, descarbonização dos negócios, e outros.

O conceito de ESG (*Environmental, Social and Governance*) é um exemplo da utilização do princípio da sustentabilidade nas empresas. O ESG surgiu em 2004 no relatório do Banco Mundial, chamado Who Cares Wins (WCW) e, segundo Sachs (2017, p. 530), foi uma resposta à provocação do Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, a grandes instituições financeiras, a respeito da integração de fatores ambientais, sociais e de governança no mercado de capitais. Na mesma época, a Iniciativa Financeira do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) lançou o relatório Freshfield, que mostrava

a importância da integração de fatores ESG para avaliação financeira (IFC, 2004).

A compreensão e a aplicabilidade de práticas ESG pelas companhias internacionais e brasileiras é, cada vez mais, uma realidade, visto que atuar conforme o modelo amplia a competitividade organizacional, seja no mercado interno ou no exterior. Destaca-se, porém, o posicionamento de pesquisadores, como o professor de finanças Alex Edmans, da London Business School, que questiona o uso das três palavras representadas pela sigla, justificando que elas são incompatíveis entre si. Por outro lado, muitas companhias que indicam utilizar práticas ESG já foram denunciadas por práticas de *greenwashing*, de desrespeito às leis para emissão zero, de retirada de fundos climáticos ou fraude a direitos diversos dos trabalhadores, trazendo descrenças às proposições ESG nas empresas (Talman, BBC, 2023).

É importante que as ações pautadas nos pilares ambiental, social e de governança sejam reais e efetivas, conectadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). O tripé reflete a complexidade da sustentabilidade, que abrange não apenas a preservação do meio ambiente, mas também aspectos de justiça social, desenvolvimento econômico, valorização da cultura, da educação e da ética, entre outros que compõem o quadro necessário ao desenvolvimento das capacidades e ampliação das liberdades de cada indivíduo, melhorando o bem-estar da humanidade como um todo (Weetman, 2019).

11.4 Balanço crítico

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem adotado uma postura jurisprudencial que tutela o meio ambiente como bem jurídico autônomo, que não se confunde com os bens jurídicos que o integram (Wedy, 2018). Para Leite e Ayala (p. 72), o dano ambiental constitui-se em uma “expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente; e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses”.

Tal definição complexa leva o julgador a avaliar diversas variáveis como permanência no tempo, o impacto causado, a reparabilidade, o interesse, entre outras. De forma jurisprudencial, o STJ utiliza da união de princípios, como prevenção, precaução e funções social e ecológica da propriedade que, somados ao princípio do desenvolvimento susten-

tável, permitem a interpretação das leis ambientais. Leite e Ayala (p. 76) enfatizam que “para levar a cabo um exame do dano ambiental, é necessário mergulhar na complexidade dos problemas ambientais que merecem um esforço de imaginação e de perspicácia dos operadores jurídicos”.

Lunelli (2011) aponta que o STJ, na perspectiva protetiva ao meio ambiente, se vale de mecanismos processuais que buscam a aceleração na reparação dos danos ambientais e, por conseguinte, desestimula, de forma pedagógica, práticas que não coadunam com o respeito ao meio ambiente e o direito fundamental ao desenvolvimento sustentável na era das mudanças climáticas.

Dessa forma, a sustentabilidade se apresenta como ferramenta que afeta a sociedade tal como qualquer outro conhecimento científico das ciências tradicionais. Para que ela se torne conhecimento independente, para o indivíduo e para a sociedade e a comunidade, precisa fazer parte de uma ação transformadora em que a condição humana seja o fim em si mesma, e não os interesses econômicos concentrados nas mãos de poucos.

Autores questionam a existência ou não de um princípio jurídico do desenvolvimento sustentável, ou mesmo da sustentabilidade. Para Bosselmann o princípio da sustentabilidade realiza-se na “solidariedade, na consideração e responsabilidade com as gerações futuras” (Bosselmann, 2015, p. 25), considerando-se como premissa não haver relação de domínio nas relações entre humanos e não-humanos. O autor entende que o princípio jurídico necessita estar previsto em lei, e que aqueles que porventura não estejam expressamente previstos no ordenamento podem ser considerados como “princípios morais, um ideal, um objetivo ou uma política” (Bosselmann, 2015, p. 67), o que levaria a análise aos direitos fundamentais, relacionando-a aos direitos econômicos, sociais e culturais; acrescentando a preservação do meio ambiente.

Steinmetz e Henz apontam o perigo de uma visão “demasiadamente otimista” sobre o desenvolvimento sustentável, ou mesmo sobre acreditar que é “uma ilusão ou armadilha ideológica”, segundo definições dos autores (Steinmetz, 2012, p. 337), e optam por defender uma linha intermediária, que é cética quanto à possibilidade de alcançar igualmente o crescimento econômico, a preservação dos recursos naturais e integração social, não mascarando a ideologia subjacente ao

conceito de sustentabilidade. Nessa perspectiva, os autores destacam a frequente utilização do princípio da sustentabilidade com finalidade meramente argumentativa, negligenciando a clareza e a delimitação da norma.

Há que se destacar que autores como Silveira (2022) apontam instrumentos que retratam a dificuldade de dimensionar aspectos referentes à sustentabilidade de forma estatística, ou mesmo de sintetizá-la por meio de indicadores, entendendo que suas dimensões ultrapassam as ambientais e envolvem questões sociais, econômicas, territoriais, culturais, ecológicas, de política nacional e internacional. Ao exemplificar, por meio estudos científicos, a pegada ecológica, os limites do desenvolvimento, sendo esses os limites planetários, o autor defende que “o mais importante é a qualidade do crescimento ou de ‘decrecimento’ do desenvolvimento sustentável” (Silveira, 2022, p. 130) considerando-se questões éticas e a finitude dos recursos naturais.

Em suma, o princípio do desenvolvimento sustentável ou da sustentabilidade pode ser compreendido como princípio jurídico ao partir-se do pressuposto de que basta o reconhecimento material encontrado em diversos instrumentos jurídicos, tal como na Conferência de Estocolmo, no Relatório Brundtland, na Constituição Equatoriana, na Constituição Portuguesa, entre outros. Ou pode-se entendê-lo como um mandamento de otimização, servindo como fundamento de interpretação para o objetivo de alcançar a justiça e a equidade, sob a premissa de não ser aceitável viver à custa das gerações futuras.

Referências

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável**: Das origens à Agenda 2030. Educação Ambiental. Petrópolis: Vozes, 2020. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Protocolo de Quioto**. Convenção sobre Mudança do Clima. Editado e traduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia com o apoio do Ministério das Relações Exteriores da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: 1997. Disponível em: http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf. Acesso em: 5 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade 42/DF**. Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. Pesquisa de jurisprudência. Brasília, DF: 2001. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750504737>. Acesso em: 3 ago. 2022.

BRASIL. **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.** Comitê Nacional de Organização – Rio de Janeiro, RJ: 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acesso em: 4 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n. 133, de 28 de setembro de 2018.** Diário da Justiça [do] Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n. 206, p. 2, 24 out. 2018. Disponível em: <https://juslaboris.tst.jus.br/handle/20.500.12178/146277>. Acesso em: 8 set. 2022.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** São Paulo: Editora Zahar, 2001.

BOFF, Leonardo. **A Carta da Terra.** [20--]. Disponível em: <http://www.humanosdireitos.org/atividades/campanhas/467-Leonardo-Boff-Carta-da-Terra.htm>. Acesso em: 18 set. 2022.

BOFF, L. **Um ethos para salvar a Terra.** [20--]. Disponível em: <http://www.leonardoboff.com/site/vista/outros/um-ethos.htm>. Acesso em: 18 set. 2022.

BOSSELMANN, Klaus. **O Princípio da Sustentabilidade:** transformando direito e governança. Tradução Phillip Gil França. Prefácio de Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

BRUNDTLAND, G. H. **Our Common Future:** Report of the World Commission on Environment and Development United Nations Commission. Oslo, p. 1-59, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>. Acesso em: 19 set. 2022.

CABEZA GUTÉS, M. The concept of weak sustainability. **Ecological Economics.** v. 17, n. 3, p. 147-156, 1996.

CANOTILHO, J. J. G. O Princípio da Sustentabilidade como Princípio Estruturante do Direito Constitucional. **Revista de Estudos Politécnicos (Polytechnical Studies Review)**, v. VIII, n. 13, p. 7-18, 2010.

DUPUY, P. M. Où en est droit international de l'environnement à la fin Du siècle?. **Reveu Générale de Droi Public**, A. Pedone, Paris, Tome 101, p. 886, 1997.

DUQUE, Marcelo S. A proteção climática como direito fundamental transgeracional na visão do TCF alemão. **Migalhas**, n. 5.439. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/345026/a-protecao-climatica-como-direito-fundamental>. Acesso em: 8 set. 2022.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 230-245

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV). Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92).** Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/conferencia-do-rio>. Acesso em: 2 ago. 2022.

GREENPEACE. **O surgimento do Greenpeace.** Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/quemsomos/Greenpeace-no-mundo/>. Acesso em: 20 set. 2022.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION (IFC). Who Cares Wins. **Sustainable investing in emerging markets:** unscathed by the financial crisis.

Washington, DC, 2004. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/444801491483640669/pdf/113850-BRI-IFC-Breif-whocares-PUBLIC.pdf>. Acesso em

ISERHARD, Antônio; MEURER, Micael. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Org. LUNELLI, Carlos Alberto. Curitiba: Juruá. v. 2, 2011.

LAGO, A. A. R. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo**: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasil: IRBr/FUNAG, 2006.

LAVALL, Tuana Paula; OLSSON, Giovanni. Governança Global e o Desenvolvimento na sua Pluridimensionalidade: Um Olhar Sobre a Agenda 2030 das Nações Unidas. **Revista Direito e Desenvolvimento**, João Pessoa, v. 10, n. 1, jan./jun. 2019.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. A. **Dano Ambiental**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

MARTINS DE SOUZA, M. C.; YAMAGUCHI, Taylla. França: A Construção do Direito Ambiental em um país desenvolvido. **Revista Tópos**, v. 1, n. 2. 2017. Presidente Prudente. SP. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/topos/issue/archive>. Acesso em: 10 set. 2022.

MEBRATU, D. Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review. **Environmental Impact Assessment Review**, 18, 493-520, 1998.

MORIN, Edgard. **Eloge de la métamorphose**. Le Monde. Publié le 09 janvier 2010 à 13h08. Acesso em: 18 set. 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 2 abr. 2024.

PILÓ, Xefontes Curvelo; AMARAL, Carolina Furtado; BRASIL, Deilton Ribeiro. O reconhecimento da natureza como sujeito de direitos nas constituições do Equador e da Bolívia. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Evento Virtual. v. 6, n. 1, p. 24-40. jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/6405/pdf>. Acesso em: 8 ago. 2022.

PINTO COELHO, Saulo de Oliveira; ARAÚJO, André Fabiano Guimarães de. A Sustentabilidade como Princípio Constitucional Sistêmico e sua Relevância na Efetivação Interdisciplinar da Ordem Constitucional Econômica e Social: Para Além do Ambientalismo e do Desenvolvimentismo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, v. 39, n. 1, 2011 Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/18499#:~:text=Compreender%20a%20sustentabilidade%20como%20um,do%20Estado%20Democr%C3%A1tico%20de%20Direito>. Acesso em: 10 set. 2022.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. 7ª Revisão Constitucional. Lisboa: Diário da República Divisão de Edições, 2005. Disponível em: <https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/CRPVIIrevisao.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

SACHS, Jeffrey D. **A era do desenvolvimento sustentável**. Tradução Jaime Araujo. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: includente, sustentável, sustentado. [S.l.] Garamond, 2004.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Garamond, 2002.

SILVA, Carlos Henrique Tomé. **Rio+20: Avaliação Preliminar de Resultados e Perspectivas da Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável**. Núcleo de Estudos e Pesquisas. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília, DF. 2012.

SILVA JUNIOR, R. D.; FERREIRA, L. D. C. Sustentabilidade na era das conferências sobre meio ambiente e desenvolvimento – um olhar para ecologia e economia. **Ambiente & Sociedade**, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2013.

SILVEIRA, Clóvis E. M. **Risco ecológico abusivo**: a tutela do patrimônio ambiental nos Processos Coletivos em face do risco socialmente intolerável. Caxias do Sul: EDUCS, 2014.

STEINMETZ, W.; HENZ, B. G. O princípio constitucional do desenvolvimento sustentável: conteúdo e estrutura à luz das interpretações e da teoria dos princípios. **Revista da AJURIS**, v. 38, n. 129, 2012. Disponível em: <https://revistadaajuris.ajuris.org.br/index.php/REVAJURIS/article/view/743>. Acesso em: 11 abr. 2024.

TALMAN, Kristen. Por que “ESG” virou algo sem sentido?. **BBC News Brasil**, on-line, Reportagem, 26 nov. 2023. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c8893d52xz9o.amp>. Acesso em: 11 abr. 2024.

UNITED NATIONS. Agreements. Site oficial da ONU. [20--]. Disponível em: <https://www.un.org/en/site-search?query=Agreements>. Acesso em: 10 set. 2022

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stockholm, 1972. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em: 30 jun. 2022.

UNITED NATIONS. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. **ONU**, 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

UNITED NATIONS. Conference on Environment & Development. Agenda 21. **ONU**, Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2022.

VEIGA, J. E. da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

VEIGA, J. E. da. Indicadores de sustentabilidade. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 39-52, 2010.

WEDY, Gabriel. **Desenvolvimento Sustentável na era das mudanças climáticas**: um direito fundamental. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WEETMAN, Catherine. **Economia Circular:** Conceitos e estratégias para fazer negócios de forma mais inteligente, sustentável e lucrativa. Trad. de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Autêntica Business, 2019.

12 Responsabilidades comuns e diferenciadas

*Jennifer Souza da Silva⁷⁶
Poliana Lovatto⁷⁷*

É indiscutível que a conservação do meio ambiente é comum a todos os Sujeitos do Direito Internacional. A ideia de responsabilidade comum visa garantir o bem-estar das presentes e futuras gerações, assegurando que os Estados adotem medidas para evitar danos ao meio ambiente, pois o direito ao meio ambiente sadio é reconhecidamente um direito humano (UN/RES/76/300, 2022).

Para tornar possível o desenvolvimento sustentável é preciso que os Estados cooperem – tendo em conta o chamado princípio da cooperação – e tenham esforço comum com a conservação do meio ambiente, reconhecendo as necessidades e condições de cada Estado em particular. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, busca que as medidas e políticas ambientais sejam tomadas de acordo com as circunstâncias de cada Estado, considerando as peculiaridades regionais, capacidade tecnológica e financeira. Desse modo, o princípio se concretiza através da cooperação internacional.

12.1 Previsão normativa

Desde a Declaração de Estocolmo, de 1972, e do Relatório de Brundtland, de 1987, as questões sobre a emergência ambiental ganharam relevância para o Direito Internacional Ambiental. A consagração do princípio do desenvolvimento sustentável na Convenção do Rio de 1992 trouxe visibilidade para a necessidade de equilíbrio entre o desenvolvimento das nações e a proteção do meio ambiente (Varella, 2003). O Princípio do Desenvolvimento Sustentável, como se

⁷⁶ Mestre em Direito, bolsista CAPES pela Universidade de Caxias do Sul. Graduada em Direito e tecnóloga em Marketing pela Universidade de Caxias do Sul. Analista no Grupo Boticário, voluntária no Programa #tmjUNICEF, do UNICEF Brasil e integrante do LACLIMA. E-mail: jssilva29@ucs.br.

⁷⁷ Doutoranda em Direito, Bolsa CAPES, e mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, graduada em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. Professora da graduação em Direito na Anhanguera Educacional, unidade de Caxias do Sul(RS), Advogada. E-mail: polianalovatto@hotmail.com.

sabe, busca promover ações para alcançar objetivos sociais, econômicos e ambientais. Após a Convenção do Rio de 1992, as conferências seguintes reforçaram a necessidade da busca cooperativa pelo desenvolvimento sustentável, tanto seus objetivos políticos, que podem ser compreendidos como o desenvolvimento socioeconômico e ambiental, quanto jurídicos, que são obrigações de meio, ou seja, busca-se alcançar resultados, sem a vinculação (Cancio; Campello, 2017).

Princípios são fontes normativas do direito. O Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) inovou ao instituir o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que versa sobre o tratamento desigual na proteção e restauração do meio ambiente.

Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992):

Os Estados devem em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando a distinta contribuição para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global, e das tecnologias e recursos financeiros que controlam.

Assim, é necessário reconhecer as diferenças entre os países no cumprimento de suas obrigações. Nesse sentido, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, reconhece a diferença de esforços na proteção ambiental e determina que os Estados devem agir de acordo com a sua capacidade para garantir a proteção ambiental (Varella, 2003). Dessa forma, há a responsabilidade dos Estados em assumir as obrigações que decorrem do princípio do desenvolvimento sustentável, considerando a desigualdade entre si.

A inserção do princípio na Declaração do Rio de 1992 (United Nations, 1993) representou avanço para a cooperação internacional e possibilitou concretizar o princípio da equidade no direito ambiental. Nesse instrumento, o princípio se reservou a tratar da desigualdade, tendo em conta fatores históricos na contribuição para os danos ambientais de países desenvolvidos em relação a países não desenvolvidos (Pentinat, 2004). Assim, foi na Declaração do Rio de 1992 que o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, se consolidou

no Direito Internacional Ambiental, passando a se manifestar em instrumentos normativos de direito ambiental.

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, tem relação com o princípio do desenvolvimento sustentável e com o princípio da cooperação. O princípio em questão se conecta com o de desenvolvimento sustentável na medida em que objetiva garantir o equilíbrio do meio ambiente em consonância com o desenvolvimento econômico e social, bem como garantir a cooperação entre os Estados (Contipelli; Giordani, 2020). Outrossim, é através da cooperação que o princípio é executado:

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas é operacionalizado com base no princípio da cooperação, não se restringindo à cooperação entre Estados, mas compreendendo também entidades não estatais. Esse entendimento é respaldado pelo conjunto dos países em desenvolvimento do Sul global (Cancio; Campello, 2017, p. 215).

Conforme enfatiza Pentinat (2004), através do Princípio 7 da Declaração do Rio de 1992 se extrai a relação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, com os princípios de igualdade, justiça, solidariedade internacional e desenvolvimento sustentável. Além da relação com esses princípios, Sands *et al.* (2012, p. 137) notam uma relação também com o princípio da precaução ao determinarem a adoção de diferentes medidas em determinadas circunstâncias, como é o caso da responsabilidade diferenciada.

Apesar de muitos instrumentos do Direito Internacional Ambiental fazerem referência ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, a origem do princípio não deriva do Direito Internacional Ambiental. Há diversos instrumentos que traziam o sentido do princípio em seu texto, como o Tratado de Versailles, o Acordo geral sobre tarifas alfandegárias e comerciais (GATT), a Carta dos direitos e deveres econômicos dos estados de 1974, a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1972, entre outros (Galeano, 2020).

Por meio da Declaração do Rio de 1992, foram reconhecidos os impactos que todos os países causam ao meio ambiente, e que a contribuição para a degradação ambiental ocorre em condições diferentes. A afirmação dessa distinção e da capacidade de promover ações para reduzir os impactos na natureza tem como objetivo garantir maior cumprimento dos instrumentos internacionais (Galeano, 2020). Desse modo,

El fundamento principal de este principio se encuentra no sólo en diferentes disposiciones jurídicas, de origen convencional, consuetudinario o declarativo de derechos económicos, sociales o culturales, sino también en principios y valores internacionales que confirman las diferentes manifestaciones ambientales, económicas y sociales propias de un principio que se concibe sobre la base del concepto de desarrollo sostenible (Pentinat, 2004, p. 167).

O desenvolvimento econômico requer a utilização de recursos naturais, porém, como afirma Pentinat (2004), o desenvolvimento sustentável consiste no crescimento econômico e no uso racional dos recursos naturais. Logo, o reconhecimento do tratamento diferenciado no direito internacional ambiental é uma forma de buscar equidade na relação “desenvolvimento econômico e proteção ambiental”.

12.2 Conteúdo do princípio

O princípio se apresenta como um princípio orientador e como princípio interpretativo. É utilizado para criar normas ou determinar a aplicação de determinada medida. Contipelli e Giordani (2020) denotam o caráter de justiça ambiental que o princípio carrega ao determinar a responsabilidade e a capacidade tecnológica, financeira e organizacional que, principalmente, os acordos climáticos determinam.

O princípio afasta a ideia de injustiça entre a diferença de responsabilidades de países desenvolvidos e não desenvolvidos (Cancio; Campello, 2017) ao reconhecer a posição economicamente favorável de países desenvolvidos, majoritariamente localizados no hemisfério norte, em relação aos países localizados no hemisfério sul, detentores de maior biodiversidade. Assim, o princípio busca aplicar um tratamento diferenciado, buscando a igualdade, *“en el sentido que si se parte de una situación desigual se entiende que sería injusto aplicar el mismo trato a situaciones jurídicamente desiguales”* (Pentinat, 2004, p. 174).

A diferença entre países do Sul e do Norte na exploração da natureza é reconhecida historicamente. Segundo Cancio e Campello (2017, p. 209), “a pegada ecológica per capita de vários países do Norte global (como EUA, Canadá e Suécia) chega a ser seis vezes maior do que a fatia disponível per capita da biocapacidade global”. Verifica-se que o objetivo do princípio é compensar esse desequilíbrio, respeitando o contexto regional.

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ressalta, ademais, a importância da cooperação internacional ao indicar o auxílio de países do Norte aos países do Sul a fim de se alcançar o desenvolvimento sustentável. Sendo assim, Pentinat (2004, p. 176) observa que “*se comprende la necesidad que los países en vías de desarrollo participen en la protección de bienes comunes y en el fomento de intereses globales, de acuerdo con sus capacidades y con el distinto grado de responsabilidad*”.

Além disso, o princípio se concentra na responsabilidade comum, que alcança todos na proteção do meio ambiente e na responsabilidade diferenciada, que requer a adoção de diferentes obrigações e medidas, considerando as diferentes circunstâncias em que os países se encontram.

Quadro 1

COMMON RESPONSIBILITY (SANDS, <i>et al.</i> , 2012, p. 234)	DIFFERENTIATED RESPONSIBILITY (SANDS, <i>et al.</i> , 2012, p. 234)
Common responsibility describes the shared obligations of two or more states towards the protection of a particular environmental resource, taking into account its relevant characteristics and nature, physical location, and historic usage associated with it. Natural resources can be the ‘property’ of a single state, or a ‘shared natural resource’, or subject to a common legal interest, or the property of no state. Common responsibility is likely to apply where the resource is not the property of, or under the exclusive jurisdiction of, a single state.	The differentiated responsibility of states for the protection of the environment is widely accepted in treaty and other practice of states. It translates into differentiated environmental standards set on the basis of a range of factors, including special needs and circumstances, future economic development of developing countries, and historic contributions to causing an environmental problem.

Fonte: Sands *et al.*, 2012, p. 234.

Desse modo, o objetivo do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, é “buscar equacionar as diferenças existentes entre o Norte e o Sul global ao trabalhar com a proporcionalidade e a razoabilidade das diferentes responsabilidades universais para com o meio ambiente em cada um dos Estados” (Cancio; Campello, 2017, p. 216), haja visto que o Direito Internacional ambiental reconhece as

diferentes contribuições dos Estados para a degradação do meio ambiente e a sensibilidade socioeconômica para enfrentá-la.

La responsabilidad común describe no sólo la contribución de los Estados, en diferente medida a la degradación ambiental, sino también las obligaciones compartidas entre dos o más Estados con el objetivo de proteger un determinado sector ambiental de interés común [...] (Pentinat, 2004, p. 179).

Assim, diferentes responsabilidades geram diferentes obrigações. No caso do meio ambiente, há um objetivo em comum para as diferentes responsabilidades: a proteção ambiental.

La responsabilidad diferenciada de los Estados en la protección del medio ambiente es ampliamente aceptada en los tratados internacionales o en las prácticas estatales. Su traducción consiste en la adopción de diferentes estándares ambientales establecidos sobre la base de una serie de factores, incluyendo las necesidades y circunstancias especiales, el desarrollo económico futuro de los países y las contribuciones históricas a la generación de un determinado problema ambiental (Pentinat, 2004, p. 180).

Kiessling (2022) pondera que, no Brasil, há duas perspectivas sobre o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A primeira diz respeito à interpretação tradicional do princípio, feita pelo Ministério das Relações Exteriores, e tem como ponto de partida a capacidade dos países, portanto ressalta a responsabilidade diferenciada. Na segunda perspectiva, a interpretação progressista tomou espaço a partir de 2003, e afastou a supremacia da interpretação tradicional. Desse modo, fica evidente a interpretação à luz da responsabilidade comum, ou seja, a responsabilidade do Brasil em assumir medidas para proteção ambiental.

No regime climático, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, se difere do conceito da Declaração do Rio de 1992. No FCCC, o princípio se manifesta como “responsabilidades comuns, porém diferenciadas e suas respectivas capacidades” (Brasil, 1998), ao passo que o Acordo de Paris (artigo 3º) utiliza os termos do FCCC com inclusão dos termos “in the light of different national circumstances” (Rajamani, 2020, p. 141). O termo “respectiva capacidade”, segundo Rajamani (2020), visa elucidar as disparidades de circunstâncias e de mecanismos para enfrentar a degradação ambiental. Similarmente, à luz das circunstâncias nacionais, representa a realidade econômica de cada país.

A discussão desse princípio no âmbito do Direito Internacional das Mudanças Climáticas está relacionada, sobretudo, a questões econômicas que existem em diferentes Estados e ao status normativo do princípio. O entendimento predominante é que o princípio não estabelece obrigações.

De acordo com Rajamani (2020, p. 34), “this principle, the basis for differential treatment in the climate change regime, has been interpreted and operationalized in distinct ways in the Kyoto Protocol and the Paris Agreement”. Nesse sentido, o conteúdo normativo do Acordo de Paris é uma *soft law*, por se apresentar na forma de recomendações que possibilitam a aplicação com discricionariedade, enquanto o Protocolo de Quioto contém conteúdo mandatório (Rajamani, 2020).

O reconhecimento das diferentes necessidades e capacidades também ocorre no Direito Internacional do Mar, com o objetivo de conservação das espécies marinhas. A Convenção das Nações Unidas Sobre Direito do Mar (UNCLOS) reconhece o princípio, mas é responsabilidade dos Estados aplicar o princípio conforme o entendimento interno, pois a Convenção (Brasil, 1995) não dispõe sobre a responsabilidade diferenciada, apenas se refere de forma indireta ao princípio. No entanto, a convenção determina a responsabilidade comum das Partes de adotarem medidas de conservação, conforme se extrai dos artigos 192 e 193.

12.3 Âmbito de aplicação

A aplicação do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ocorre de diferentes maneiras nos diversos regimes. Ao longo do tempo, o princípio sofreu transformações, buscando considerar, além de fatores históricos, as capacidades dos Estados e as condições regionais.

No âmbito do Direito Internacional, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, se apresenta, principalmente, em acordos sobre mudanças climáticas. Nesse sentido, “consiste em um princípio destinado à proteção da dignidade das pessoas e de comunidades vulneráveis, que pretende atribuir no âmbito do sistema internacional climático um tratamento justo e participação significativa de todas as pessoas” (Contipelli; Giordani, 2020, p. 43).

É o caso, por exemplo, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992 (Brasil, 1998). Ao determinar a cooperação entre Estados, compreende que a participação para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas deve ocorrer de acordo com a capacidade econômica e social de cada Estado. O preâmbulo do Acordo de Paris (Brasil, 2017), celebrado sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em Paris, em 12 de dezembro de 2015 e promulgado no Brasil por meio do Decreto n. 9.073, de 05 de junho de 2017, determina que os objetivos da convenção serão guiados, entre outros princípios, pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

De acordo com Rajamani (2020), esse princípio gerou muitas discussões nas negociações do Acordo de Paris, pois é interpretado e aplicado de forma diferente do Protocolo de Quioto, promulgado no Brasil pelo Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005. Portanto, não há conformidade na aplicação do princípio no regime das mudanças climáticas. No regime internacional das mudanças climáticas, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto conferem aplicação distinta ao princípio, todavia complementares:

Enquanto a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas dispõe que as partes protejam o sistema climático “com base na equidade e de acordo com suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e capacidades respectivas” (Artigo 3), o Protocolo de Kyoto coloca o referido princípio em operação, considerando compromissos diferenciais e de distribuição de recursos entre os Estados partes (Contipelli; Giordani, 2020, p. 48).

Através do Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, de 10 de dezembro de 1982, sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios, que passou a vigorar no Brasil por meio do Decreto nº 4.361, de 5 de setembro de 2002 (Brasil, 2002), são reconhecidas condições especiais para Estados em desenvolvimento (artigo 24) e, no mesmo acordo, são determinadas medidas de cooperação para equalizar a participação dos Estados em desenvolvimento na conservação e preservação das espécies.

Sinam *et al.* (2021) afirmam que o princípio ainda não foi implementado no Direito Internacional do Mar, embora o Acordo de 1995

sobre espécies Transzonais e Altamente Migratórios e a UNCLOS tenham buscado o tratamento mais equitativo através do reconhecimento da capacidade e das necessidades dos Estados em desenvolvimento e a responsabilidade comum na conservação das espécies.

A nível nacional, no regime climático, em 2015 houve disputa entre a Fundação Urgenda e o Government of the Netherlands com aplicação indireta do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, o princípio servindo, então, como medida interpretativa para fundamentar a decisão do Tribunal. O caso se deu em razão do processo movido pela Fundação Urgenda contra o Governo da Holanda: segundo as alegações da Urgenda, o governo não havia observado o limite de emissões de gases de efeito estufa, colocando em risco a vida da população holandesa. A decisão da Corte Internacional de Justiça foi no sentido de determinar a cooperação e reconhecer as diferenças econômicas e sociais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (The Hague Court of Appeal, 2018).

A aplicação do princípio no direito interno representa grande avanço e concretiza a busca por equidade entre os Estados. Segundo Ferreira (2016), a grande dificuldade na aplicação do princípio se concentra na causalidade e na questão política, esta, que envolve a função dos poderes e o poder discricionário.

12.4 Balanço crítico

Os princípios, fontes normativas do direito, são essenciais para concretizar os objetivos do desenvolvimento sustentável. O princípio do desenvolvimento sustentável elucidou a necessidade de conciliar o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e, também, trouxe à luz a cooperação internacional, pois não é possível atingir o desenvolvimento sustentável sem esforços conjuntos. Por conseguinte, outro fator importante a se considerar na proteção ambiental é a desigualdade de condições entre os Estados; por isso, a Declaração do Rio de 1992 foi inovadora ao estabelecer o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, no Direito Internacional Ambiental. O princípio foi crucial para reconhecer a diferença entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e determinar a contribuição para a conservação ambiental considerando as necessidades regionais de cada Estado.

Desse modo, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ao reconhecer as responsabilidades distintas, é concretizado por meio da cooperação internacional, buscando efetivar os princípios de equidade, solidariedade, desenvolvimento sustentável, cooperação e precaução.

No regime do Direito Internacional das Mudanças Climáticas, há diferenças entre os termos utilizados em instrumentos normativos. No entanto, essa diferenciação conceitual não afeta o sentido do princípio ou seu objetivo de reconhecer a desigualdade de Estados e de concretizar a conservação ambiental através da cooperação. É essencial perceber a diferença no conteúdo e na força normativa, nos diferentes instrumentos normativos, sobre mudanças climáticas. O Direito Internacional do Mar também faz referência ao princípio em seus acordos internacionais, buscando promover a conservação das espécies marinhas, embora, nele, não haja disposições sobre a implementação do princípio.

Esse princípio tem forte influência das conjunturas políticas. Por um lado, se origina de um acordo de compromisso entre posições mais desenvolvimentistas e mais preservacionistas (desde Estocolmo). Por outro, a natureza das responsabilidades diferenciadas também dependerá de negociação, apesar de ter conteúdo jurídico e, portanto, o princípio ser bastante aberto.

Por fim, a aplicação no direito interno do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, mesmo que indiretamente, servindo como medida de fundamentação, como é o caso da disputa da Fundação Urgenda *vs* Governo da Holanda, é inovador e reitera os esforços que o direito interno deve ter na conservação do meio ambiente.

Referências

BRASIL. **Decreto nº 2652, de 1 de julho de 1998.** Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Brasília: D.O.U, 2 jul. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5445, de 12 de maio de 2005.** Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília: D.O.U, 13 maio de 2005. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5445.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 9073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Brasília: DOU, 6 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9073.htm. Acesso em: 8 ago. 2022.

BRASIL. Decreto no 99.165, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília: DOU, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1995/decreto-1530-22-junho-1995-435606-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 4.361, de 5 de setembro de 2002. Promulga o Acordo para Implementação das Disposições da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 10 de dezembro de 1982 sobre a Conservação e Ordenamento de Populações de Peixes Transzonais e de Populações de Peixes Altamente Migratórios. Brasília: DOU, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4361.htm. Acesso em: 20 ago. de 2022.

CANCIO, Gustavo Santiago Torrecilha; CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio. A universalidade com diferenciação internacional das responsabilidades ambientais: a implicação da divisão norte-sul global no desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, n. 36, vol. esp., p. 203-220, out. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/revfacdir/article/view/70117/44459>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CONTEPELLI, Ernani; GIORDANI, Thais. Evolução institucional do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades (PRCDRC) no sistema internacional climático. **Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva**, Belo Horizonte, n. 40, p. 37-52, jan./abr. 2020.

FERREIRA, Patrícia Galvão. 'Common But Differentiated Responsibilities' in the National Courts: lessons from *urgenda v. the netherlands*. **Transnational Environmental Law**, [s.l.], v. 5, n. 2, p. 329-351, out. 2016. DOI: 10.1017/s2047102516000248. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/common-but-differentiated-responsibilities-in-the-national-courts-lessons-from-urgenda-v-the-netherlands/69057150F17B06AE67DB52341FD6B1EC>. Acesso em: 20 ago. 2022.

GALEANO, Esteban Muñoz; DELGADO, Ana Elizabeth Cuarán; ÁLVAREZ, Juan Pablo Marín. Alcance del principio de Responsabilidades Comunes pero Diferenciadas y Respectivas Capacidades en las obligaciones derivadas en el Acuerdo de París sobre cambio climático. **Researchgate**, Feb. 2020. DOI:10.13140/RG.2.2.25441.04961. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/339539770_Alcance_del_principio_de_Responsabilidades_Comunes_pero_Diferenciadas_y_Respectivas_Capacidades_en_las_obligaciones_derivadas_en_el_Acuerdo_de_Paris_sobre_cambio_climatico. Acesso em: 14 ago. 2022.

KIESSLING, Christopher Kurt; ALONSO, Agustina Pacheco. Responsabilidades comuns, mas diferenciadas relativamente às alterações climáticas. Diferentes

interpretações dentro do contexto nacional brasileiro. *Janus.Net, E-Journal Of international Relations*, Lisboa, v. 13, n. 1, p. 158-176, 2022.

PENTINAT, Susana Borràs. Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 49, 2004, p. 153-195. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15227>. Acesso em: 14 ago. 2022.

RAJAMANI, Lavanya. **Innovation and experimentation in the international climate change regime**. Leiden: Brill Nijhoff, 2020.

SANDS, Philippe; PEEL, Jacqueline; FABRA, Adriana; MACKENZIE, Ruth. **Principles of international Environmental Law**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SINAN, Hussain; BAILEY, Megan; HANICH, Quentin; AZMI, Kamal. Common but differentiated rights and responsibilities in tuna fisheries management. *Fish And Fisheries*, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 202-212, 25 set. 2021. DOI: 10.1111/faf.12610. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/faf.12610>. Acesso em: 20 ago. 2022.

THE HAGUE COURT OF APPEAL. The State of the Netherlands V. **Urgenda Foundation**, 2018. Disponível em: <https://cer.org.za/wp-content/uploads/2015/10/The-State-of-the-Netherlands-v-Urgenda-Foundation.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**. 1992. Disponível em: [N9283655.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/rio_declaration/09283655.pdf). Acesso em: 20 ago. 2022.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022: 76/300. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. **ONU**, 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf?OpenElement>. Acesso em: 21 ago. de 2022.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**: Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. New York, A/CONF.151/26/Rev.1, 1993. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf?OpenElement>. Acesso em: 14 ago. 2022.

13^o poluidor-pagador

*Felipe Castilho de Lima⁷⁸
Miliane Girelli de Barba⁷⁹*

A valoração de condutas humanas é um dos principais objetivos do Direito, o qual, por se tratar de ciência eminentemente normativo-descritiva, busca prescrever condutas por meio da definição pretérita de um “dever ser”. Dessa forma, é a norma jurídica que atribui valor às condutas humanas, de modo que essas, quando consideradas isoladamente, são desprovidas de valoração própria sob o prisma jurídico.

Nesse sentido, as condutas humanas lesivas ao meio ambiente nem sempre foram negativamente valoradas, não só no ordenamento jurídico brasileiro, mas também no âmbito internacional. A título elucidativo, o primeiro Código Florestal Brasileiro foi instituído apenas em 1934 (Borges, 2009), durante o Estado Novo, sendo, a partir desse momento, iniciada efetivamente a instrumentalização normativa com vistas à proteção ambiental. Com o passar dos anos, houve uma crescente preocupação com a proteção ambiental, notadamente no campo internacional, tendo sido criados instrumentos aptos a permitirem a manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Um desses instrumentos é o princípio do poluidor-pagador, que não teve origem dentro da ciência jurídica, mas no campo econômico. Seu surgimento se deu em virtude de duas constatações fáticas: a primeira é que os recursos ambientais são, em geral, limitados, ocasionando o que se denomina nas ciências econômicas de “lei da escassez” (Robbins, 1932); a segunda se refere à utilização da variável “preço” como uma das restrições aplicáveis dentro do que se denomina de “teoria dos preços”.

⁷⁸ Graduado em Direito pela Universidade de São Paulo (2013). Pós-Graduado em Direito Tributário (2017) e Direito Constitucional (2019). Mestrando em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul desde 2023. Foi Auditor-Fiscal da Receita Estadual do Rio Grande do Sul de 2016 a 2023.

⁷⁹ Graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul; Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul/RS; Pós-graduanda em Direito Previdenciário pela ESMAFE/RS. Advogada.

Dessa forma, a limitação dos recursos ambientais e a utilização da “teoria dos preços” justificariam a internalização dos custos socioambientais negativos, advindos de atividades efetivas ou de potencialmente poluidoras, porque, através das externalidades negativas, os agentes econômicos atingem a coletividade sem que esta se insurja, caracterizando ineficiência de mercado, uma vez que, nas externalidades negativas, os recursos são alocados à fonte, ou seja, o agente que sofre a externalidade sempre prefere menos a mais (Azevedo, 2017).

Tal ineficiência econômica é especialmente relevante na esfera ambiental, haja vista que os bens ambientais não são, em regra, de propriedade privada. A ausência de titularidade do bem ambiental potencializa o que a doutrina econômica denomina de tragédias dos comuns ou “tragédia do uso comum” (Varian, 2015), entendida, em síntese, como a utilização não racional dos recursos econômicos. A utilização desmedida decorre de que, na “tragédia do uso comum”, os agentes econômicos não buscam a alocação dos recursos de modo que a produção seja necessariamente eficiente, mas de modo que ela esteja em conformidade com o maior retorno econômico possível, ainda que em malefício do bem em questão ou da coletividade, uma vez que o bem comum não é dotado, *per si*, de mecanismo capaz de restringir seu uso.

É importante salientar que não se trata de compra do “direito de poluir”. O que se busca com a internalização dos custos socioambientais é promover a justiça distributiva em matéria ambiental e aumentar o grau de conscientização sobre a questão, de modo que as atividades econômicas sejam mais responsáveis e menos impactantes. O princípio orienta não apenas a reparação, mas também a prevenção e a repressão de eventuais danos (Guerra; Monteiro, 2019). Nesse sentido, a propriedade privada atua como um possível mecanismo limitador do uso do bem ambiental, na medida em que o proprietário, ao se preocupar com o bem de sua titularidade, controla seu uso. Porém, os bens ambientais não são de titularidade privada em nenhuma situação; o que pode ocorrer são os bens patrimoniais de titularidade privada comporem o meio ambiente.

Como consequência da ineficácia de medidas individuais para contenção de externalidades negativas, bem como a inexistência de mecanismos intrínsecos aos bens ambientais passíveis de restringir as externalidades negativas, surgiu na doutrina o princípio do poluidor-pagador, que visa, por intermédio de instrumentos econômicos, in-

ternalizar os custos socioambientais negativos, evitando, assim, o que a jurisprudência denomina de “privatização de lucros e socialização de perdas”⁸⁰

13.1 Previsão normativa

O princípio do poluidor-pagador, originalmente estabelecido através da Recomendação C (72) 128, de 26 de maio de 1972, do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), denominada “*Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*” (Princípios Diretores Relativos aos Aspectos Econômicos das Políticas Ambientais Internacionais), tinha como objetivo estimular uma atuação protetora do meio ambiente, harmonizando os custos da produção, para evitar distorções nos preços dos produtos no âmbito internacional.

O item 2 desta Resolução estabelecia o seguinte:

[...] recursos ambientais em geral são limitados e o seu uso na produção e nas atividades de consumo pode conduzir à sua deterioração. Quando o custo desta deterioração não é adequadamente levado em conta no sistema de preços, o mercado falha ao refletir a escassez de tais recursos em ambos os níveis, nacional e internacional. Medidas públicas são então necessárias para reduzir a poluição e para alcançar uma melhor alocação de recursos assegurando que os preços dos bens dependendo da qualidade e/ou da quantidade dos recursos ambientais reflita rigorosamente sua relativa escassez e que os agentes econômicos interessados reajam adequadamente [...].

Da análise desse trecho, verifica-se que o conceito de internalização dos custos se faz presente, sendo um dos mecanismos passíveis de corrigir a falha mercadológica advinda das externalidades negativas, uma vez que atribui ao agente econômico responsável pela degradação socioambiental os custos advindos de sua atividade.

Já no item 4 da referida Resolução há a definição do princípio do poluidor-pagador (*polluter-pays principle*) de forma expressa, a saber:

O princípio a ser utilizado para a alocação dos custos da prevenção da poluição e do controle das medidas que favorece o uso racional dos recursos ambientais escassos e evita distorções no comércio internacional e investimentos é assim denominado de “Princípio do Poluidor-Pagador”. Este princípio significa que o poluidor deve suportar as despesas relativas às medidas acima mencionadas, emanadas de autoridades pú-

⁸⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.612.887 – PR (2016/0177877-2). Relatora Ministra Nancy Andrighi; Brasília, 28 de abril de 2020.

blicas para que o meio ambiente permaneça num estado aceitável. Em outras palavras, o custo dessas medidas deverá repercutir nos custos dos bens e serviços que estão na origem da poluição pelo fato de sua produção e/ou consumo. Tais medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criariam distorções significantes no comércio e investimento internacional.

Vê-se, portanto, que o princípio do poluidor-pagador tem origem no campo econômico, tendo sido posteriormente incorporado aos tratados e diplomas ambientais. A Declaração do Rio de 1992 o previu expressamente:

Princípio 16: As autoridades nacionais deveriam procurar fomentar a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em conta o critério de que o causador da contaminação deveria, por princípio, arcar com os seus respectivos custos de reabilitação, considerando o interesse público, e sem distorcer o comércio e as inversões internacionais.

No âmbito do ordenamento jurídico interno, a doutrina indica a Lei 6.938/81 como a primeira a estabelecer, de forma expressa e autônoma, o princípio do poluidor-pagador na esfera ambiental (Amado, 2018), notadamente nos Arts. 4º, VII, e 14, §1º:

Art 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...] VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.
Art 14 – Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores: [...] § 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Tais previsões contidas na Política Nacional do Meio Ambiente têm natureza essencialmente *ex-post*, na medida em que buscam atribuir ao agente responsável pela degradação socioambiental (denominado “poluidor”) a obrigação de recuperar ou de indenizar os danos causados. Em outras palavras, coloca a necessidade de vincular juridicamente o gerador de tais custos ambientais, independentemente de ser ele o fornecedor, produtor ou consumidor, com o propósito de o

responsabilizar e, conseqüentemente, arcar com os custos ecológicos, exonerando a sociedade desse encargo (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Em outra tangente, surge a dificuldade de precificar o montante pecuniário sobre os bens e serviços prestados ao meio ambiente. Ativos ambientais, comumente, não contam com mercado comercial, mas com valores: valores sociais e essenciais para manutenção da vida e da biodiversidade. Nesse sentido, acrescenta Altmann (2019, p. 132), no que se refere a critérios de avaliação da economia ecológica, “o problema resultante de não valorar, é o de se subavaliar – ou até mesmo desconsiderar – a importância dos benefícios dos serviços da biodiversidade para o bem-estar humano”. Em outras palavras, o conteúdo principiológico do poluidor-pagador não se dirige exclusivamente ao “fornecedor” de bens e serviços de consumo, mas também impõe responsabilidades ao consumidor ou usuário de tais produtos ou serviços, de acordo com o conteúdo da parte final da norma inscrita no art. 4º, VII, da Lei n. 6.938/81, conforme referido. É possível, portanto, identificar o princípio *usuário-pagador* como pertencente ao Direito Ambiental, sendo uma ramificação do poluidor-pagador (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Além desses relevantes institutos, que introduziram o princípio do poluidor-pagador no ordenamento jurídico brasileiro, não se pode esquecer de outros diplomas normativos igualmente inovadores, tais como a Resolução CONAMA nº 1, de 23 de janeiro de 1986. Consta nesse ato normativo a configuração das condutas humanas ambientalmente impactantes, as quais, em determinadas hipóteses, requerem a elaboração de Estudo de Impacto de Ambiental (EIA) e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), instrumentos fundamentais para a preservação ambiental que derivam do princípio do poluidor-pagador, tendo, ademais, natureza *ex-ante*, em observância aos princípios da prevenção e da precaução.

13.2 Conteúdo do princípio

Verifica-se, à luz do ordenamento jurídico vigente, em especial no tocante à Lei 6.938/81, que o conceito de poluidor tem significação ampla, abrangendo não só o causador imediato da poluição, mas também aquele que ocasionar, ainda que indiretamente, qualquer tipo de degradação ambiental. Com a promulgação da Constituição Federal

em 1988 e a consequente elevação do Direito Ambiental ao status de Direito Fundamental, houve a constitucionalização do princípio do poluidor-pagador, notadamente por meio do Art. 225, §3º, o qual estabelece a tríplice responsabilização⁸¹ das pessoas físicas e jurídicas pelas condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Consequentemente, o princípio do poluidor-pagador passou a constituir verdadeiro vértice axiológico do Direito Ambiental, estabelecendo regramento geral no sentido de impedir a obtenção de lucros privados decorrentes da exploração de bens ambientais comuns. Desse modo, esse princípio se vale de instrumentos diversificados para a consecução do objetivo anteriormente proposto. Em decorrência da existência de múltiplos instrumentos, parte da doutrina entende o princípio do poluidor-pagador como multifuncional, sendo que, nesse ponto, Canotilho verifica as seguintes possibilidades: “1) é uma diretiva da política de prevenção, evitando que as externalidades sejam cobertas por subsídios do Estado; 2) é um princípio de tributação; 3) é um princípio tendencialmente conformador do instituto da responsabilidade” (Canotilho, 1995. p. 43). Quanto a essa última possibilidade suscitada pelo autor, se verifica no ordenamento jurídico brasileiro alguns instrumentos expressos de responsabilização patrimonial, notadamente nos já referidos Arts. 4º, VII e 14, §1º, ambos da Lei 6.938/81, bem como no Art. 225, §3º; da CF.

Há severas críticas ao uso da responsabilização patrimonial como possível “compra do direito de poluir”. Isso porque, do ponto de vista meramente patrimonial, seria possível a definição prévia de estratégias, por parte dos agentes econômicos, passíveis de reduzirem os riscos inerentes a suas atividades, como a cobertura via seguros ou a criação de fundos específicos. Dessa forma, as atividades poluidoras, na hipótese de serem investigadas, processadas e condenadas pelo poder público, estariam cobertas por determinados instrumentos econômicos, com seus custos já diluídos.

Ocorre que a responsabilização patrimonial não é o único instrumento aplicável no âmbito do princípio do poluidor-pagador, podendo ser utilizados outros mecanismos capazes de atingir o objetivo almejado: a internalização dos custos decorrentes da exploração do meio ambiente. O caráter multifacetado do princípio do poluidor-pagador garante maior efetividade na proteção ambiental, sendo possível uti-

⁸¹ Civil, administrativa e penal

lizar outras dimensões passíveis de internalizar os custos ambientais e sociais negativos advindos das atividades poluidoras.

Salienta-se, nesse sentido, que a sistemática da logística reversa constitui outro instrumento através do qual o Estado, com amparo no princípio do poluidor-pagador, impõe aos agentes econômicos a internalização das externalidades negativas, sendo, de acordo com a classificação proposta por Canotilho (1994), diretiva da política de prevenção. Isso decorre da natureza de instrumento que impõe ao agente econômico de determinados produtos a incumbência de se responsabilizar pela coleta, armazenagem, manuseio e transporte dos produtos após o término de seus ciclos de utilização.

É o que ocorre, por exemplo, com os pneumáticos: a Resolução Conama nº 416/2009 prevê que os “fabricantes e os importadores de pneus novos, com peso unitário superior a 2,0 kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional”. Tal sistemática é, igualmente, aplicada a outros produtos e mercadorias com destinação ambiental sensível, como pilhas e baterias (Resolução Conama 401/2008), óleo lubrificante (Resolução Conama 362/2005), lâmpadas fluorescentes (Lei 12.305/10), entre outros.

Independentemente do âmbito econômico de aplicação, a logística reversa tem intuito de internalizar os custos ambientais negativos advindos da produção de determinados produtos ou mercadorias, buscando assim corrigir a falha mercadológica advinda das externalidades negativas.

13.3 Âmbito de aplicação

O caráter multifacetado do princípio do poluidor-pagador possibilita sua utilização em vários segmentos sociais, atuando desde a concepção legislativa (como na tríplice responsabilização, estabelecida no Art. 225, §3º, da CF), passando pelo espectro das políticas públicas (como no caso da logística reversa, conforme mencionado anteriormente), bem como no próprio âmbito jurisdicional.

Relativamente a esse último, o princípio em questão tem sido utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça como um dos principais vetores ensejadores da aplicação da Teoria do risco integral no Direito Ambiental, uma vez que, segundo a Corte Cidadã, não pode o respon-

sável pelo dano ambiental sustentar qualquer causa de exoneração da responsabilidade, em face da impossibilidade de se imputar à coletividade os custos sociais externos advindos da atividade econômica degradante. Do contrário, se admitiria a socialização de danos ambientais advindos de lucro privado, razão pela qual

[,,] aquele que explora a atividade econômica coloca-se na posição de garantidor da preservação ambiental, e os danos que digam respeito à atividade estarão sempre vinculados a ela, por isso descabe a invocação, pelo responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil e, portanto, irrelevante a discussão acerca da ausência de responsabilidade por culpa exclusiva de terceiro ou pela ocorrência de força maior (EDcl no REsp 1346430/PR, Quarta Turma, DJe 14/02/2013).

Dessa forma, o STJ possui firme jurisprudência no sentido de que os danos ambientais se baseiam na Teoria do risco integral, sendo um dos fundamentos o princípio do poluidor-pagador. Apresenta-se, nesse sentido, a ementa de recente julgado:

RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL, CIVIL E AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. NÃO OCORRÊNCIA. DANO AMBIENTAL. TEORIA DO RISCO INTEGRAL. PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR. EXONERAÇÃO DA RESPONSABILIDADE. NEXO CAUSAL. ROMPIMENTO. ALEGAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. MATA ATLÂNTICA. VEGETAÇÃO PRIMÁRIA, SECUNDÁRIA. GRAUS MÉDIO E AVANÇADO DE REGENERAÇÃO. DEFINIÇÃO. RESOLUÇÃO CONAMA Nº 2 DE MARÇO DE 1994. OFENSA REFLEXA. DESCABIMENTO. INTERESSE SOCIAL E UTILIDADE PÚBLICA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. SÚMULA 7/STJ. VALOR DA INDENIZAÇÃO. DEFICIÊNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO RECURSAL. SÚMULA 284/STF.

1. Ação civil pública por meio da qual se requer a indenização de dano ambiental decorrente do corte indevido de vegetação para a instalação de um posto de combustíveis em área de Mata Atlântica e a proibição da concessão de licenças ambientais em condições semelhantes.

2. Recurso especial interposto em: 28/09/2015; conclusos ao gabinete em: 1º/07/2019; aplicação do CPC/73.

3. O propósito recursal é determinar se: a) persistiu a negativa de prestação jurisdicional, por ter o Tribunal de origem se omitido de examinar a tese de interrupção do nexo de causalidade; b) nos danos ambientais, é possível arguir causas de exoneração da responsabilidade; c) as licenças ambientais foram concedidas de acordo com as normas pertinentes; d) havia utilidade pública ou interesse social que autorizassem a supressão de vegetação da Mata Atlântica; e e) se o valor da multa/reparação foi fixado de modo exorbitante.

4. Ausentes os vícios do art. 535 do CPC/73, rejeitam-se os embargos de declaração.

5. A exoneração da responsabilidade pela interrupção do nexo causal é admitida na responsabilidade subjetiva e em algumas teorias do risco, que regem a responsabilidade objetiva, mas não pode ser alegada quando se tratar de dano subordinado à teoria do risco integral.

6. Os danos ambientais são regidos pela teoria do risco integral, colocando-se aquele que explora a atividade econômica na posição de garantidor da preservação ambiental, sendo sempre considerado responsável pelos danos vinculados à atividade, descabendo questionar sobre a exclusão da responsabilidade pelo suposto rompimento do nexo causal (fato exclusivo de terceiro ou força maior). Precedentes.

7. Na hipótese concreta, mesmo que se considere que a instalação do posto de combustíveis somente tenha ocorrido em razão de erro na concessão da licença ambiental, é o exercício dessa atividade, de responsabilidade da recorrente, que gera o risco concretizado no dano ambiental, razão pela qual não há possibilidade de eximir-se da obrigação de reparar a lesão verificada.

8. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados, não obstante a interposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial, mas não prejudica o questionamento posterior do direito de regresso da recorrente em face dos demais responsáveis, com fundamento no art. 934 do CC/02.

9. A interposição de recurso especial não é cabível quando a violação apontada pelo recorrente se refira a norma que não se enquadre no conceito de lei federal do art. 105, I, a, da CF/88, o que ocorre na espécie, em que os conceitos de “vegetação primária e secundária” e “estágios avançado, médio e inicial de regeneração” se encontram disciplinados em Resolução do CONAMA (Res. 2, de 18 de março de 1994).

10. O reexame de fatos e provas em recurso especial é inadmissível.

11. A ausência de fundamentação ou a sua deficiência importa no não conhecimento do recurso quanto ao tema.

12. Recurso especial PARCIALMENTE CONHECIDO e, no ponto, DESPROVIDO

RECURSO ESPECIAL Nº 1.612.887 – PR (2016/0177877-2) – RELATORA MIN. MINISTRA NANCY ANDRIGHI.

Consta no voto da Ministra Relatora, Ministra Nancy Andrichi, que a aplicação da Teoria do risco integral, dentro da sistemática da Lei 6.938/81, encontra fundamento no princípio do poluidor-pagador e na vocação redistributiva do Direito Ambiental. Afinal, os agentes econômicos, ao elaborarem seus respectivos modelos de negócio (potencialmente poluidor), devem considerar os custos sociais e ambientais da atividade com a finalidade de os ponderar e os assumir.

Dessa forma, o custo final do produto ou serviço colocado à disposição do mercado deve abarcar o reflexo econômico negativo advindo

da atividade; em outras palavras, a externalidade negativa. Conforme da ministra relatora,

Impõe-se, assim, ao poluidor, por força do referido princípio, o dever de arcar com as despesas de prevenção, repressão e reparação da poluição. Esse modelo oferece maior proteção do meio ambiente, patrimônio coletivo da sociedade, impondo aos agentes econômicos a internalização dos custos externos à dinâmica de investimentos envolvidos em sua atividade privada, evitando-se a ‘privatização de lucros e socialização de perdas’. RECURSO ESPECIAL Nº 1.612.887 – PR (2016/0177877-2) – RELATORA MIN. MINISTRA NANCY ANDRIGHI.

Consequentemente, aquele que explora atividade econômica exerce posição de garantidor da preservação ambiental, uma vez que a obrigação reparatória surge somente do exercício da atividade. Por esta razão, não há que se falar em quaisquer causas exonerativas de responsabilidade no âmbito cível. Importante salientar que a adoção da teoria do risco integral ocasiona o fortalecimento da proteção ambiental, na medida em que possibilita a responsabilização civil dos agentes causadores de dano, mesmo nas hipóteses de existência de licenciamento prévio, como no caso que originou o julgado acima.

Tal fato deriva da impossibilidade de socializar os custos ambientais advindos de atividade lucrativa privada. Dessa forma, a existência de autorização prévia da administração não enseja a exoneração de responsabilidade do causador do dano. Não pode, todavia, ocasionar a responsabilização administrativa, uma vez que, nessa hipótese, a administração estaria penalizando o agente em virtude de erro ocasionado por ela própria, configurando assim “*venire contra factum proprium*”. Igualmente, não cabe responsabilização penal advinda de atividade previamente licenciada e sem culpa caracterizada do autor: para a responsabilidade penal, é indispensável a análise do elemento subjetivo, não havendo responsabilidade objetiva em tal ramo do direito.

De toda forma, o princípio do poluidor-pagador tem sido sistematicamente utilizado pelos Tribunais Superiores como fundamento para a promoção de medidas protetivas na esfera ambiental, quer seja por meio da possibilidade de responsabilização com fulcro na Teoria do risco integral, quer seja por meio da atuação estatal por meio de instrumentos jurídico-econômicos. Tendo como parâmetro o estudo quantitativo-analítico realizado pelas autoras Danielle Moreira, Letícia Lima e Izabel Moreira no artigo denominado “O princípio do poluidor-pagador na jurisprudência do STF e STJ: uma análise crítica”

(Moreira e Lima, 2019), verifica-se a frequente utilização do referido instituto jurídico como fundamento para as decisões judiciais.

Em levantamento sintético realizado nos anos de 2019, 2020 e 2021, tendo como base a data de julgamento, foram encontradas as seguintes menções às palavras-chaves nas ementas de julgados do STJ e do STF, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1

	STF			STJ		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Poluidor e Pagador	0	1	0	3	9	3
Poluidor-Pagador	0	1	0	3	9	3
Externalidade	1	0	0	0	1	4
Externalidade e ambiental e negativa	0	0	0	0	0	1
Usuário e pagador	0	1	0	0	0	0
Usuário-pagador	0	1	0	0	0	0
Internalização e ambiente	0	1	0	0	0	0
Internalização e ambiental	0	1	0	0	0	0
Custos e ambiente	2	5	5	13	9	4
Custos e ambientais	3	5	4	2	9	1
Dano e ambiente	10	31	12	174	142	82
Dano e ambiental	28	23	25	273	195	124
Responsabilidade e civil e ambiental	13	9	5	140	91	43
Degradação e Ambiente	66	57	49	29	20	15
Degradação Ambiental	1	4	3	32	23	15
TOTAL	124	140	103	669	508	295

(Tabela elaborada pelo autor, conforme dados analisados em julgamentos dos superiores tribunais brasileiros)

O levantamento evidencia a utilização frequente dos Tribunais Superiores não apenas do princípio do poluidor-pagador, mas de seus pressupostos fático-econômicos, tais como a internalização de custos e a redução de externalidades. Ressalta-se que o princípio do poluidor-pagador foi recentemente utilizado pelo Superior Tribunal de Justiça também para justificar a adoção de instrumentos econômicos pelo

Estado, com vistas a reduzir as externalidades negativas advindas da utilização de bens ambientais, notadamente no âmbito tributário.

Nesse sentido, se evidencia o AgInt no AREsp n. 1.723.597/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado em 29/03/2021, no qual restou decidida a impossibilidade de cobrança de IPTU em área totalmente abrangida por restrição administrativa relativa à preservação ambiental, qual seja, Área de Preservação Permanente. Consta-se, no referido julgado, que o Município de Serra Negra, ente jurídico de Direito Público competente para a instituição do IPTU sobre a área⁸², sustentou a impossibilidade de afastamento da tributação sobre o bem em questão ante a inexistência de autorização legal para tanto, devendo efetuar o lançamento tributário ante a vinculação do procedimento administrativo fiscal e a necessidade de interpretação literal da legislação tributária, nos termos dos Arts. 111 e 142 do Código Tributário Nacional.

Lê-se no voto do Ministro Relator que:

No Estado de Direito Ambiental, sob o pálio sobretudo, mas não exclusivamente, do princípio do poluidor-pagador, tributos despontam, ao lado de outros instrumentos econômicos, como um dos expedientes mais poderosos, eficazes e eficientes para enfrentar a grave crise de gestão dos recursos naturais que nos atormenta. Sob tal perspectiva, cabe ao Direito Tributário – cujo campo de atuação vai, modernamente, muito além da simples arrecadação de recursos financeiros estáveis e previsíveis para o Estado – identificar e enfrentar velhas ou recentes práticas nocivas às bases da comunidade da vida planetária. A partir daí, dele se espera, que autopurificação de medidas de incentivo a atividades antiecológicas e de perpetuação de externalidades ambientais negativas, quer desenho de mecanismos tributários inéditos, sensíveis a inquietações e demandas de sustentabilidade, capazes de estimular inovação na produção, circulação e consumo da nossa riqueza natural, assim como prevenir e reparar danos a biomas e ecossistemas. Um esforço concertado, portanto, que envolve, pelos juízes, revisão e releitura de institutos tradicionais da disciplina e, simultaneamente, pelo legislador, alteração da legislação tributária vigente.

Em face da aplicação jurisprudencial apresentada, e tendo em vista a aplicação do princípio do poluidor-pagador no âmbito de determinadas políticas públicas, se conclui que esse princípio constitui verdadeiro vértice axiológico do Direito Ambiental, o qual possibilita a previsão, instituição e aplicação de instrumentos diversos com a finalidade de manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibra-

⁸² Art. 156, I; da CF cumulado com Art. 2º, I, da Lei Complementar Municipal nº 15/1997, do município de Serra Negra.

do. Nesse sentido, a aplicação do princípio do poluidor-pagador não se restringe ao campo meramente ressarcitório, devendo, ainda, ensejar igualmente postura proativa do Estado, em observância ao seu caráter multifacetado.

Um outro exemplo de aplicabilidade direta do princípio do poluidor pagador na jurisprudência nacional está consoante ao AgInt no REsp 1903407/RO, que versa sobre o afastamento da responsabilidade civil pelo dano, na qual o posicionamento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça foi de manter a decisão do juiz de primeiro grau que, embora objetiva a responsabilidade civil do poluidor-pagador, em razão de danos ambientais causados pela exploração de atividade comercial, a configuração do dever de indenizar demanda apenas a prova do dano e o nexo causal (AgInt no REsp n. 1.903.407/RO, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 12/4/2021, DJe de 15/4/2021).

13.4 Balanço crítico

Em breve sintetize, se compreende que há, sim, consolidação do princípio do poluidor-pagador no ordenamento jurídico nacional, bem como na jurisprudência, tanto que foram geradas ramificações, tal como o princípio de usuário-pagador. O entendimento de que não há aquisição do direito de poluir por exercer atividade comercial permite a Administração Pública indexar valores conforme os danos causados pela atividade potencialmente poluidora.

Sobre a responsabilidade, se distribui em administrativa, penal e civil, sendo esta objetiva na esfera civil, ou seja, independente de culpa do agente, que deve responder pelo fato quando configurados o dano e o nexo causal. O princípio do poluidor-pagador não se confunde com a responsabilidade jurídica do poluidor: o poluidor-pagador pode ser concretizado por meio de tributos, do licenciamento ambiental, entre outras formas. Não obstante, a reparação de danos é uma forma importante de implementar o princípio.

O direito ao meio ambiente saudável é um direito constitucionalizado pela norma superior, e a sociedade não pode onerar os custos da produção privada, devendo o poluidor ser o responsável pelo dano causado à sociedade, ao ambiente e ao ecossistema como um todo.

Referências

- ALTMANN, Alexandre. **Instrumentos jurídicos para a tutela dos serviços ecossistêmicos**. 2019. 423 f. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2019.
- AMADO, Frederico. **Direito Ambiental**. 9. ed. Rev., atual. e ampl. Salvador: Juspodium, 2018, p. 91.
- AZEVEDO, Iraneide *et al.* **Orçamentos, Custos e Finanças no Setor Público**. Porto Alegre: SAGAH, 2017.
- BORGES, Luís Antônio Coimbra; PEREIRA, José Aldo Alves; REZENDE, José Luiz Pereira. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, v. 2, n. 3, p. 455, set./dez. 2009. DOI: 10.17765/2176-9168.2009v2n3p447-466. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/1146/852>. Acesso em: 11 nov. 2024.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 out. 2021.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.612.887 – PR (2016/0177877-2)**. Relatora Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 28 abr. 2020.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (CONAMA). **Resolução 416, de 30 de setembro de 2009**. Dispõe Sobre A Prevenção À Degradação Ambiental Causada Por Pneus Inservíveis e Sua Destinação Ambientalmente Adequada, e Dá Outras Providências.: Revoga as Resoluções nº 258/1999 e nº 301/2002. Brasília, DF, 1 out. 2009. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=597. Acesso em: 29 ago. 2022.
- BRASIL. Município de Serra Negra. Institui o Código Tributário do Município de Serra Negra. **Lei Complementar Nº 15, de 03 de dezembro de 1997**. Serra Negra, SP, 3 dez. 1997. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sp/s/serra-negra/lei-complementar/1997/1/15/lei-complementar-n-15-1997-institui-o-codigo-tributario-do-municipio-de-serra-negra>. Acesso em: 29 ago. 2022.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A responsabilidade por danos ambientais: aproximação juspublicista. In: AMARAL, Diogo Freitas. **Direito do ambiente**. Oeiras: INA, 1994.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito público do ambiente**. Coimbra: Faculdade de Direito de Coimbra, 1995.
- GUERRA, Laís Batista; MONTEIRO, Rayanny Silva Siqueira. Do poluidor-pagador ao protetor-recebedor: evolução da função repressiva à função promocional do direito ambiental. **Revista internacional de Direito Ambiental**, Caxias do Sul, v. 24, n. 8, p. 116-142, dez. 2019. Quadrimestral. Disponível em: https://ava.ucs.br/courses/19918/files/1747774/download?download_frd=1. Acesso em: 14 abr. 2022.

MOREIRA, Danielle; LIMA, Letícia; MOREIRA, Izabel. O princípio do poluidor-pagador na jurisprudência do STf e STJ: uma análise crítica. **Revista Veredas do Direito**, Belo Horizonte. Volume 16. p. 367-432. jan./abr. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning international Economic Aspects of Environmental Policies. **OCDE**, 26 May 1972 – C (72) 128. Disponível em: <http://acts.oecd.org>. Acesso em: 20 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta. **ONU**, 1992. Disponível em: www.senado.gov.br. Acesso em: 20 maio 2013.

ROBBINS, Lionel. **An essay on the nature and significance of economic science**. London: MacMillan, 1932.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

VARIAN, Hal. **Microeconomia: Uma Abordagem Moderna**. 9. ed. Barueri: GEN Atlas, 2015.

14 Usuário-pagador

Gade Santos de Figueiró⁸³

A ordem principiológica imanente no artigo 225 da Constituição Brasileira de 1988 (Brasil, 2022a) estabelece matrizes diretivas e pressupostos básicos para a implementação de políticas públicas de preservação e sustentabilidade. Assim, norteia a responsabilidade dos agentes obrigados a tutelar o meio ambiente, dever que está estreitamente ligado à concepção de valoração e de essencialidade do bem ambiental, além de adequado aos direitos fundamentais, com finalidade de promover o equilíbrio ecológico e a sadia qualidade de vida.

A par disso, a *vita activa* (Arendt, 2007) trouxe a manufatura escalar como elemento essencial à vida contemporânea, impondo a objetificação dos recursos naturais e o consumismo como doutrina indissociável da vida, em um frenesi acumulativo. O individualismo e a religião do consumo refletem um fracasso do “ser”, contrastando com a perspectiva de evolução em simbiose com o meio ambiente, e não seu parasitismo.

Daí a pertinência da presente discussão, visto que é imprescindível analisar os princípios ambientais com amparo na Constituição; mormente o princípio do usuário-pagador, que é o objeto central deste capítulo. Tal princípio busca, em essência, que os usuários arquem com os custos diretos e indiretos relacionados ao uso do bem ambiental, ainda que sem danos constatáveis.

14.1 Previsão normativa

O princípio do usuário-pagador, embora possa ser confundido com o do poluidor-pagador, haja vista suas semelhanças e o fator econômico incutido, porém, são diametralmente distintos quando se

⁸³ Mestre em Direito pela UCS/RS. Graduado em Direito pela UCS VACARIA(RS), em 2012. Pós-Graduado, LLM em Direito Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas – Caxias do Sul(RS), em 2018. Pós-graduado em Direito Tributário, Tributos em Espécie, ESMAFE (Escola Superior da Magistratura Federal) POA(RS), em 2023. Mestre em Direito, com bolsa CAPES II, em 2024. Advogado. E-mail: gsfigueiro@ucs.br.

trata do fato gerador que os enseja. Ambos têm forte base econômica e se relacionam com os princípios da precaução, da prevenção e da correção da poluição na fonte; contudo, enquanto um é instrumento econômico contraprestativo pelo uso do bem ambiental e seus serviços ecossistêmicos em prol do próprio bem ambiental, o outro é instrumento econômico indutor.

A base jurídica normativa internacional advém do parlamento Europeu, que albergou originariamente o princípio. Legitimidade para disciplinar matéria ambiental que se encontra nos artigos 11º e do 191º a 193º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Em outubro de 2021, o Parlamento Europeu aprovou a alteração do Regulamento de Aarhus, objetivando alargar o acesso à informação e participação pública no processo decisório e o acesso à justiça em matéria de meio ambiente.

Levante jurídico ambiental na Europa que iniciou pelo Conselho Europeu em Paris (1972) as primeiras declarações buscando ajuste das políticas ambientais e econômicas, o Ato Único Europeu (1987) introduziu o título “Ambiente” na legislação e consagrou constitucionalmente o princípio do usuário-poluidor-pagador; o Tratado de Maastricht (1993) fez do ambiente um domínio de intervenção oficial da UE; o Tratado de Amsterdam (1999) instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente a todas as políticas setoriais da UE; e o Tratado de Lisboa (2009), focado na luta contra as alterações climáticas como objetivo específico da UE. Digressão histórica exposta no sítio eletrônico do Parlamento Europeu, ao narrar a origem e a evolução da política ambiental do bloco⁸⁴.

Outrossim, dos ensinamentos de Milaré (2014) se conhece que berço do princípio do usuário-pagador foi a revolução ambiental Europeia da década de 1970. Embora o princípio possa parecer uma réplica do princípio do poluidor-pagador, são diferentes em essência, porém, complementares. Aragão (1997), ao relatar o surgimento do princípio do poluidor-pagador, oferece subsídios para também entender a gênese do princípio do usuário-pagador, uma vez que sua conceituação

⁸⁴ “A política ambiental da UE remonta a 1972, ano em que se realizou em Paris o Conselho Europeu, no qual os Chefes de Estado e de Governo europeus (na sequência da primeira conferência das Nações Unidas sobre o ambiente) declararam a necessidade de uma política ambiental comunitária que acompanhasse a expansão econômica e apelaram à elaboração de um programa de ação. [...]”. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base>. Acesso em: 24 set. 2022.

principiológica evoca noções de ambos. A autora lusitana descreve que o princípio nasce com movimentos estudantis, em maio de 1968; e somente em maio de 1972 conquista oficialmente o status de princípio de política do ambiente, por meio da Recomendação C (72)128, de 26 de maio de 1972, da *Organization et Coopération et de Développement Economique* – OCDE –, tratando dos princípios orientadores relativos aos aspectos econômicos internacionais das políticas ambientais.

Por isso, frequentemente, e até há pouco tempo, o princípio era concebido como tendo a mesma “fôrma” do princípio do poluidor-pagador; não lhe sobressaía definição e conceituação independentes, ou era esquecido pela doutrina no discorrer principiológico ambiental. Era tido como simples decorrência do princípio do poluidor-pagador, ainda que suas gêneses e incidências fossem diferentes⁸⁵. Nesse caso, seria mais lógico nominá-lo como subprincípio dentro da prevenção/precaução, posto que não trataria de expressão punitiva, nem de custo do dano ambiental, porém, não é o caso, ainda que sendo desdobramento daquele, nas fases evolutivas da Política Ambiental, o princípio do usuário-pagador tem conteúdo, conceituação e objetivos próprios, logo, natureza jurídica específica e autônoma.

O Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU conceitua o princípio do usuário-pagador na mesma linha que a *European Environment Agency*, ou seja, como uma variação do princípio poluidor-pagador, que impele o usuário de um recurso natural a suportar o custo de reduzir o capital natural⁸⁶.

A Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental (ESCWA), da ONU, utiliza a definição do princípio trazida por Dommen (1993, p. 151)⁸⁷ como sendo o princípio no qual todos os usuários de recursos

⁸⁵ Historicamente, o princípio do poluidor-pagador emerge primeiro para pôr freios econômicos no poluidor, ou seja, indução/punição contra aquele que degradava o meio, enquanto o princípio do usuário-pagador vem em decorrência evolutiva do primeiro, já aplicando um componente econômico ao bem ambiental pelo seu simples uso, mesmo que sem degradação, à disposição dos serviços ecossistêmicos que precisam ser mantidos e preservados ante a sua essencialidade.

⁸⁶ “User-pays Principle, variation of the polluter-pays principle that calls upon the user of a natural resource to bear the cost of running down natural capital”. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/help/glossary/eea-glossary/user-pays-principle> e <https://unsstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=1164>. Acesso em: 15 jul. 2022.

⁸⁷ Edward Dommen é um economista suíço que passou sua carreira como pesquisador da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). Também atuou como presidente do Comitê Científico da Rede Acadêmica Internacional de Genebra (GIAN). Disponível em: <https://commonwealthoralthistories.org/explan-dict/ed-dommen/>. Acesso em: 15 jul. 2022.

devem pagar o custo social marginal total a longo prazo do uso de recursos e serviços relacionados, incluindo qualquer custo de tratamento associado⁸⁸. Similarmente, o utilizado pela FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – traz:

The User Pays Principle is also abundantly referred to in the literature about sustainable use and, as the Polluter Pays Principle, also aims at fuller internalization of production costs. It states that “all resource users should pay for the full long-term marginal social cost of the use of a resources and related services including any associated treatment cost” (Dommen, 1993, p. 151). In other terms, authorized users should pay for the exclusive privilege granted to them to use a public resource. The principle can be implemented through payments for licences or quotas or through taxes. (ESCWA, 2024).

O princípio do usuário-pagador também pode ser encontrado, no francês, como *principe de l'utilisateur-payeur*; no inglês como *user-pay principle*; no catalão, *principi “qui usa, paga”*; no espanhol, *principio del usuario pagador*; no italiano, *principio “chi usa paga”*; e na língua portuguesa, *princípio do utilizador-pagador*. No âmbito nacional, a Lei nº 6.938/81 (Brasil, 2022b), que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), é reconhecida como aquela que albergou originariamente o princípio do usuário-pagador. Entretanto, não o fez de forma expressa, e nem trouxe em seu bojo qualquer definição ou conceituação do princípio do usuário-pagador, sendo sua conceituação e definição principiológica objeto de construção, debate e estudo pela doutrina e pela jurisprudência; essa última, em particular, com infeliz atraso no enfrentamento do tema e no reconhecimento da autonomia do princípio no direito ambiental.

Não obstante, a previsão normativa pátria inaugural do princípio foi construída de tal modo que a disposição final do inciso VII evoca claramente o espírito do princípio do usuário-pagador ao diploma legal, ao passo que estabelece diretrizes e objetivos atinentes à Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, o princípio emerge do inciso VII, do art. 4º, da Lei nº 6.938/81, ao dispor que a Política Nacional do Meio Ambiente visará à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Art 4º – A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...]

⁸⁸ “All resource users should pay for the full long-term marginal social cost of the use of a resources and related services including any associated treatment cost”. Disponível em: <https://www.unescwa.org/sd-glossary/user-pays-principle>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, **ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos** (grifo nosso).

Trata-se, pois, de princípio que impõe aos usuários (pessoas naturais ou jurídicas) dos recursos naturais o pagamento por essa utilização; em outras palavras, é a participação do usuário na responsabilidade pelos custos ambientais, de modo que o pagamento pelo uso, no caso, o preço, deve refletir todos os custos sociais do uso e o esgotamento do recurso.

Correspondendo aos intentos da lei supracitada, a Declaração da Conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento (Rio/1992),⁸⁹ no princípio 16, versou sobre políticas voltadas ao princípio do poluidor-pagador. O referido princípio, no Diploma internacional, pode acolher e reforçar o princípio do usuário-pagador como mecanismo econômico de dissuasão da degradação ambiental e de busca pelo equilíbrio ecológico do meio ambiente, delegando sua efetividade a partir do encargo ao Estado e às autoridades nacionais, fomentando a internalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos.

Em 1997 emergiu outro marco nacional de amparo e de fortalecimento do princípio do usuário-pagador com a Lei das Águas, lei nº 9.433/97 (Brasil, 2022c), instituindo a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH) e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH), em avanço conceitual e principiológico ao Código das Águas, Decreto/Lei nº 24.643/1934 (Brasil, 2022d), no qual a água é considerada patrimônio da nação, de regulamentação administrativa concorrente entre os entes, mas de gestão da União.

⁸⁹ A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, tendo se reunido no Rio de Janeiro, de 3 a 14 de junho de 1992, reafirmando a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 16 de junho de 1972, e buscando avançar a partir dela, com o objetivo de estabelecer uma nova e justa parceria global mediante a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, trabalhando com vistas à conclusão de acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento, reconhecendo a natureza integral e interdependente da Terra, nosso lar, proclama que: “[...] Princípio 16 – As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/acoesadministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1752-Declaracao rio.doc.147.wiz>. Acesso em: 23 set. 2022.

Nesse sentido, é possível afirmar que a Lei 24.643/34 instituiu a cobrança pelo uso não com uma perspectiva ambiental, mas como um pagamento pelo uso de propriedade do Estado, que possibilitava o uso da água. O parágrafo segundo do art. 36 é explícito nesse sentido ao afirmar que “o uso comum das águas pode ser gratuito ou retribuído, conforme as leis e regulamentos da circunscrição administrativa a que pertencerem”.

Avançando na questão ambiental, a Lei n. 9.433/1997, no art. 1º e incisos, expressa reconhecimento da água como “bem de domínio público” [*rectius*: bem de uso comum], recurso natural “limitado, dotado de valor econômico”, a exemplo do petróleo. Correspondendo a isso, o art. 19 da Lei dispõe que a cobrança pelo uso de recursos hídricos objetiva reconhecer a água como bem econômico e proporcionarão usuário uma indicação de seu real valor; incentivar a racionalização do uso da água; e obter recursos financeiros para o financiamento dos programas e intervenções contemplados nos planos de recursos hídricos. No seu art. 59, IV, estatuiu a cobrança pelo uso de recursos hídricos.

No ano 2000 foi publicada a Lei n. 9.985/00 (Brasil, 2022e), estabelecendo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), tendo no §1º do art. 36 nova previsão legal, carregada do espírito do princípio do usuário-pagador ao determinar que nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral em percentual não inferior a 0,5% (meio por cento) dos custos totais previstos. Contudo, a previsão do percentual mínimo foi suprimida pela ADI 3378/08 (que, de toda sorte, não foi prejuízo total, pois o princípio do usuário-pagador foi então visto pelo judiciário).

Em 2006, a lei da Mata Atlântica, Lei 11.428/2006 (Brasil, 2022f) expressamente consagrou o princípio do usuário-pagador em seu art. 6º, parágrafo único, sendo imperativo à proteção e à utilização do Bioma da Mata Atlântica a observação do princípio. Em 2009 adveio a Lei 12.187/2009 (Brasil, 2022g), Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), assinalando, no art. 3, III, que

[...] as medidas tomadas devem levar em consideração os diferentes contextos socioeconômicos de sua aplicação, distribuir os ônus e encargos decorrentes entre os setores econômicos e as populações e comunidades interessadas de modo equitativo e equilibrado e sopesar

as responsabilidades individuais quanto à origem das fontes emissoras e dos efeitos ocasionados sobre o clima.

Em janeiro de 2021, 21 anos após a instituição do SNUC, foi instituída a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) através da Lei 14.119/2021 (Brasil, 2022h), que, de forma expressa, versa sobre o princípio do usuário-pagador como diretriz à PNPSA, coroando, no inciso I, do art. 5º, esse princípio e abrindo as diretivas calcadas no objetivo da melhora do bem ambiental, a fim da sadia qualidade de vida da população.

14.2 Conteúdo do princípio

Entre os desafios que envolvem a humanidade, quer por ela criados ou por sua inata busca de transcendência dos aspectos de sua natureza, está a problemática ambiental, seja nos aspectos ecológicos externos ou naqueles intrínsecos às ingerências do homem em assunção cada vez maior de riscos de fazer perecer a própria espécie. Em menos de 300 anos de revolução industrial, o ser humano conseguiu levar os recursos advindos do bem ambiental ao seu limite de exploração, a máculas profundas no contexto social e econômico, a danos ambientais severos, a um possível ponto de inflexão⁹⁰, com irradiações que se perpetuarão além da espécie humana. Conquanto Luberman (1980, p. 185) observe melhora da qualidade e expectativa de vida no mundo mecanizado, desvela, também, novas problemáticas de toda ordem.

É indiscutível que se vivencia uma crise ecológico-humanitária de contornos *sui generis*, como também nunca houve tantos instrumentos normativos voltados à garantia da dignidade humana e, a exemplo de nossa ordem constitucional, à garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado – que é, ao mesmo tempo, um direito fundamental dos cidadãos (art. 225, caput) e um princípio da ordem econômica (art. 170, VI).

⁹⁰ “Esta análise científica mais recente mostra como nós humanos podemos estar empurrando a água verde bem fora da variabilidade que a Terra experimentou ao longo de vários milhares de anos durante o período holoceno”, conclui Rockström. “Isso é grave e uma ameaça aos sistemas de suporte à vida na Terra, causada pelo aquecimento global, gerenciamento insustentável da terra e destruição da natureza” (Potsdam Institute For Climate Impact Reserch. Disponível em: <https://www.pik-potsdam.de/en/news/latest-news/planetary-boundaries-update-freshwater-boundary-exceeds-safe-limits>. Acesso em: 15 jul. de 22.).

Leff (2001) alerta que a natureza se converteu em objeto de apropriação econômica, sobretudo decorrente de uma crise de civilização, a um passo da destruição do mundo. Acentua que o ser humano, desde sua origem, interveio na natureza através de suas cosmovisões, de seus instintos, desejos, cobiças e solidariedades. A crise ambiental atual seria o resultado do desconhecimento da lei-limite da entropia, que desencadeou, no imaginário economicista, a ilusão de crescimento sem limites e de produção infinita. Ao lançar mão do argumento da entropia, Leff faz eco ao economista romeno Nicholas Georgescu-Roegen, que, a partir do célebre artigo “A lei da entropia e o problema econômico”, critica o *mainstream* da disciplina econômica com base nas leis da termodinâmica: “nada até hoje fez a ciência econômica desviar-se do pensamento da epistemologia mecanicista”, diz Georgescu, pois “o próprio processo econômico é representado comumente como um diagrama circular que representa a produção e o consumo em um ciclo fechado” (Georgescu-Roegen, 2012, p. 55); ou seja, ignorando os processos naturais.

Para Leff (2001), portanto, a solução da crise ambiental passa pela gestão racional da natureza e do risco de mudança global. Foladori (2001) também discorre sobre a questão dos limites físicos ao desenvolvimento e a utilização de recursos escassos para a satisfação de necessidades ilimitadas, somando a isso a problemática das medidas de velocidade de utilização desses bens finitos.

Bosselmann (2008) considera que o pensamento antropocêntrico trouxe uma percepção ambiental limitada, um individualismo e um patrimonialismo que objetificam o bem ambiental, posto que a interpretação centrada no humano conduz a decisões visando o bem humano e não as necessidades ambientais. Portanto, seria necessário repensar os Direitos Humanos ante a sensível finitude do bem ambiental, ou seja, ser o Direito Ambiental a matriz interpretativa e norteadora da efetivação dos Direitos Humanos: daí a exposição do autor a favor do ecocentrismo.

Dessume-se, assim, que toda discussão da problemática ambiental deve amparar-se em uma matriz de razões humanitárias e de efeitos ecológicos mediatos e imediatos, conseqüentemente, impondo sopesamento principiológico, enquanto se vislumbra a necessidade de aquilatar a solução ambiental a partir do triple da sustentabilidade por meio do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A teoria econômica das externalidades, de base neoclássica, busca transpor o problema da “privatização do lucro e socialização de perdas” abarcando os sujeitos usuários e poluidores com o princípio da responsabilidade; o *verantwortungsprinzip*, descrito por Derani (2009), que implicará o princípio da contabilização dos custos; o *Kostenzurechnungsprinzip*, aquele que usa, deve arcar com o custo e com a disponibilidade dos recursos naturais. A noção de “externalidades” ambientais negativas, nessa perspectiva, contribuiu para contrapor a irracionalidade ecológica dos padrões dominantes de produção e de consumo no interior da própria economia dominante, postulando a necessidade de internalizar as externalidades negativas ambientais do processo de desenvolvimento (Silveira *et al.*, 2012, p. 19). Sobre isso, Aragão (1997, p. 32) assevera o seguinte:

Um contributo teórico que permitiu avançar significativamente na compreensão dos fenômenos de delapidação do ambiente, como a poluição, foi dado já em 1890, por Marshall, com o conceito de externalidade estudado em 1920 por Pigou, no contexto teórico da economia do bem-estar e criticada mais tarde, em 1960, por Coase. Marshall constatou que o preço de mercado dos bens pode não reflectir fielmente os verdadeiros custos ou benefícios resultantes da sua produção ou do seu consumo. [...] Como já referimos, os efeitos sociais secundários da produção ou do consumo tanto podem ser positivos (favoráveis, representando ganhos para os terceiros), como negativos (desfavoráveis, importando perdas para os terceiros), mas têm, em qualquer caso, como característica essencial o facto de não serem espontaneamente considerados nem contabilizados nas decisões de produção ou de consumo de quem desenvolve a actividade que os gera. Nisto consistem os efeitos externos ao mercado, ou simplesmente as externalidades de uma dada actividade económica.

Em vista disso, os princípios do poluidor-pagador e usuário pagador se sustentam sob a mesma lógica econômica: a necessidade de internalizar as externalidades negativas, devendo aquele que produz as externalidades arcar com os custos da poluição (no caso do poluidor-pagador) ou do uso ou consumo elevado ou excessivo dos recursos naturais que lhes foram franqueados (usuário-pagador). Gullo (2010), entretanto, questiona: até quando se pode poluir, até quando se pode gerar externalidades ou até quando o capital natural estará disponível? De fato, a melhor resposta seria que não se pode poluir! Porém, a mera existência humana já produz externalidades, efeitos irradiantes inerentes ao ser, logo, o limite da poluição poderá/estará ligado à própria existência humana, com qualidade e equilíbrio, preceito do 225 da CF/88.

Altmann (Silveira *et al.*, 2012, p. 126), ao analisar o princípio do usuário-pagador, o classifica dentro dos instrumentos de comando e de controle que desencorajam condutas danosas ao meio ambiente. Em sua análise, o princípio do usuário-pagador restaria fora da lógica dos instrumentos econômicos de incentivo e de indução às condutas ambientalmente sustentáveis. Entretanto, a doutrina econômica aduz que sua gênese de natureza, eminentemente econômica, implica uma classificação dentro da espécie de Instrumentos Econômicos, conteúdo da tipologia de Política Ambiental (May, 2010; Moura, 2016), classificado, assim, como “Precificado”, posto que eles visam estimular o comportamento ambientalmente responsável por meio de custos e/ou benefícios econômico-financeiros (Nusdeo, 2018, p. 103); ou seja, há um conteúdo econômico na relação.

Ademais, não prescrevem ou proíbem diretamente uma conduta, mas buscam incentivar ou desestimular comportamentos por meio de benefícios, ou mesmo por meio de imposição de custo ou de fator financeiro sobre o produto, serviço ou sua disposição, por meio de uma previsão legal que constitui a função promocional do direito ambiental. Assim, por um lado, o princípio do *usuário-pagador* se diferencia do *poluidor-pagador* porque combate o uso/consumo insustentável (e não a poluição); por outro lado, diferencia-se do princípio do *protetor-recebedor* porque soluciona o problema das externalidades, atribuindo custos e sancionando (e não premiando ou incentivando condutas).

Aragão (2012), utilizando a expressão *utilizador-pagador*, observa que o princípio se consubstancia da internalização das externalidades negativas como forma de dissuadir conduta e incentivar alternativas menos onerosas. Segundo a autora, o princípio do poluidor-pagador foi “recunhado” para responsabilizar os utilizadores dos recursos naturais; os que têm acesso e se beneficiam, proprietários ou não, mas que, em qualquer caso, são suscetíveis de gerar, direta ou indiretamente, incidências sobre bem ambiental cujos impactos variam conforme a intensidade e uso. Milaré (2014) aduz que o pagamento pelo uso dos recursos naturais com fins econômicos não é apenas justo, mas necessário e impositivo. Para o autor, o conteúdo do princípio do usuário-pagador se funda no fato de se consubstanciar na qualidade de patrimônio da coletividade, não podendo ser apropriado ao bem talante. Ainda, fala sobre a vocação redistributiva que carrega o princípio a partir da teoria das externalidades, a qual os custos sociais externos que acompanham o

processo produtivo (o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados; ou seja, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, ao assumi-los.

Machado (2014) acentua que o princípio do usuário-pagador tem como objetivo fazer com que esses custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. Outrossim, observa que o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham como efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, após levar em conta as externalidades e a raridade.

Já o Ministro Ayres Britto acentua que o art. 36 da Lei nº 9.985/2000 densifica o princípio usuário-pagador, significando um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica (STF, ADI 3.378, Rel. Min. Carlos Ayres Britto, j. 05.08.2008). Importante destacar que a cobrança pela utilização de recursos ambientais não se dá em caráter punitivo e não decorre de ilicitude ou de dano, mas pelo valor que o recurso natural representa *per se* ou, ainda, em razão de sua função ecossistêmica. Assim, se transcreve em uma natureza meramente remuneratória pela outorga do direito de uso de um recurso natural. O custo está numa atuação preventiva⁹¹. O Princípio emerge como farol, orientando normativamente o usuário de recursos naturais no sentido de adequar as práticas de consumo ao uso racional e sustentável do bem ambiental (Sarlet; Fensterseifer, 2017).

Para Maria Luiza Machado Granziera (2006, p. 59), o princípio do usuário-pagador “refere-se ao uso autorizado de um recurso, observadas as normas vigentes, inclusive os padrões legalmente fixados. Trata-se de pagar pelo uso privativo de um recurso ambiental de natureza pública, em face de sua escassez, e não como uma penalidade decorrente do ilícito”. O que corresponde ao texto da Lei nº 6.938/1981, que estabelece em seu artigo 4º, inciso VII, como um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, a “imposição [...] ao usuá-

⁹¹ Gabriel Wedy delinea que o princípio do usuário-pagador, não ostenta caráter punitivo, já que, independentemente da ilegalidade do comportamento do usuário, ele pode ser cobrado pelo mero uso do bem ambiental. Estabelece que “os preços devem refletir todos os custos sociais do uso e esgotamento do recurso. Exemplo: quem utiliza água para irrigação deve pagar pelo uso desse bem ambiental limitado”. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-12/ambiente-juridico-poluidor-pagador-protetor-recebedor-usuario-pagador> #sdfootnote9sym. Acesso em: 14 jul. 2022.

rio, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos”.

Rodrigues (2005, p. 225) discorre que o princípio do usuário-pagador é

[...] voltado à tutela da quantidade do meio ambiente (bastante aplicado em regiões com abundância de recursos), visa proteger a quantidade dos bens ambientais, estabelecendo uma consciência ambiental de uso racional dos mesmos, permitindo uma socialização justa e igualitária de seu uso.

Dessas análises, resta claro que o princípio jamais poderá ter caráter finalístico puramente fiscal, arrecadatório, para fazer frente às necessidades econômicas-financeiras do Estado, sob pena de desvirtuamento de sua essência promocional do Direito Ambiental, indutora de caráter preventivo. Por isso, se concebe que o valor/custo/preço incidente e requerido do usuário deve ter uma natureza vinculada; ou seja, o produto econômico arrecadado em razão do uso dos recursos naturais deve também ser revertido e empregado na melhora da qualidade e quantidade do bem ambiental utilizado. Doutra forma, seria mera mercancia dos recursos naturais pelo poder público, o que não é a essência ou o objetivo do princípio que carrega função preventiva.

14.3 Âmbito de aplicação do princípio

Beltrão (2009) aponta que o objetivo do princípio do usuário-pagador não tem o condão de excluir as camadas hipossuficientes do uso e fruição dos recursos naturais, mas de racionalizar o seu uso e evitar o seu desperdício. Desse modo, o princípio se aplica na cobrança daqueles que utilizam em larga escala os recursos naturais em atividades geradoras de riqueza, visto que está sendo utilizado um patrimônio da coletividade em proveito econômico.

Para melhor compreender a aplicação do princípio, a didática do caso prático elucida como ele se correlaciona nas esferas das políticas públicas, administrativas e judiciais, mormente, por ser instrumento econômico ambiental, terá irradiações profundas dentro do Estado. É comum observar a aplicação do princípio em questão a políticas urbanas ambientais turísticas, a exemplo da mais famosa taxa de preservação ambiental brasileira (TPA)⁹² de Fernando de Noronha(PE),

⁹² O pagamento da Taxa de Preservação Ambiental (TPA), instituído pela lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, é dever de todas as pessoas que estejam em visita de caráter

eminentemente cobrada pelo uso e fruição da ilha. Outras aplicações do princípio podem ser vistas nas cobranças de parques florestais e/ou similares, pagamentos em razão da exploração e do uso recreativo do local.

Também, a lei 8.014/2022, do município de Guarulhos-SP, instituiu TPA cobrada das empresas aéreas que utilizam o aeroporto internacional Governador André Franco Montoro com base no peso da aeronave. O município justifica a taxa por entender que a operação aeroportuária ocasiona impactos no meio ambiente urbano, assim, essa cobrança serviria para compensar o uso dos recursos naturais, bem como para investimento em projetos diversos: os que objetivem a proteção, a preservação e a conservação do meio ambiente, e os voltados à saúde pública.

No âmbito judicial, o princípio do usuário-pagador foi reconhecido pelo STF quando do julgamento da ADI 3.378, de 09/04/2008, que questionava a constitucionalidade da previsão legal do artigo 36, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei 9.985/2000. Foi confirmada a legalidade da lei ao prever a necessidade de os empreendedores destinarem recursos financeiros para a implantação e a manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, inserindo a obrigação no planejamento de obras ou atividades de significativo impacto ambiental, consubstanciado no relatório do EIA/RIMA.

Conclui-se, como resultante do julgado, que o princípio do usuário-pagador tem aplicação prática na legislação ambiental brasileira. No julgado, o Ministro Ayres Britto afirma que o princípio impõe ao empreendedor o dever de responder pelas medidas de prevenção de impactos ambientais. Observa que a compensação ambiental se revela como instrumento adequado ante os termos da CF/88, impondo responsabilidade de prevenção ambiental ao empreendedor; por fim, o encargo financeiro resulta em maior valia e benefícios ambientais.

Importante, também, é o julgado da ADI 3336-RJ, que analisou a Lei 4.247/03 do estado do Rio de Janeiro, a qual dispunha sobre a cobrança pela utilização dos recursos hídricos de domínio do Estado e a organização do sistema administrativo de gestão e execução da referida atividade. A decisão do STF reconheceu na natureza da cobrança o princípio do usuário-pagador, pois o princípio rompe com a ideia de

turístico em Fernando de Noronha. O valor da taxa é proporcional ao tempo de permanência no arquipélago.

que os bens ambientais podem ser indiscriminadamente utilizados, e reconhece que o usuário deve pagar pelo usufruto de determinados recursos naturais – pagamento esse que não se traduz em uma fonte de receita estatal, mas em instrumento de educação ambiental.

Quanto às políticas públicas, consoante ao mérito julgado na ADI 3336-RJ, o tratamento despendido à água doce no Brasil é exemplo da aplicação do princípio do usuário-pagador. A Constituição brasileira de 1988 determinou que o domínio sobre os recursos hídricos pertence à União ou aos Estados. A lei da Política Nacional dos Recursos Hídricos (Brasil, 2022c) instituiu como instrumentos para a gestão da água a outorga de direito de uso desse recurso e a cobrança pelo seu uso.

No âmbito do STJ, são exemplos da materialização do princípio do usuário-pagador o REsp 2145890 – GO, do município de Catalão(GO), que, analisando a outorga onerosa do direito de construir ao manto do planejamento urbano, convalidou a lei municipal nos termos do princípio ambiental. Adicionalmente, o julgamento do REsp 2086521-SP, do município de Jundiaí-SP, que tratou da taxa de lixo, concebendo que, mesmo que a tarefa seja feita pelo titular do serviço público de coleta, a relação jurídica será contratual, com remuneração por preço público, pela aplicação do princípio do usuário-pagador, evidenciando a face não-punitiva do princípio do poluidor-pagador, cujo objetivo é evitar a socialização de custos ambientais privados, conforme definição pelo STF na ADI nº 3.378/DF.

Ainda, nas políticas públicas, Machado (2014) observa que o princípio do usuário-pagador materializado através da compensação ambiental insere um fator econômico ambiental de previsibilidade e de prevenção. O §1º do art. 36 da Lei n. 9.985/00 (Brasil, 2022e) exemplifica a materialização do princípio do usuário pagador. O dispositivo determina que, nos casos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e a manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral com efeito na esfera administrativa no Brasil:

[...] termo compensação consta expressamente do art. 36, 3, da Lei 9.985/2000 (Lei sobre Unidades de Conservação). O Decreto 6.514, de 23.7.2008, inclui o descumprimento da compensação ambiental como infração administrativa, nos seguintes termos: “Art. 83. Deixar

de cumprir compensação ambiental determinada por lei, na forma e no prazo exigidos pela autoridade ambiental: multa de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Aragão (2011) descreve a legislação portuguesa da Lei da Água e a valoração do recurso *sui generis* com posição afirmativa de que a água não é um produto comercial qualquer, mas um patrimônio que deve ser protegido, defendido e tratado como tal.

Por corolário, é necessário analisar a compensação ambiental, que preconiza a internalização dos custos sociais externos, calcada na natureza dos princípios da precaução e da prevenção. A compensação ambiental tem natureza econômica, e surge no momento da utilização dos recursos naturais, entendidos como bens comuns, finitos e essenciais à subsistência da vida.

Machado (2014) expõe que a compensação ambiental é uma das formas de implementar o princípio usuário-pagador, antecipando possíveis cobranças por danos ambientais, correspondendo ao caráter preventivo se a compensação insere uma variante ambiental no planejamento econômico, fazendo com que as empresas possam mensurar os custos totais na fase de formulação do projeto de um empreendimento. O autor pontua que a compensação ambiental possibilita que a contribuição financeira seja paga antes que o dano aconteça, no sentido de o evitar, bem como de oportunizar que a contribuição financeira seja um investimento na redução ou mitigação dos danos prováveis ao meio ambiente.

Porém, a compensação só poderá ocorrer após se aferir o *valuation* do capital natural, ou seja, a formação do preço e/ou custo a ser exigido do usuário. Nesse sentido, o trabalho de Mota e Pereira (2012, p. 17-18) contribui para a valoração do bem ambiental, a fim de chegar ao valor/preço/custo da disposição e ao uso dos recursos naturais à compensação:

Consoante Tolmasquim, o valor econômico total de um recurso ambiental (VERA) é o valor que deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que esses atributos podem estar ou não associados a um uso. Ele apresenta a seguinte composição:

$$\text{VERA} = (\text{VUD} + \text{VUI} + \text{VO}) + \text{VE}$$

Sendo:

$$\text{VU} = \text{VUD} + \text{VUI} + \text{VO}$$

VU = valor de uso, que consiste naquele atribuído a um bem ambiental pelos indivíduos que realmente o utilizam ou usufruem;

VUD = valor de uso direto, que se expressa em relação a um produto que possa ser consumido diretamente (alimentos, biomassa), ou aos benefícios que esse bem possa proporcionar (a produtividade de um rebanho);

VUI = valor de uso indireto, que corresponde aos benefícios funcionais que o bem produz ou às funções ecológicas que desempenha (controle de enchentes), produzindo algum efeito positivo sobre outros recursos;

VO = valor de opção, atribuído pelos indivíduos que, sem utilizar no presente determinado bem ambiental, pretendem conservá-lo para potencial uso futuro, tanto para si mesmos, como para as futuras gerações;

VE = valor de existência, que consiste naquele atribuído ao bem ambiental independentemente de seu uso atual ou futuro, explicando-se por variados motivos, desde o desejo de ofertar o meio ambiente para as gerações futuras, até a simpatia por espécies ou animais, fundamentada no sentimento ético de direito à existência dos não humanos.

Nesse sentido, o valor econômico total de um recurso ambiental (VERA) retratará a essencialidade e escassez do recurso usado, baseando-se em uma premissa de mercado, ou seja, a oferta e a procura, a disposição do consumidor para pagar e para usar o bem ambiental. Segundo quais, os métodos de valoração partem das seguintes perspectivas:

A cada uma destas parcelas correspondem um ou vários métodos de valoração. Segundo Cláudio Elias Carvalho, os mais comuns são:

a) Produtividade Marginal: é baseado em uma abordagem que mensura alterações na produtividade de um sistema natural ou processo produtivo resultante de mudanças nas condições ambientais. Os preços de mercado ofertados podem ser usados para valorar essas alterações. Esta abordagem é útil para dimensionar impactos ambientais que afetam, por exemplo, a produtividade pesqueira, agrícola ou de florestas;

b) Custo de Reposição/Reparação: usa as despesas incrementais na reposição, manutenção ou reparação de um bem físico como medida do dano ambiental. O custo deve ser o resultado de alguns tipos de impactos distintos dos custos de reposição e reparação que normalmente ocorreriam, dadas as condições ambientais do caso base. Esta abordagem se apóia na hipótese de que o custo de reposição/reparação é, no mínimo, tão alto quanto o valor do bem que é afetado;

c) Custos de Re-Localização: esta abordagem considera os custos de realocar uma atividade física que, em decorrência da mudança nas condições do meio ambiente, não pode mais operar efetivamente em sua localização original. Estes custos refletem o valor econômico do dano ambiental previsto ou, inversamente, os benefícios de prevenir o dano;

d) Despesas de Proteção: esta abordagem valora os danos causados pela degradação ambiental de acordo com os custos que consumidores e/ou produtores estão dispostos a assumir para prevenir o dano (por exemplo, a poluição) ou para obter algum melhoramento de seu meio ambiente;

e) Despesas de Prevenção/Mitigação: esta metodologia analisa as atuais despesas que as pessoas têm na tentativa de evitar um dano ambiental (por exemplo, a poluição) ou outras atividades ofensivas ao bem-estar humano, para determinar a importância que o indivíduo atribui ao meio ambiente e aos impactos à saúde humana. Indiretamente, avalia as despesas para mitigar o dano ambiental;

f) Método do Valor de Propriedade ou de Preços Hedônicos: esta abordagem (também chamada de preços hedônicos) busca mensurar os danos ou os benefícios de melhoramentos ambientais traçando os efeitos da qualidade ambiental nos preços da propriedade;

g) Método do Custo de Viagem (MCV): este método foi criado para medir os benefícios proporcionados pelos locais de recreação, especialmente os de livre acesso. Os usuários não pagam nada ou no máximo uma taxa nominal e, por isso, não há indicação direta da disposição a pagar pelos benefícios. O MCV mensura a disposição a pagar pelo acesso a um local derivando-se de uma curva de demanda. O método estima a demanda por um sítio natural com base na demanda de atividades recreacionais ou serviços ambientais que este sítio pode proporcionar;

h) Método da Valoração Contingente (MVC): procura mensurar monetariamente o impacto no nível de bem-estar dos indivíduos decorrente de uma variação quantitativa ou qualitativa dos bens ambientais. Esta abordagem baseia-se na premissa de que os consumidores podem e irão revelar sua real disposição a pagar por bens que não são de mercado dentro de um mercado hipotético. Uma das vantagens desse tipo de metodologia consiste justamente em produzir estimativas de valores que não poderiam ser obtidos por outros meios. Tais bens incluem, por exemplo, a preservação de espécies, estética ambiental, fenômenos históricos ou diversidade genética.

Delimitadas as bases da compensação ambiental, cumpre lembrar que percorrer tal *iter* só foi possível a partir da nova interpretação que o STF conferiu ao princípio do usuário pagador, do qual decorre. Trata-se da ADI n.º 3.378/DF, proposta pela Confederação Nacional das indústrias – CNI, que tinha por objeto a declaração da inconstitucionalidade do art. 36 e seus §§ 1.º, 2.º e 3.º, da Lei n.º 9.985/2000” (grifo nosso).

Essa abordagem baseia-se na premissa de que os consumidores podem e irão revelar sua real disposição a pagar por bens que não são de mercado dentro de um mercado hipotético. Uma das vantagens desse tipo de metodologia consiste justamente em produzir estimativas de valores que não poderiam ser obtidos por outros meios. Tais bens incluem, por exemplo, a preservação de espécies, estética ambiental, fenômenos históricos ou diversidade genética.

Como expõe a metodologia de valoração acima, o VERA deverá ser composto pelo custo das alterações na produtividade de um sistema natural; as despesas incrementais na reposição, manutenção ou reparação de um bem físico; o custo de realocação de uma atividade;

os custos que consumidores e/ou produtores estão dispostos a assumir para prevenir o dano ou melhorar seu sistema; o custo dos danos ou benefícios na intervenção do meio; o custo da recreação disponível pelo meio; e o custo qualiquantitativo na variação do bem estar. Ou seja, traçam linhas econômicas por meio de diferentes indicadores e dados de qualidade e bem-estar ambiental à disposição ou afetação do consumidor.

Assentado, portanto, que a aplicabilidade do princípio ganhou relevância com o julgamento da ADI 3378-DF, sobretudo pelo reconhecimento de sua natureza preventiva e econômica, se tornando verdadeiro instrumento econômico ambiental calcado em procedimentos e análises técnicas do EIA/RIMA, lhe trarão o *quantum* que o usuário deverá contribuir/pagar pela utilização dos recursos ambientais, com fins econômicos, ao fim de internalizar as externalidades negativas que produz (considerando os bens que degrada ou exaure).

14.4 Balanço Crítico

Dessume-se do exposto que: i) mecanismos para a efetivação do princípio em questão não faltam e há metodologia para a aferição do *quantum* a ser pago pelo usuário que utiliza recursos naturais; ii) a legislação inspirada pelo princípio do usuário-pagador é carregada com o espírito principiológico prospectivo preservacionista; iii) a doutrina e a jurisprudência enfrentaram a questão prática do princípio, de forma que o princípio ambiental delinea-se e expande-se em contornos multidisciplinares, contrapondo a mera visão antropocêntrica da natureza como bem de capital.

Informado pela lógica da economia ecológica, o princípio do usuário-pagador consiste em instrumento para internalizar as externalidades negativas ao induzir que as práticas de consumo e de exploração partam de um uso racional e sustentável do bem ambiental, permitindo uma socialização justa e igualitária dos recursos naturais disponíveis. Trata-se, portanto, de um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos ambientais derivados da atividade econômica, enquanto objetiva a qualidade de patrimônio natural disposto à coletividade.

Entretanto, ante os limites de expansão e de exploração cada vez mais notórios, é ainda incipiente o emprego do princípio nas políti-

cas públicas como indutor de conduta sustentável e preventiva. Ao se analisar a construção constitucional dos pilares ambientais descritos no artigo 225, resta evidente que há espaço para maior alcance e difusão desse princípio como instrumento de fomento à chamada economia verde, a exemplo da persistente discussão sobre a cobrança dos recursos hídricos, florestais e minerais no contexto rural e urbano.

Referências

ABI-EÇAB, Pedro; KURKOWSKI, Rafael S. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. *E-book*. (Coleção Método Essencial).

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ecológicos: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil?** 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em

Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/352/Dissertacao%20Alexandre%20Altmann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 3 set. 2022.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **O princípio do poluidor-pagador**. Pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997.

ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **A natureza não tem preço... mas devia**. O dever de valorar e pagar os serviços dos ecossistemas. Estudos em homenagem a Jorge Miranda. Disponível em: <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17696/1/A%20natureza%20n%C3%A3o%20tem%20pre%C3%A7o%20Alexandra%20%20Arag%C3%A3o%2025%20de%20Outubro.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

ARENDT, Hanna. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Posfácio de Celso Lafer. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2007.

BELTRÃO, Antônio F.G. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Método, 2009.

BOSELMANN, Klaus. Direitos humanos, meio ambiente e sustentabilidade. **Revista do**

Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente (RevCEDOUA), ano XI, n. 21, p. 9-38, 2008. Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/8821/3/1.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 18 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio

Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília,

DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília,

DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III

e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da

Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022e]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências.

Brasília, DF: Presidência da República, [2022f]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2006/lei/l11428.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, [2022g]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento

por Serviços Ambientais; e altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de

fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília,

DF: Presidência da República, [2022h]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Decreto nº 24.643, de 10 de julho de 1934. Decreta o Código de Águas. Brasília, DF: Presidência da República, [2022d]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643compilado.htm. Acesso em: 15 jul. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3378-DF. Pleno. Relator: Ministro Dias Tofoli. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90231/false>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3336-RJ. Pleno. Relator: Ministro Carlos Brito. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur420071/false>. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp nº 2145890/GO (2022/0172818-0)**. 4ª Turma. Relator: Ministro Antonio Carlos Ferreira. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=160359143&num_registro=202201728180&data=20220816. Acesso em: 17 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AREsp 2086521 (2022/0068698-3 – 10/06/2022)**. 1ª Turma. Relator: Min. Manoel Erhardt. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=155244173&num_registro=202200686983&data=20220610. Acesso em: 17 ago. 2022.

CAPPELLI, Sílvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Direito Ambiental**. 7. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 1992. Disponível em: <https://www.ana.gov.br/acoesadministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1752Declaracadorio.doc.147.wiz>. Acesso em: 23 set. 2022.

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

DOMMEN, Edward. **Fair Principles for Sustainable Development: Essays on Environmental Policy and Developing Countries**. New horizons in environmental economics. Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 1993.

EUROPEAN PARLIAMENT. Fact Sheets on the European Union – Environment policy: general principles and basic framework. **European Parliament**, [20--]. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/71/politica-ambiental-principios-gerais-e-quadro-de-base>. Acesso em: 15 jul. 2022.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO). EAF Principles. *In*: FAO. **The ecosystem approach to fisheries**. Rome: FAO, 2003. Disponível em: <https://www.fao.org/3/y4773e/y4773e09.htm#TopOfPage>. Acesso em: 15 set. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico constitucional do estado socioambiental de direito**. Porto Alegre: livraria do Advogado Editora, 2008.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FOLADORI, Guilherme. **Limites do desenvolvimento sustentável**. Trad. de Marise Manoel. Campinas: Editora da Unicamp; São Paulo: Imprensa Oficial, 2001.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **O decrescimento: entropia, economia e organização**. Apresentação e organização Jacques Grinevald e Ivo Rens. São Paulo: Editora SENAC, 2012.

GRAZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito Ambiental**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Direito ambiental**. 6. ed. Indaiatuba: Foco, 2024. *E-book*.

GULLO, Maria Carolina Rosa. **O pensamento econômico e a questão ambiental: uma revisão**. Caxias do sul: IPES/CECI/UCS, 2010. Disponível em: <https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/041.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

HUBERMAN, Leo. **História da riqueza do homem**. 16. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. de Lúcia M athilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2001.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MAY, Peter H. (org.). **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MOTA, Mauricio; PEREIRA, Daniel. Releitura do Direito de Propriedade à Luz de Sua Função Socio Ambiental e da Compensação Ambiental como Mecanismo de Densificação do Princípio do Usuário Pagador. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 15, n. 8, 2012. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2012.v15i1.71.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília, DF: Ipea, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/environmentgl/gesform.asp?getitem=1164>. Acesso em: 15 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Comissão Econômica e Social para a Ásia Ocidental. Disponível em: <https://www.unescwa.org/sdglossary/user-pays-principle>. Acesso em: 15 jul. 2022.

PERNAMBUCO. **Decreto Distrital nº 018/2004**. Disponível em: http://www.recife.pe.gov.br/especiais/meioambiente/legislacao/estadual/decreto_distrital018-04.pdf#:~:text=A%20Taxa%20de%20Preserva%C3%A7%C3%A3o%20Ambiental-TPA%2C%20institu%C3%ADa%20pela%20Lei,dos%20dias%20de%20perman%C3%Aancia%2C%20nos%20termos%20da%20Lei. Acesso em: 25 set. 2022.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Elementos de Direito Ambiental: Parte Geral**. 2. ed. rev, atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

RODRIGUES, Marcelo A. **Direito ambiental**. (Coleção esquematizado®). Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. *E-book*.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

SCRUTON, Roger. **Filosofia verde: como pensar seriamente o planeta**. Tradução Maurício G. Righi. 1. ed. São Paulo: É Realizações, 2016.

SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. **Princípios do direito ambiental:** atualidades. (org.) Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2012. *E-book*.

TRENNEPHOL, Terence D. **Direito ambiental empresarial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2016. *E-book*.

15^o protetor-recebedor

*Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian⁹³
Marcela Pasuch⁹⁴*

“Protetor-recebedor” é o princípio jurídico do direito ambiental que, em síntese, visa a proteção do meio ambiente por meio de uma sanção premial. Ou seja, seu objetivo é estabelecer benefícios e compensações financeiras em favor daqueles que atuam na promoção dos serviços ambientais, prevendo, dessa forma, a remuneração para aqueles que promovem ações socioambientais. Afere-se que tal princípio está expressamente previsto na Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Também pode ser observado em outras legislações, porém de forma implícita; muitas legislações têm o princípio em seus objetivos, mas não o mencionam expressamente, como será discutido a seguir.

15.1 Previsão normativa

Um dos principais objetivos que a humanidade busca (ou deveria buscar) em relação ao meio ambiente é a sua conservação e preservação. Para tanto, os direitos nacional e internacional contam com diversos instrumentos previstos em legislação para que esses objetivos possam ser efetivados. Assim, a legislação ambiental tem avançado na busca de mecanismos que possam ajudar na proteção do meio ambiente, minimizar a degradação ambiental e a escassez de recursos naturais. Nesse

⁹³ Advogada (OAB/RS 98.348). Mestra em Direito Ambiental e Sociedade pela UCS-2024 – Bolsista CAPES Tipo II. Especialista em Direito Ambiental pela FMP-RS (2021). Especialista em Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2016). Especialista em Direito do Consumidor pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018). Especialista em Ética, Sustentabilidade e Governança Corporativa pela FGV/SP (2019). E-mail: megasparotto@gmail.com

⁹⁴ Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2024). Tabeliã e Registradora. É graduada em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (2009), pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade da Serra Gaúcha (2012), pós-graduada em Direito Notarial e Registral pela Faculdade IBMEC São Paulo e Instituto Damásio de Direito (2020). E-mail: marcelapasuch@gmail.com

sentido, um dos mecanismos previstos nos ordenamentos ambientais é o princípio do protetor-recebedor.

Milaré (2014, p. 273) ensina que o princípio do protetor-recebedor “se trata, com efeito, sob uma perspectiva do sistema capitalista, de mecanismo criado justamente para evitar que a degradação do meio ambiente e a escassez dos recursos naturais acarretem prejuízos econômicos e, até mesmo, inviabilizem alguns processos produtivos”. A partir disso, serão abordadas as legislações normativas do direito internacional, nacional e comparado que tratam do referido princípio.

Quando se pensa em legislação relacionada ao meio ambiente, logo se visualiza a Constituição Federal, em especial o artigo 225, visto que é um marco para o direito ambiental brasileiro, estabelecendo de forma ampla e geral a tutela do meio ambiente, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e de preservá-lo.

Embora o princípio do protetor-recebedor não esteja presente de forma expressa na Constituição Federal, alguns artigos constitucionais se destacam propondo condutas em prol do meio ambiente, como: artigo 225, §1º, inciso VI; artigo 170, inciso VI; e artigo 4º, inciso IV:

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: [...] VI – promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; [...]. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [...]. Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: [...] IV – não-intervenção; [...] (Brasil, 2022a).

É possível verificar que a tutela jurídica tradicional, prevista na legislação constitucional, não tem sido suficiente para preservação e conservação da natureza, não sendo capaz de assegurar um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma, o direito precisou promover ações mais concretas em prol do meio ambiente, sobre as quais Furlan (2008, p. 14) posiciona-se:

Assim, para promover ações mais concretas em prol do meio ambiente, propomos que o Direito assuma mais efetivamente sua função promocional, incentivando comportamentos e ações ambientais desejáveis por meio de sanções positivas e da utilização do princípio do protetor-recebedor na elaboração de políticas públicas ambientais. Defendemos a adoção de sanções positivas e do princípio o protetor-recebedor via sistema de pagamento por serviços ambientais, instrumento bastante atual, contudo ainda pouco difundido em nosso país.

Diretamente ligado ao princípio protetor-recebedor, a Lei 12.305 de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, prevê expressamente o princípio protetor-recebedor, como estabelece no artigo 6º, inciso II: “São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos: [...] II – o poluidor-pagador e o protetor-recebedor” (Brasil, 2022d). Pode-se, ainda, perceber a atuação desse princípio em outros dispositivos da citada lei, pontualmente no artigo 44:

Art. 44. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, respeitadas as limitações da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a: I – indústrias e entidades dedicadas à reutilização, ao tratamento e à reciclagem de resíduos sólidos produzidos no território nacional; II – projetos relacionados à responsabilidade pelo ciclo de vida dos produtos, prioritariamente em parceria com cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda; III – empresas dedicadas à limpeza urbana e a atividades a ela relacionadas (Brasil, 2022d).

O princípio em questão está presente, também, na Lei 9.985 de 18 de julho de 2000, que regulamenta o art. 225, §1, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Os artigos 47 e 48 da citada lei preveem o pagamento por serviços ecossistêmicos prestados por unidade de conservação, dispondo:

Art. 47. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pelo abastecimento de água ou que faça uso de recursos hídricos, beneficiário da proteção proporcionada por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica. Art. 48. O órgão ou empresa, público ou privado, responsável pela geração e

distribuição de energia elétrica, beneficiário da proteção oferecida por uma unidade de conservação, deve contribuir financeiramente para a proteção e implementação da unidade, de acordo com o disposto em regulamentação específica (Brasil, 2022c).

Por sua vez, a Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011, que, entre outras funções, institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, também é legislação baseada no princípio do protetor-recebedor, como se observa no disposto em seu artigo 2º, no qual se prevê que “a União fica autorizada a transferir recursos financeiros e a disponibilizar serviços de assistência técnica a famílias em situação de extrema pobreza que desenvolvam atividades de conservação de recursos naturais no meio rural” (Brasil, 2022e).

Já o Código Florestal, Lei 12.651 de 25 de maio de 2012, no artigo 41, inciso I, assegura o pagamento por atividades ambientais, evidenciando o princípio protetor-recebedor:

Art. 41. É o Poder Executivo federal autorizado a instituir, sem prejuízo do cumprimento da legislação ambiental, programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável, observados sempre os critérios de progressividade, abrangendo as seguintes categorias e linhas de ação: (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). I – pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente [...] (BRASIL, 2022f).

Buscando mecanismos econômicos que ajudem a executar um desenvolvimento sustentável por meio de instrumentos baseados no princípio do protetor-recebedor, há a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, na qual se encontram previsões legais de benefícios financeiros aos que se utilizam de mecanismos de produção da economia para beneficiar o meio ambiente (Brasil, 2022b).

Ademais, a nível de legislação brasileira, quando se trata de Pagamento por Serviços Ambientais, através da Lei 14.119 de 13 de janeiro de 2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, se percebe a influência do princípio do protetor-recebedor. Mais do que isso, trata-se do diploma legal mais importan-

te para sua concretização, uma vez que estabelece um mecanismo apto à formalização de diversas formas de prestação de serviços ambientais, com pagamentos monetários ou não monetários, envolvendo ou não o poder público.

Nota-se que os sistemas encontrados na citada lei são pautados no princípio do protetor-recebedor, na medida que a lei prevê o fornecimento de algum benefício financeiro aos que se propõem a proteger o meio ambiente (Brasil, 2022g). Para Haide M. Hupffer, André R. Weyermüller e William G. Waclawovsky (2011, p. 111) “os programas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) são uma forma inteligente de promover a aplicação do Princípio do Protetor-Recebedor”.

Para Sarlet e Fensterseifer (2023, p. 2087):

O princípio do protetor-recebedor é concretizado, por exemplo, por meio do instituto jurídico-ambiental do pagamento por serviços ambientais, previsto no art. 41, I, do Código Florestal de 2012, e, mais recentemente, destaca-se a Lei 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, consagrando expressamente o princípio como diretriz da PNPSA.

A lei 14.119/2021, em seu artigo 2º, inciso IV, traz o conceito de pagamento por serviços ambientais e assim o define:

[...] transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (Brasil, 2022g).

A referida lei também promove um pacto semântico no que diz respeito aos serviços ambientais e aos serviços ecossistêmicos e suas modalidades, bem como a respeito dos atores envolvidos na relação de PSA (pagadores e provedores, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas):

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: [...]

II – serviços ecossistêmicos: benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas seguintes modalidades:

- a) serviços de provisão: os que fornecem bens ou produtos ambientais utilizados pelo ser humano para consumo ou comercialização, tais como água, alimentos, madeira, fibras e extratos, entre outros;
- b) serviços de suporte: os que mantêm a perenidade da vida na Terra, tais como a ciclagem de nutrientes, a decomposição de resíduos, a produção, a manutenção ou a renovação da fertilidade do solo, a polinização, a dispersão de sementes, o controle de populações de potenciais

pragas e de vetores potenciais de doenças humanas, a proteção contra a radiação solar ultravioleta e a manutenção da biodiversidade e do patrimônio genético;

c) serviços de regulação: os que concorrem para a manutenção da estabilidade dos processos ecossistêmicos, tais como o sequestro de carbono, a purificação do ar, a moderação de eventos climáticos extremos, a manutenção do equilíbrio do ciclo hidrológico, a minimização de enchentes e secas e o controle dos processos críticos de erosão e de deslizamento de encostas;

d) serviços culturais: os que constituem benefícios não materiais providos pelos ecossistemas, por meio da recreação, do turismo, da identidade cultural, de experiências espirituais e estéticas e do desenvolvimento intelectual, entre outros;

III – serviços ambientais: atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos; [...]

V – pagador de serviços ambientais: poder público, organização da sociedade civil ou agente privado, pessoa física ou jurídica, de âmbito nacional ou internacional, que provê o pagamento dos serviços ambientais nos termos do inciso IV deste **caput**;

VI – provedor de serviços ambientais: pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, ou grupo familiar ou comunitário que, preenchidos os critérios de elegibilidade, mantém, recupera ou melhora as condições ambientais dos ecossistemas (Brasil, 2022g).

No que se refere ao contrato de pagamento por serviços ambientais, o artigo 12 da citada lei estabeleceu algumas cláusulas obrigatórias que nele deverão constar. São elas:

I – aos direitos e às obrigações do provedor, incluídas as ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental do ecossistema por ele assumidas e os critérios e os indicadores da qualidade dos serviços ambientais prestados;

II – aos direitos e às obrigações do pagador, incluídos as formas, as condições e os prazos de realização da fiscalização e do monitoramento;

III – às condições de acesso, pelo poder público, à área objeto do contrato e aos dados relativos às ações de manutenção, de recuperação e de melhoria ambiental assumidas pelo provedor, em condições previamente pactuadas e respeitados os limites do sigilo legal ou constitucionalmente previsto. Parágrafo único. No caso de propriedades rurais, o contrato pode ser vinculado ao imóvel por meio da instituição de servidão ambiental (Brasil, 2022g).

O instituto jurídico do pagamento por serviços ambientais tem como principal objetivo oferecer incentivo econômico aos proprietários ou possuidores de imóvel que conservam a natureza através de serviços ambientais. É um mecanismo financeiro utilizado para incentivar a conservação e a preservação do meio ambiente. Consiste em compensar financeiramente aqueles que contribuem para a prestação de servi-

ços ecossistêmicos, como a proteção de áreas de floresta, a preservação de nascentes de água, a manutenção da biodiversidade, entre outros.

O pagamento por serviços ambientais reconhece o valor econômico dos serviços ecossistêmicos fornecidos pela natureza. Ao compensar financeiramente aqueles que promovem a conservação desses serviços, o pagamento por serviços ambientais cria incentivos para a adoção de práticas sustentáveis de uso da terra e de recursos naturais.

Em âmbito internacional, a Costa Rica é considerada pioneira, entre os países em desenvolvimento nas Américas, por colocar em prática e pelos resultados obtidos através da Lei Florestal nº 7.575, de 13 de fevereiro de 1996, preconizando o Sistema de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) que incentiva as externalidades ambientais positivas.

A legislação costarricense adota o pressuposto de que o PSA é forma de reconhecimento financeiro, por parte do Estado, aos proprietários e possuidores de áreas florestais pelos serviços ambientais que estes são provedores e que incidem diretamente na proteção e melhoramento do ambiente (Araújo, 2015, sem paginação).

O autor dá exemplos de outros países que têm experiências com o PSA:

Podendo citar Colômbia, Equador, Estados Unidos, França e o Brasil. A maior parte dos serviços ambientais desses países se refere à água, ao carbono e à biodiversidade. Quanto aos compradores, destaca-se na Colômbia a Agência Internacional (GEF); no Equador, o Governo Municipal; nos EUA, o Governo Central e na França, o setor privado (Araújo, 2015, sem paginação).

Outro exemplo de política pública que detém características do princípio protetor-recebedor voltadas ao Pagamento por Serviços Ambientais é o México, com o seguinte programa:

Cita-se, a título de exemplo, o projeto SCOLEL TÉ, desenvolvido em Chiapas, região sul do México. Tal projeto remunera o sequestro de carbono, e tem como beneficiárias as comunidades indígenas proprietárias das áreas florestais, que recebem o pagamento por meio de fundos (Fundo Bioclimático e Plan Vivo) criados para gerir os recursos arrecadados com a venda dos créditos de carbono lançados no mercado internacional (Araújo Júnio; Ciciliato, 2012, p. 573).

Também para Franco e Prado (2014, p. 71), o México merece destaque:

Por fin, merece especial referencia el programa PSA de México, principalmente por la importancia que este ha dado a los beneficios sociales para las poblaciones carentes y comunidades tradicionales. En 2003 México ha lanzado, mediante su Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), un Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales, destinado a preservar y recuperar las áreas forestales mediante la firma de contratos con comunidades, propietarios, y/o poseedores. Una de las variables del programa se trata del Programa de Pagos por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) cuyo principal objetivo es garantizar el mantenimiento o mejora de los recursos hídricos mediante la recuperación o mantenimiento de la cobertura forestal de la cuenca hidrográfica en áreas prioritarias.

Ainda, fazem referências aos demais países que desenvolvem experiências exitosas com programas de benefícios e compensações por serviços ambientais em favor dos que atuam em proteção e defesa do meio ambiente: “experiencias exitosas, como las de México, Costa Rica, Ecuador y Colombia, demuestran que la práctica de los sistemas de PSA son una buena opción para la preservación del ambiente hombre a hombre con su utilización sostenible” (Franco; Prado, 2014, p. 55).

Por fim, se utilizam os conhecimentos de Verweij (2002, p. 111) para citar outros instrumentos internacionais: “in the case of Quito, the revenues of the water tax are planned to be complemented by voluntary payments of major agricultural and industrial water consumers and be invested into nature conservation activities in upland areas”.

Ainda que tímidas as medidas ambientais pautadas no princípio do protetor-recebedor, já é possível observar diversas iniciativas governamentais que incorporam e instrumentalizam esse princípio.

15.2 Conteúdo do Princípio

Existe no ordenamento jurídico extensa legislação garantindo e assegurando a proteção ao meio ambiente, porém, é perceptível que não tem sido eficiente na proteção ambiental. O princípio do protetor-recebedor surge para promover soluções contemporâneas de proteção ambiental, ou seja, uma nova forma de aplicar a legislação e compreender um novo direito, não mais de forma punitiva, mas compensatória, promovendo a proteção através de um incentivo àquele que protege.

No mesmo sentido, Costa (2010, p. 154) entende que

[...] é preciso desenvolver novos instrumentos para minimizar a degradação ambiental e manter o equilíbrio ecológico, ou seja, alcançar o desenvolvimento sustentável. Assim, deve-se fazer uso dos princípios ambientais já existentes e passar a aceitar como princípio, ou base fundamental da política pública, a ideia do protetor-recebedor, que surgiu com base na questão da compensação financeira por serviços ambientais.

Antes de estudar o conceito do princípio protetor-recebedor, se destaca a análise que Altmann (2008, p. 63-64) faz da função promocional do Direito:

Como podemos observar, destarte, o conceito de direito permanece aberto – e é importante que assim seja. Não podemos mais conceber um direito exclusivamente repressor ou protetor: a função do direito é maior e mais complexa. As demandas da sociedade contemporânea – para as quais o direito deve fornecer respostas – assim o evidenciam. E esta complexidade da função do direito se acentua na exata medida da complexidade das demandas que dele exigem respostas. A questão ambiental é um dos expoentes destas demandas em nossos dias. Para dar respostas satisfatórias às demandas ambientais e alcançar a desejada preservação do meio ambiente, necessário se faz perceber essa dimensão ampliada do direito, ultrapassar uma visão estreita e fechada. Nesse sentido, a função promocional do direito desponta como uma alternativa viável para fazer frente às complexas demandas da sociedade atual. Verifica-se que é hora do direito ambiental brasileiro consolidar a utilização de mecanismos de incentivo positivo que estimulem as condutas que contribuam com a conservação da natureza no país. A partir da consolidação destes mecanismos de incentivo, o ordenamento jurídico brasileiro passaria a contar com uma função promocional do direito.

Prosseguindo, assegura “que é hora do direito ambiental brasileiro consolidar a utilização de mecanismos de incentivo positivo que estimulem as condutas que contribuam com a conservação da natureza no país” (Altmann, 2008, p. 64). Nessa linha de pensamento, o princípio do protetor-recebedor ganha força na sua aplicação concreta, baseando políticas públicas que utilizam instrumentos econômicos.

Para Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 245), o princípio do protetor-recebedor “é um princípio novo do Direito Ambiental, consagrado expressamente na Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010)”, e

[...] busca retribuir economicamente aquele que, em benefício de toda a sociedade, protege o meio ambiente (estabilidade climática, biodiversidade, recursos hídricos), por exemplo, ao manter a cobertura florestal de área de sua propriedade (para além das exigências legais: área de preservação permanente e reserva legal). O princípio do protetor-rece-

bedor é concretizado, por exemplo, por meio do instituto jurídico-ambiental do pagamento por serviços ambientais, previsto no art. 41, I, do Código Florestal de 2012, e, mais recentemente, com o propósito de estabelecer políticas públicas ambientais alinhadas com o novo paradigma de uma economia ecológica, destaca-se a Lei 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

Rech (2011, p. 51) enfatiza a importância do princípio do protetor-recebedor com as seguintes palavras:

O princípio do protetor-recebedor busca o pagamento por serviços ambientais, como uma forma mais eficaz de multiplicar agentes motivados a preservar a natureza, para que ela continue prestando serviços indispensáveis à preservação da biodiversidade e da própria dignidade humana.

Steiner (2013, p. 66) ressalta que o princípio do protetor-recebedor está conectado ao princípio da participação. Explica que o protetor-pagador é de fundamental importância, e que “está relacionado também, com o princípio da participação, uma vez que estimula comportamentos socialmente úteis, tendo-se em conta que as ações decorrentes dos estímulos gerados pelo princípio gerarão um saldo positivo para toda a sociedade”. Ainda, finaliza sua contribuição ao estudo do princípio com as seguintes palavras:

A partir de todo o exposto conclui-se que o princípio protetor-recebedor advém da idéia de que uma pessoa que protege uma determinada área ambiental deve receber uma compensação financeira como incentivo, deixando assim de explorar seus recursos e passar a preservá-los e, tem como meta efetivar a justiça econômica e ambiental juntamente com a finalidade de atingir o desenvolvimento sustentável. Pode ainda, ser definido inversamente ao princípio do poluidor-pagador, haja vista, que proporciona uma justa compensação a todos aqueles que contribuem para a conservação ambiental por intermédio de suas condutas, isto é, reconhece as externalidades positivas daqueles cujo comportamento ambiental reduz os gastos públicos e traz benefícios à toda a coletividade (Steiner, 2013, p. 68).

Assim, na medida que o cidadão recebe um benefício ao proteger o meio ambiente, se verifica uma atuação positiva e incentivadora do Estado, tornando mais efetivas as normas ambientais. Nos ensinamentos de Altmann (2021, p. 370), “em notável avanço, o princípio do Protetor-Recebedor preconiza que aqueles que contribuem para a restauração e preservação da natureza (e dos serviços ecossistêmicos, consequentemente) percebam uma justa retribuição”. Na mesma linha, Costa (2010, p. 154) acentua:

Como conceito, esse princípio advém da ideia de que uma pessoa que protege uma área ambiental deve receber uma compensação financeira como incentivo, deixando assim de explorar seus recursos e passar a preservá-los. É uma forma de estimular a preservação e pagar pelos serviços ambientais prestados.

Entende-se, assim, que na aplicação concreta do princípio do protetor-recebedor, haverá uma recompensa ao protetor e cumpre ressaltar que não necessariamente a recompensa será em pecúnia; poderá ser, por exemplo, com incentivos fiscais pelo serviço prestado (Costa, 2010, p. 155).

Verifica-se, pela aplicabilidade do princípio do protetor-recebedor, um novo caminho de proteção ambiental conduzindo ao desenvolvimento sustentável, proporcionando um retorno financeiro àqueles que desempenham efetivamente uma ação que resulte na preservação ambiental.

15.3 Âmbito de aplicação do princípio

O princípio do protetor-recebedor, como já aferido anteriormente, se encontra disponível em diversas políticas públicas, de maneira direta ou indireta, na seara nacional em diferentes esferas: federal, estadual e municipal. Busca-se, nesse tópico, demonstrar o nível da aplicação do princípio e o formato em que ele aparece nesses ordenamentos do âmbito ambiental brasileiro, para além da Lei do PSA (Lei 14.119/2021).

15.3.1 Nível federal

15.3.1.1 Código Florestal (Lei nº 12.651/2012)

O Código Florestal, como citado anteriormente, é um precursor de diversas políticas públicas que abarcam o princípio do protetor-recebedor, posto que, de modo indireto, dedicou seu Capítulo X inteiro às sanções premiais referentes ao Programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação do meio ambiente; à isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR – sobre as áreas de preservação permanente e de reserva legal ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços Ecológicos – ICMS Ecológico; ao Imposto Territorial Urbano Verde; e ao Pagamento por Serviços Ambientais – PSA (Brasil, 2012). Entende-se que o Código configura um eficiente

orientador de políticas públicas ambientais, fazendo com que o Direito Ambiental consiga assumir, cada vez mais, uma função promocional.

15.3.1.2 A Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS (Lei 12.305/2010)

Mencionada previamente, a PNRS estabelece diretrizes de gerenciamento de resíduos sólidos. Alguns de seus principais objetivos são: não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. O princípio do protetor-recebedor foi previsto na Política de forma direta, em seu artigo 6º, inciso II e no art. 44, de maneira indireta (Brasil, 2010).

Após 12 anos da criação dessa, se aduz que pode ser considerada pouco efetiva, tendo em vista que, de acordo com a Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe), atualmente, em média, a quantidade de resíduos gerados por cada habitante aumentou na maioria das regiões do país. Ainda, de forma geral, os habitantes do norte do país produzem cerca de 40 kg de lixo a mais por ano em relação ao sul.

Segundo a Abrelpe, cada brasileiro descarta, por ano, 170 kg de matéria orgânica, quantidade que equivale a 45,3% do total de resíduos sólidos urbanos produzidos nacionalmente e per capita; são descartados 390 kg por ano em resíduos sólidos urbanos (Abrape, 2021, p. 16). É possível deduzir que a falta de efetividade dessa política por parte da população é ligada a não se perceber a relação entre a geração de resíduos e o dinheiro. Ademais, por parte governamental, não há conhecimento da composição dos resíduos sólidos fielmente, assim sendo, não se consegue realizar planejamentos estratégicos e políticos para lidar com a questão e conseguir definir as melhores alternativas para cada tipo de resíduo existente (Ossantes 2021).

Portanto, se concebe que a PNRS ainda precisa evoluir em aplicabilidade, apesar de estar sendo bastante debatida na jurisprudência brasileira junto do princípio do protetor-recebedor, a exemplo de parte da ementa colacionada:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. DIÁLOGO ENTRE A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. ARTS. 5º, 6º e 47º, II, da Lei 12.305/2010. ELIMINAÇÃO INADEQUADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS PELO MUNICÍPIO. “LIXÃO”. DANOS

CAUSADOS A VIZINHOS. CONFIGURAÇÃO DA CONDUTA E DO DANO MORAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA, SOLIDÁRIA E ILIMITADA. PRETENSÃO DE REVOLVIMENTO DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS. ÓBICE DA SÚMULA 7 STJ.

[...] 2. Por expressa previsão legal, a Política Nacional de Resíduos Sólidos dialoga com a Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, os princípios legais e jurisprudenciais informadoras daquela somam-se aos princípios de referência desta, neles incluídos a prevenção, o poluidor-pagador e o protetor-recebedor (arts. 5º e 6º da Lei 12.305/2010) (STJ, REsp 1732060/TO, 2019).

Outro exemplo de decisão que traz em sua fundamentação o princípio do protetor-recebedor é fornecido pelo Tribunal de Justiça do Pará:

AGRAVO DE INSTRUMENTO EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRELIMINAR REFERENTE A VÍCIO NA DECISÃO DIANTE DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA E PELO FATO DE TER OCORRIDO JULGAMENTO *EXTRA PETITA*. REJEITADA. PERMISSIVO DO ARTIGO 497 DO CPC QUE AUTORIZA O JULGADOR A CONCEDER TUTELA ESPECÍFICA DE RESULTADO EQUIVALENTE. MÉRITO. AMBIENTAL. DESTINAÇÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS A CÉU ABERTO APURADO EM INQUÉRITO CIVIL. OBRIGATORIEDADE DE CORRETA DESTINAÇÃO DO MATERIAL. ATRIBUIÇÃO DO MUNICÍPIO POR IMPERATIVO CONSTITUCIONAL (ARTIGO 23, VI CR/88). NECESSIDADE DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. TRÂMITE BUROCRÁTICO DE RESPONSABILIDADE DO ENTE PÚBLICO MUNICIPAL. FUNDAMENTO INOPONÍVEL PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO NESSE PONTO. MULTA COMINATÓRIA EM DESFAVOR DO GESTOR PÚBLICO. DESCABIMENTO. GESTOR QUE NÃO É PARTE NO PROCESSO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO PARCIALMENTE. DECISÃO UNÂNIME (TJPA, 0809213-69.2019.8.14.0000, 2020).

15.3.1.3 Programa Bolsa Verde

É uma política pública socioambiental lançada pelo governo brasileiro em 2011, regulamentada pela Lei nº 12.512/2011, na qual o princípio do protetor-recebedor aparece de forma indireta, com objetivos de conciliar uma política pública de complementação de renda ao incentivo à conservação de ecossistemas em áreas pré-definidas (Brasil, 2011). Desde sua criação até hoje, o Programa Bolsa Verde beneficiou mais de 100 mil famílias em áreas protegidas de uso susten-

tável, projetos de assentamentos sustentáveis e territórios tradicionais, sendo considerado, portanto, bastante efetivo para o que se propôs (Bolsa Família, 2022).

15.3.1.4 Programa Produtor de Água – ANA

O Programa Produtor de Água é uma política criada pela Agência Nacional de Águas (ANA), em 2001, que visa incentivar o produtor rural a investir em ações que ajudem a preservar a água. Ele utiliza o conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), estimulando os produtores a investirem no cuidado do trato com as águas, recebendo apoio técnico e financeiro para implementação de práticas conservacionistas. Assim, além do ganho econômico da sua produção, o produtor também melhora a quantidade e a qualidade da água da região, beneficiando a todos. Pode-se perceber, da análise do Programa, que o princípio do protetor-recebedor está inserido nele de modo indireto.

Sobre a efetividade da medida, seu resultado tem sido positivo devido à possibilidade de dispor de água de melhor qualidade. Desde 2014, o programa está sendo implementado em mais de dez bacias em todo o País, entre elas: ribeirão Pipiripau em Brasília; Bacia do Rio Guandu, no Rio de Janeiro; Rio Camboriú, em Santa Catarina; Rio Guariroba, em Mato Grosso do Sul; Rio Benevente, no Espírito Santo; e no Córrego Feio, em Minas Gerais (Manfredini; Guandique, 2014, p. 60).

15.3.2 Nível estadual

15.3.2.1 Lei Estadual nº 13.223/2015

A Política Estadual de Pagamentos por Serviços Ambientais do Estado da Bahia possui o princípio do protetor-recebedor de modo indireto, e se aplica, segundo o parágrafo 1º do artigo, às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, que voluntariamente atuem como provedores, pagadores ou mediadores de serviços ambientais ou serviços ecossistêmicos (Bahia, 2015). A Lei tem valorizado alternativas econômicas e financeiras para os provedores de serviços ambientais e, de certa forma, tem conseguido contribuir para a redução da pobreza, para a inclusão social e para a melhoria da qualidade de vida da população baiana, além do processo de inclusão produtiva. Ainda, conduz o estado da Bahia a uma posição vanguardista no que atina

à tentativa de implementação de políticas sistêmicas voltadas à tutela ambiental, alinhadas à necessidade de efetiva adoção de sanções premiais que buscam fomentar um comportamento positivo por parte do legislado (Pimentel, 2015).

15.3.2.2 Lei Estadual 2.826/2003

A Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais do Estado do Amazonas concede incentivos às empresas que atuam incentivando o beneficiamento de resíduos, conforme artigo 4º, § 1º, inciso XI (Amazonas, 2003). O princípio protetor-recebedor se encontra de modo indireto na Política, que tem sido considerada, desde sua criação, bastante efetiva para o povo amazonense.

15.3.2.3 Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia – PROAMBIENTE

O Programa acontece na região amazônica e viabiliza a remuneração de serviços ambientais, tais como preservação da biodiversidade, eliminação de agroquímicos e redução do desmatamento na região. Sobre a efetividade do Programa, se tem que

[...] mais de 80% das famílias beneficiadas permaneceram em seus estabelecimentos rurais ao longo dos anos. Além disso, os agricultores mantiveram a prática das queimadas para preparar as áreas para plantio, porém, antes de queimar realizam aceiros e avisam os vizinhos, resultando em poucos casos de incêndios nas comunidades nos últimos anos. Em relação à preservação e recuperação da vegetação, áreas de proteção permanente, especialmente nascentes e margens do rio, o programa ensinou aos agricultores a importância sobre ter mais cuidado em relação ao lixo nesses locais e sobre a recuperação de áreas sem vegetação, e isso foi mantido ao longo dos anos. A maioria das famílias antes do programa produzia monocultura de mandioca ou açaí e, após o desenvolvimento das ações do programa, as famílias incorporaram as técnicas que aprenderam, na produção e beneficiamento dos produtos, aumentando seus quintais produtivos através de sistemas agroflorestais, o que possibilitou produção mais variada de alimentos, especialmente frutas, que servem para consumo próprio e comercialização do excedente. Uma prática que foi abolida da região, que é grande produtora da farinha de mandioca, foi a de colocar a mandioca nos igarapés. Depois do Proambiente, os trabalhadores do campo começaram a usar tanques de água, evitando a contaminação dos rios. Outro ponto importante foi a racionalização uso de insumos químicos sintéticos, que foi reduzido em várias comunidades. Poucos agricultores que informaram utilizar traziam nos relatos a necessidade de uso de herbicida. Todos os agricultores entrevistados ficaram muito agradeci-

dos pela oportunidade de participar do Proambiente e o programa os ajudou a ter melhor qualidade de vida. Constatou-se que o programa motivou famílias a se aproximarem mais do estudo, realizando cursos técnicos, especialmente os jovens. Essas práticas foram adotadas por pessoas da própria comunidade e que não fizeram parte do programa (Lassmann, 2020, p. 38).

Conforme o trecho acima, é possível aferir que o Programa foi, até o momento, bastante efetivo no que tange ao que se propôs a fazer.

15.3.24 Lei Estadual 3.135/07

Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas, conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável no Amazonas, concretizando o princípio do protetor-recebedor por meio do Programa “Bolsa-Floresta”, que instituiu o pagamento por serviços e produtos ambientais às comunidades tradicionais pelo uso sustentável dos recursos naturais, conservação, proteção ambiental e incentivo às políticas voluntárias de redução de desmatamento. A título de efetividade, até 2015 o Bolsa Floresta beneficiou 574 comunidades em 16 Unidades de Conservação (UCs) estaduais, no Amazonas, em uma área de abrangência de 10,8 milhões de hectares, por meio de 2.424 projetos de geração de renda (Fundo Amazônia, 2022). Tal lei traz o princípio do protetor-recebedor de modo indireto, ou seja, não expresso.

15.3.25 Programa Bolsa Verde de Minas Gerais

Instituído no estado de Minas Gerais a partir da edição da Lei Estadual nº 17.727/08, tem como objetivo ofertar premiações pecuniárias aos agricultores familiares e aos pequenos produtores rurais que adotem ações voltadas à manutenção e à recuperação da cobertura vegetal nativa em seus imóveis. Tal programa, da mesma forma que os anteriores citados, traz o princípio do protetor-recebedor de maneira indireta. Sobre sua efetividade, foi há uma pesquisa, na Região da Zona da Mata Mineira, na qual

Foram realizadas entrevistas com 15 beneficiários do programa, com vistas a compreender o funcionamento do sistema e sua efetividade. A partir das respostas, foi possível notar que a principal causa de adesão ao programa foi o incentivo financeiro. Embora os agricultores, de modo geral, tenham considerado o valor da bolsa baixo (200,00), disseram que se interessaram porque ajudaria nas despesas. (Pereira *et al.*, 2016, p. 186).

Percebe-se que, mesmo que a adesão ao programa não seja por cultura ou vontade de preservar, ela ocorre por questões financeiras, podendo ser considerado efetivo em parte.

15.3.2.6 FUNDÁGUA

Criado pela Lei Estadual nº 8.960/2008, reformulado por meio da Lei Estadual nº 9.866/2012 e alterado pela Lei Estadual nº 10.557/2016, no Espírito Santo, é um Fundo administrado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEAMA – e objetiva dar suporte financeiro à implementação da Política Estadual de Recursos Hídricos e às ações nela previstas, tais como: implementação de ações, programas e projetos voltados à segurança hídrica, manutenção, recuperação e ampliação da cobertura florestal e ao aperfeiçoamento de profissionais da área ambiental e correlatas.

Inclui o princípio do protetor-recebedor em seu âmago, de forma indireta. Quanto à sua efetividade, além de destinar muitos recursos para tal, é bastante atuante, pois apoia diferentes programas no Estado, focando não somente na questão da água e das bacias hidrográficas, mas também em questões envolvendo florestas (Governo do Espírito Santo, 2019).

15.3.2.7 ICMS Ecológico

A Lei Complementar 90/2011 do Estado de Goiás visa efetuar repasses de ICMS para Municípios que possuem em seus territórios Unidades de Conservação devidamente cadastradas nos Sistemas Federal e/ou estadual, mediante análise de questionários disponíveis e publicados através do site meioambiente.go.gov.br, na página “ICMS Ecológico”. O princípio do protetor-recebedor pode ser verificado de maneira indireta, e é uma política bastante efetiva para o Estado de Goiás, uma vez que incentiva o cadastramento das Unidades de Conservação existentes e a criação de novas (Goiás, 2011).

No mesmo sentido, a Lei 17.348/2021 do Estado de São Paulo destina 2% de ICMS aos municípios, nas parcelas relativas ao meio ambiente. Os repasses são divididos em duas frentes: 1% para a preservação, sendo a metade deste para áreas protegidas e, a outra, para municípios com reservatórios de água; e 1% para o desempenho ambiental, dividido em metades: para gestão de resíduos sólidos e para

conservação e restauração da biodiversidade. Até o presente momento, a política tem sido bastante efetiva, tanto que o repasse, então de 1%, aumentou para 2% em 2021 (SÃO PAULO, 2021).

Outros Estados também aderiram à implementação do ICMS Ecológico, tais como: Rio Grande do Sul, através da Lei nº 14.023/2007; Ceará, através da Lei Estadual nº 14.023 e da metodologia utilizada pelo Programa Selo Município Verde no ICMS Ecológico; Pernambuco, sendo que, dos 184 municípios pernambucanos, 34 receberam, em 2013, a parcela do ICMS Socioambiental relativa à destinação adequada do lixo, 38 receberam essa parcela em 2014, 33 municípios em 2015, 54 em 2016, 54 em 2017, 61 em 2018, 69 em 2019, 75 em 2020 e 103 em 2021, conforme informações repassadas ao TCE pela Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH (Ministério do Meio Ambiente, 2011, p. 194).

No ICMS Ecológico, da mesma forma que nas Políticas anteriores, o princípio do protetor-recebedor aparece de forma indireta, uma vez que beneficia os municípios que seguem condutas preservacionistas. É um mecanismo bastante efetivo para preservação do meio ambiente, que vem sendo aplicado em diferentes Estados do País há mais de 10 anos, conforme os dados acima.

15.3.3 Nível municipal

Nessa seara, podem ser encontradas diferentes políticas em diversos municípios do país em que há o princípio do protetor-recebedor como base. As que mais se destacam, todavia, são aquelas relacionadas às questões tributárias, por exemplo:

15.3.3.1 Lei 4.069/2007 – Município de Itabira, Minas Gerais

O Programa Ecocrédito conta com o princípio do protetor-recebedor em sua essência, inserido de maneira indireta. O Programa tem como objetivo incentivar os produtores rurais da municipalidade a delimitarem, dentro de suas propriedades, áreas de preservação ambiental destinadas à conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos. O produtor rural que declarar sua área como de preservação ambiental terá um incentivo anual do governo municipal (Minas Gerais, 2007). Esse programa também é praticado em outros Municípios de Minas Gerais, como em Montes Claros, através da Lei 3.545/2006.

Também em Minas Gerais, é interessante a relação do princípio do protetor-recebedor com o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano), temática que vem sendo tratada nas jurisprudências do Tribunal de Justiça de Minas Gerais a partir de sua origem em diferentes comarcas, conforme o exemplo de parte do acórdão que teve origem no Município de Juiz de Fora:

[...] o ônus ambiental suportado pelo proprietário, ainda que não gere cerceamento total de disposição, utilização ou alienação da propriedade, haja vista o princípio do protetor-recebedor deve, sim, ser premiado com a não incidência do IPTU. [...] Assim, se tratando de área de preservação permanente, em não subsistindo plenamente a propriedade, por um imperativo lógico, é de se afastar a responsabilidade tributária do particular no tocante ao IPTU, exatamente porque lhe faltam elementos mínimos que caracterizam o fato gerador (TJMG, 1.0145.16.005952-6/001, 2020).

15.3.3.2 ITR e meio ambiente

O princípio do protetor-recebedor está por trás da questão do Imposto Territorial Rural ao abrir a possibilidade, ao proprietário rural, de se beneficiar com redução de até 100% do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural a partir de condutas que protejam o meio ambiente. Isso é possível com a apresentação do Ato Declaratório Ambiental – ADA – junto ao IBAMA. Trata-se de um benefício concedido àquele que protege as Áreas de Preservação Permanente (de preservação) ou as Áreas de Reserva Legal (de conservação ou uso limitado) em sua propriedade (Romano, 2021).

É importante referir que o ITR é um tributo de competência da União Federal (art. 153, VI, da CF). Contudo, existe a possibilidade de que sua fiscalização e cobrança seja assumida pelos municípios que assim desejarem, mediante a celebração de convênio com a União Federal (153, §4º, II, da CF).

Ainda, há políticas municipais relacionadas a mudanças climáticas que atendem ao princípio do protetor-recebedor de maneira expressa, conforme se tratará adiante.

15.3.3.3 Lei 14.933/2009 – Município de São Paulo

Essa Lei trata do princípio do protetor-recebedor de modo direto, ou seja, de maneira expressa, em seu art. 1, inciso V. Ela institui a

Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo, visando formular, adotar e implementar planos, programas, políticas, metas e ações restritivas ou incentivadoras que envolvam os órgãos públicos, incluindo parcerias com a sociedade civil para trabalhar a melhoria do Estado com relação às mudanças climáticas.

Há outros exemplos de Leis Municipais que instituem Programas de proteção ao meio ambiente que podem se relacionar com as mudanças climáticas, de forma geral ou específica, e que contemplam o princípio do protetor de modo indireto, tais como: Município de Londrina, PR – Lei 9.760/2005; Município de Camboriú, SC – Lei 3.026/2009; Município de Joinville, SC – Lei 5.712/2006 e Lei Complementar 29/1996; Município de Campo Grande, MS – Decreto 11.303/2010; Programa Manancial Vivo e Município de Apucarana, PR – Lei 58/2009 e Lei 241/2009; assim como o Decreto 107/2009 e a Instrução Normativa 1/2009 (Ministério do Meio Ambiente, 2011).

Há, também, a questão atinente ao tema 304 do STF e sua tese firmada de que: “São inconstitucionais os arts. 47 e 48 da Lei 11.196/2005, que vedam a apuração de créditos de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis”. Nessa tese incide o princípio do protetor-recebedor, posto que aquele industrial que colabora com a reciclagem merece ser premiado com a apuração de PIS/Cofins na aquisição de insumos recicláveis (STF, RE 607109, 2022).

Nessa esteira, tendo recorrido sobre o princípio em divergentes formatos e abordagens, é possível referir que, da análise do conteúdo acima observado, no Brasil existem diversas Políticas Públicas e legislações ambientais que incorporam e instrumentalizam o princípio protetor-recebedor. Ademais, esse princípio se encontra inserido nos tribunais brasileiros no que tange às demandas ambientais e, mesmo que de modo tímido, está começando a tomar dimensões bastante promissoras no campo da jurisprudência.

15.4 Balanço Crítico

Ao observar o princípio protetor-recebedor e suas nuances explicitadas no presente capítulo, se conclui que é um instrumento que serve para garantir o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Nesse sentido, o princípio em questão foi criado à deriva dos instrumentos clássicos do direito ambiental, uma vez que não busca

reprimir ou sancionar, mas vem inserido na cultura jurídica brasileira como uma sanção premial.

No Brasil, esse princípio pode ser percebido em diversas legislações e políticas ambientais, verificando sua presença de maneira expressa ou indireta nos referidos ordenamentos e conseguindo atingir o seu objetivo maior, que é incentivar as pessoas a proteger o meio ambiente através de um retorno, pecuniário ou não.

Para que a utilização desse princípio fique mais forte e marcada na comunidade, é preciso que seja compreendido e assimilado não só pela sociedade civil, mas pelos aplicadores do Direito, de modo que a ciência jurídica consiga, por intermédio dele, implementar programas que o promovam e que, por sua vez, sejam efetivos. Por fim, para que isso ocorra, é imprescindível a comunicação do setor público com a sociedade civil por meio de estratégias adequadas, viabilizando cada vez mais a aderência ao princípio através das políticas e ordenamentos na área ambiental.

Referências

ABRELPE. PANORAMA ABRELPE 2021. Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe). Disponível em: <https://abrelpe.org.br/sobre/>. Acesso em: 22 ago. de 2022.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ecológicos**: uma estratégia para a restauração e preservação da mata ciliar no Brasil? 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/352/Dissertacao%20Alexandre%20Altmann.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ALTMANN, Alexandre. **Serviços ecossistêmicos e Direito**: delineamentos para uma teoria jurídica geral e uma tipologia. São Paulo: EdUFABC, 2021. *E-book*. (Coleção Euro-Atlântico: Espaço de Diálogos). Disponível em: <http://monographs.uc.pt/iuc/catalog/view/219/486/847-1>. Acesso em: 23 ago. 2022.

AMAZONAS. **Lei nº 2.826, de 29 de setembro de 2003**. Regulamenta a Política Estadual de Incentivos Fiscais e Extrafiscais nos termos da Constituição do Estado e dá outras providências. Manaus: Gabinete do Governador, [2022a]. Disponível em: https://legisla.impressaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2003/9/6874. Acesso em: 20 ago. 2022.

AMAZONAS. **Lei nº 3.135, de 05 de junho de 2007**. Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências. Manaus, AM: Gabinete do Governador, [2022b]. Disponível em: https://legisla.impressaoficial.am.gov.br/diario_am/12/2007/6/4939. Acesso em: 20 ago. 2022.

AMAZONAS. Política Estadual de incentivos Fiscais e Extrafiscais. Disponível em: https://online.sefaz.am.gov.br/silt/Normas/Legisla%E7%E3o%20Estadual/Lei%20Estadual/Ano%202003/Arquivo/LE_2826_03.htm Acesso em: 23 ago. de 2022.

ARAUJO JÚNIOR, Miguel Etinguer de; CICILIATO, Rodolfo Xavier. Os pagamentos por serviços ambientais (PSA) como alternativa na construção da sustentabilidade ambiental em países europeus e americanos. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 7, n. 1, 1º quadrimestre de 2012. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/5662/3062>. Acesso em: 2 ago. 2022.

ARAÚJO, Diego Moura de. Pagamentos por serviços ambientais (PSA): instrumento eficaz para proteção ambiental. **Jus Navigandi**, fev. 2015. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/36597/pagamentos-por-servicos-ambientais-psa-instrumento-eficaz-para-protecao-ambiental>. Acesso em 21 ago. 2022.

BAHIA. Lei 123.223, de 12 de janeiro de 2015. Política de pagamento por serviços ambientais. Brasília, DF: 2015. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13223-2015-bahia-institui-a-politica-estadual-de-pagamento-por-servicos-ambientais-o-programa-estadual-de-pagamento-por-servicos-ambientais-e-da-outras-providencias> Acesso em: 23 ago. de 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2022a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022d]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. Brasília, DF: Presidência da República, [2022e]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022f]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Brasília, DF: Presidência da República, [2022g]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2022c]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tese 304. **Recurso Extraordinário 607109 RG/PR-Paraná.** Repercussão Geral. Direito Tributário Ambiental. Artigos 47 e 48 da Lei Federal 11.196/2005. Possibilidade de apuração de PIS/COFINS na aquisição de insumos recicláveis. Inconstitucionalidade de tratamento tributário prejudicial à indústria de reciclagem. Princípio do protetor-recebedor. Possibilidade concreta de os créditos fiscais superarem o valor do PIS/COFINS recolhido na etapa anterior da cadeia de produção. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 8 de junho de 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur450796/false> Acesso em: 12 ago. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1732060/TO.** Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/925215350> Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Pará. **Agravo de instrumento de nº 0809213-69.2019.8.14.0000.** Relator: Desembargador Roberto Gonçalves de Moura. Pará, 16 de dezembro de 2020. Disponível em: http://gsa-index.tjpa.jus.br/consultas/search?q=agravo+de+instrumento+em+a%C3%A7%C3%A3o+civil+p%C3%BAblica.+preliminar+referente+a+v%C3%ADcio+na+decis%C3%A3o+diante+de+viola%C3%A7%C3%A3o+ao+princ%C3%ADpio+da+congru%C3%Aancia&_jp_search=1&client=consultas&proxystylesheet=consultas&site=jurisprudencia&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&aba=JP&entqr=3&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&filter=0&getfields=*&lr=lang_pt. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Agravo de Instrumento de nº 1.0145.16.005952-6/001. Relator: Afonso Pena, 5ª Câmara Cível. Minas Gerais, 5 de março de 2020. Disponível em: <https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaPalavrasEspelhoAcordao.do?&numeroRegistro=1&totalLinhas=4&paginaNumero=1&linhasPorPagina=1&palavras=iptu.%20incid%Eancia%20%E1rea%20preserva%E7%E3o%20ambiental&pesquisarPor=ementa&orderByData=2&referenciaLegislativa=Clique%20na%20lupa%20para%20pesquisar%20as%20refer%Eancias%20cadastradas...&pesquisaPalavras=Pesquisar&> Acesso em: 12 set. 2022.

DA COSTA, Dahyana S. C. O. Protetor-Recebedor no Direito Ambiental. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, [S. l.], v. 13, n. 2, p. 149-161, 2010. DOI: 10.25061/2527-2675/ReBraM/2010.v13i2.147. Disponível em: <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/147>. Acesso em: 23 ago. 2022.

DE ANDRADE, Eduarda. Bolsa Verde 2022: Quem Tem Direito, Cadastro e Valor do Auxílio. **Calendário Bolsa Família**, 2022. Disponível em: <https://calendariobolsafamilia2022.inf.br/bolsa-verde-2022/>. Acesso em: 18 ago. de 2022.

FRANCO, José Gustavo de Oliveira; PRADO, Rafael Clemente Oliveira do. Los pagos por servicios ambientales (PSA) en Latinoamérica: casos del uso de recursos hídricos en el medio rural. In: LAVRATTI, Paula; TEJEIRO, Guillermo (org.).

Direito e Mudanças Climáticas: pagamento por serviços ambientais fundamentos e principais aspectos jurídicos. 7. ed. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014. cap. 2, p. 54-86. *E-book*. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20140116191615_3560.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

FUNDÁGUA. Governo do Espírito Santo. Fundágua disponibiliza R\$ 10 milhões para projetos no Espírito Santo. **Fundágua**, [20--]. Disponível em: <https://www.es.gov.br/Noticia/fundagua-disponibiliza-r-10-milhoes-para-projetos-no-espirito-santo>. Acesso em: 24 ago. 2022.

FUNDO AMAZÔNIA. Projetos. Bolsa Floresta. Fundação Amazonas Sustentável. **Fundo Amazônia**, [20--]. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Bolsa-Floresta-00001/>. Acesso em: 23 ago. 2022.

FURLAN, Melissa. **A função promocional do direito no panorama das mudanças climáticas:** a ideia de pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor. 2008. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/8013>. Acesso em: 16 ago. 2022.

GOIÁS. **Lei Complementar 11/90, de 22 de dezembro de 2011.** Goiânia: 2011. Disponível em: <https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101077/pdf#:~:text=seguinte%20Lei%20Complementar%3A-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico>. Acesso em: 24 ago. 2022.

HUPFFER, Haide M.; WEYERMÜLLER, André R.; WACLAWOVSKY, William G. Uma análise sistêmica do princípio do protetor – receptor na institucionalização de programas de compensação por serviços ambientais. **Ambiente & Sociedade**, v. 14, n. 1, pp. 95-114, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1414-753X2011000100006>. Acesso em: 20 ago. 2022.

LASSMANN, Eric Thompson. **O legado dos programas Proambiente e dom Hélder Câmara.** 2020. Dissertação (Mestrado) – Brasília, 2020. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/40901/1/2020_EricThompsonLassmann.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.

MANFREDINI, Fábio Navarro; GUANDIQUE, Manuel Enrique Gamero. Análise do Programa “Produtor de Águas”: no contexto dos projetos de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA) implementados no Brasil. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**, v. 23, p. 47-62, 2014. Disponível em: <https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/168/65> Acesso: 23 ago. 2022.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente.** 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 1680.

MINAS GERAIS. **Lei 4.069, de 13 de junho de 2007**. Estabelece a política e normas para o Crédito Ambiental do Município de Itabira – Ecocrédito e dá outras providências. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: https://www.itabira.mg.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Ordinaria_4069_2007?cdLocal=5&arquivo=%7B14F6F1B5-057D-423B-A319-4F2F40F46A3F%7D.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios**; GUEDES, Fátima Becker; SEEHUSEN, Edda Susan. (orgs.). Brasília: MMA, 2011. Disponível em: https://ciliosdoribeira.org.br/sites/ciliosdoribeira.org.br/files/arquivos/pagamentos_por_servicos_ambientais_na_mata_atlantica_2edicao_revisada.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.

OSSANES, Giorgia. Política Nacional de Resíduos Sólidos na Prática. **Em pauta**, 23 ago. 2021. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/empauta/politica-nacional-de-residuos-solidos-na-pratica/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

PEREIRA, Marlete de Paula *et al.* A efetividade social do Programa Bolsa Verde de Minas Gerais. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 23, n. 1, 2016. Disponível em: <http://univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/673/663>. Acesso em: 24 ago. 2022.

PIMENTEL, Raíssa Silva. Princípio do protetor beneficiário: por uma justificativa de efetivação à luz da análise comportamental do legislado. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, Minas Gerais, v. 1. n. 2, p. 27-57, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/785/780>. Acesso em: 17 ago. 2022.

PLAZA, Charlene Maria Coradini de Avila. O mecanismo de pagamentos por serviços ambientais e a discussão sobre a possível incidência do imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISSQN. In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, 19., 2017. **Anais [...]**. 2017. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/3104.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

RECH, Adir Ubaldo. O valor econômico e a natureza jurídica dos serviços ambientais. In: RECH, Adir Ubaldo (org.). **Direito e Economia Verde: Natureza jurídica e aplicações práticas do pagamento por serviços ambientais, como instrumento de ocupações sustentáveis**. 2. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2011.

ROMANO, Rogério Tadeu. O imposto territorial rural e as áreas sujeitas à preservação ambiental. **Jusbrasil**, 2020. Disponível em: <https://rogeriotadeuromano.jusbrasil.com.br/artigos/1203848144/o-imposto-territorial-rural-e-a-preservacao-ambiental>. Acesso em: 2 ago. de 2022.

SÃO PAULO. **Lei nº 17.348, de 12 de março de 2021**. São Paulo: 2021. Disponível em: <https://legislacao.fazenda.sp.gov.br/Paginas/Lei-17348-de-2021.aspx#:~:text=Regulamenta%20o%20artigo%203%C2%BA%20e,Mercadorias%20e%20sobre%20Presta%C3%A7%C3%B5es%20de>. Acesso em: 2 ago. 2022.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021. *E-book*.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. *E-book*.

STEINER, Vera Lúcia. **A função promocional do princípio protetor-recebedor e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Amazonas**. 2013. 241 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/257/Dissertacao%20Vera%20Lucia%20Steiner.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 23 ago. 2022.

VERWEIJ, P. **Innovative financing mechanisms for conservation and sustainable management of tropical forests**: Issues and perspectives. International Seminar “Forest Valuation & Innovative Financing Mechanisms for conservation and sustainable management of tropical forests”, organised by Tropenbos International in close collaboration with the European Tropical Forest Research Network (ETFRN) The Hague, 20-21 March, 2002. Disponível em: https://inclusive-finance.tropenbos.org/file.php/252/tbi_proceedings_3verweij.pdf#page=117. Acesso em: 21 ago. 2022.

16 A soberania e a ingerência ambiental

Walmir Coelho da Costa Santos⁹⁵

A soberania é o princípio fundamental sobre o qual se constituíram os Estados-nação modernos. Sua consagração em textos legais ocorreu na tentativa de preservar a paz, encerrando um ciclo de guerras que assolava a Europa, porém seu conteúdo teve de passar por reformulação após as duas guerras mundiais, a fim de garantir uma convivência pacífica e de assegurar a observância a valores universais ligados à dignidade humana.

Na seara ambiental, é clara a dificuldade de conciliar um mundo dividido em soberanias com um meio ambiente unitário e indivisível que não reconhece as fronteiras artificialmente definidas pelos Estados. Da obrigação de devida diligência em prevenir danos ambientais transfronteiriços à ingerência ecológica, se tem reconhecido, pouco e pouco, a existência de limites à ação soberana, mas sem que com isso sejam suprimidos os direitos dos Estados de dispor sobre seus recursos naturais e de estabelecer suas próprias políticas ambientais.

16.1 Previsão Normativa

Embora suas bases tenham sido formuladas séculos antes, o princípio da soberania como manifestação jurídica surgiu a partir da Paz de Vestfália (1648), momento em que foram assinados os Tratados de Münster e Osnabrück, que puseram fim à Guerra dos Trinta Anos na Europa e proclamaram o poder soberano dos Estados sobre seus territórios, em reconhecimento ao progressivo enfraquecimento do poder papal e ao surgimento dos Estados nacionais (Varella, 2018).

Segundo Mazzuoli (2021), a Paz de Vestfália possibilitou a constituição e consolidação de uma sociedade internacional até então inexistente e estabeleceu o princípio fundamental da igualdade absoluta dos

⁹⁵ Mestre em Direito Ambiental pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Especialista em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Claretiano. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). Analista jurídico no Ministério Público Federal (MPF). E-mail: walmirc@gmail.com.

Estados europeus, o qual passou a reger as relações internacionais. Esse modelo, identificado como Direito Internacional de coexistência, não tinha como finalidade a busca de objetivos comuns, mas a tolerância e a manutenção do caráter exclusivo de cada autoridade nacional (Floh, 2009).

Entretanto, esse quadro se alterou após o término da Segunda Guerra Mundial, quando foi instituída a Organização das Nações Unidas (ONU), no ano de 1945. A Carta da ONU, tratado internacionalizado no Brasil por meio do Decreto nº 19.841/1945, em seus dois primeiros artigos, dedicados aos seus propósitos e princípios, além de reafirmar o princípio da soberania (art. 2º, §7º) e seus corolários (igualdade de direitos, autodeterminação dos povos e territorialidade), explicitou a necessidade de cooperação entre os Estados na busca de objetivos comuns (art. 1º, §3º e §4º) (Brasil, 1945).

Esse novo modelo cooperativo e multilateral, centrado na Organização das Nações Unidas, promoveu a progressiva conscientização entre os Estados de que o caráter unitário e transfronteiriço do meio ambiente demandaria a adoção de normas internacionais uniformes para sua proteção que, até a década de 1960, era pulverizada nos diversos ordenamento jurídicos nacionais (Soares, 2003). O marco dessa transição ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade sueca de Estocolmo, cujo principal objetivo foi tratar da poluição atmosférica e da pressão exercida pelo crescimento populacional sobre os recursos naturais (Ribeiro, 2014). Como resultado da Conferência, foi aprovada uma declaração escrita composta por 26 princípios, representando o consenso internacional alcançado pelos diversos países presentes.

Entre esses princípios, se destacam: o desenvolvimento econômico e social é indispensável para melhoria da qualidade de vida (princípio 8); as políticas ambientais não devem restringir o potencial de crescimento dos países em desenvolvimento (princípio 11); os Estados têm o direito soberano de estabelecer a sua política ambiental e de explorar seus próprios recursos, desde que não prejudiquem o meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites de sua jurisdição (princípio 21); a cooperação é indispensável para controlar, evitar, reduzir e eliminar os efeitos prejudiciais ao meio ambiente, respeitada a soberania de todos os Estados (princípio 24) (UN, 1972).

O conteúdo da Declaração de Estocolmo evidencia a tensão existente entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, os quais temiam que as preocupações ambientais dos mais ricos fossem utilizadas para limitar sua soberania sobre seus recursos ambientais, impedindo, assim, seu desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, antes da Conferência, o grupo de especialistas do Clube de Roma alertou sobre esse risco em seu relatório sobre os limites do crescimento:

Nós, inequivocamente, apoiamos a tese de que um freio imposto às espirais de crescimento demográfico e econômico mundial não pode levar a um congelamento do status quo de desenvolvimento econômico das nações do mundo. Se tal proposta fosse desenvolvida pelas nações ricas, seria considerada como um ato final de neocolonialismo (Meadows *et al.*, 1972, p. 194, tradução nossa)⁹⁶.

Conforme sustenta Bull (2012), os países do Terceiro Mundo e do bloco socialista eram veementes defensores da soberania estatal, porque percebiam que uma maior centralização do poder não resultaria na redistribuição da riqueza e do poder em seu favor, mas na consolidação dos valores e interesses das grandes potências ocidentais. Como país em desenvolvimento, o Brasil, que se encontrava em plena ditadura militar e com altas taxas de crescimento, adotou uma posição defensiva na Conferência, questionando a cientificidade dos argumentos apresentados, vistos como uma ameaça à sua soberania, especialmente no tocante aos vastos recursos naturais presentes na floresta amazônica (Aguar; Mattos; Cardoso, 2015).

Outro ponto relevante da Conferência foi a aprovação do princípio 21 da Declaração de Estocolmo, que reafirmou a vinculação entre dois elementos indissociáveis: soberania sobre os recursos naturais e responsabilidade de não causar dano ambiental a outras jurisdições (Sands, 2018). A fórmula foi redigida da seguinte maneira:

Os Estados têm, de acordo com a Carta das Nações Unidas e os princípios do Direito Internacional, o direito soberano de explorar seus próprios recursos conforme suas próprias políticas ambientais, e a responsabilidade de garantir que atividades dentro de suas jurisdições ou controle não causem dano ao ambiente de outros Estados ou de áreas

⁹⁶ We unequivocally support the contention that a brake imposed on world demographic and economic growth spirals must not lead to a freezing of the status quo of economic development of the world's nations. If such a proposal were advanced by the rich nations, it would be taken as a final act of neocolonialism.

além dos limites da jurisdição nacional. (UN, 1972, p. 11, tradução nossa)⁹⁷

Conquanto a Declaração de Estocolmo tenha natureza de *soft law*, seu princípio 21, relativo à obrigação geral dos Estados de impedir a ocorrência de danos ambientais transfronteiriços a partir do seu território, constitui norma costumeira de Direito Internacional, conforme afirmado pela Corte Internacional de Justiça em sua Opinião Consultiva sobre a Legalidade da Ameaça ou Uso de Armas Nucleares, emitida no ano de 1996 (Sands, 2018).

Cumpre, ainda, destacar que, em 1992, por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e o Desenvolvimento, foi aprovada a Declaração do Rio, cujo princípio 2 reafirma, com texto semelhante, o princípio 21 da Declaração de Estocolmo. A Declaração inova, todavia, em seus princípios 18 e 19, nos quais dispõe, respectivamente, sobre a obrigação de notificação imediata diante de desastres naturais e emergências que possam afetar outros Estados e o dever de notificação, consulta e fornecimento de informações aos Estados afetados nos casos de atividades com impacto ambiental transfronteiriço (UN, 1992).

A preocupação brasileira em reafirmar sua soberania diante desse novo cenário internacional se reflete nos dispositivos da Constituição promulgada em 1988, quando foi restabelecida a ordem democrática. Após analisar as Constituições anteriores, Oliveira (2000) concluiu que a Constituição de 1988 foi a mais enfática em consagrar o princípio da soberania, uma vez que as outras Cartas, em geral, não a mencionam expressamente, embora apresentem vários preceitos relacionados, como interesse nacional, poder do povo e independência nacional.

Sabe-se que o estabelecimento de normas disciplinadoras da soberania é elemento típico das Constituições, cujo conteúdo tradicionalmente contempla normas de estruturação e de organização do Estado, além das formas de exercício do poder por seus órgãos (Silva, 2014). Assim, a soberania, como princípio jurídico, é indissociável do conceito de Constituição e forma condição indispensável para a eficácia das normas ditadas pelo poder constituinte.

⁹⁷ States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

Ferraloji (2002) ressalta as direções opostas que as soberanias interna e externa tomaram após o final do século XVIII. Segundo o jurista italiano, se soberania significa poder ilimitado que não reconhece nenhum outro acima de si, o que se presenciou desde o surgimento do Estado de Direito e do constitucionalismo moderno foi o progressivo esvaziamento desse princípio no âmbito interno, uma vez que o Estado soberano passou também a ser limitado pelas normas jurídicas por ele editadas. Paradoxalmente, no mesmo período se verificou a progressiva absolutização da soberania externa, movimento que perdurou até a metade do século XX.

No texto da Constituição de 1988, a soberania é apresentada como primeiro princípio fundamental da República Federativa do Brasil (art. 1º, I), constituída a partir do modelo de Estado Democrático de Direito (Brasil, 2022). A esse respeito, Gomes (2022) pontua que a adoção da forma de governo republicana e do Estado Democrático de Direito impõe ao poder soberano os deveres de: (i) rotatividade no exercício do poder político; (ii) atuação democrática; e (iii) sujeição estatal às normas jurídicas criadas e às normas pactuadas no âmbito internacional.

Ao declarar que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único), a Carta Magna se filiou à doutrina da soberania popular, prevendo, em seguida, os meios de exercício direto e indireto dessa soberania, quais sejam: o sufrágio universal; o voto; o plebiscito; o referendo; e a iniciativa popular (art. 14). Ademais, se esse exercício não puder se concretizar pela ausência de norma regulamentadora, garante a utilização do mandado de injunção com a função de resguardar as prerrogativas inerentes à soberania (art. 5º, LXXI) (Brasil, 2022).

Em relação à política externa brasileira, a Constituição reafirma o princípio da soberania ao estabelecer que os princípios da independência nacional, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção e da igualdade entre os Estados (art. 4º, I, III, IV e V) regem suas relações internacionais (Brasil, 2022). A menção da independência nacional como um princípio a ser observado pelo Brasil em suas relações internacionais é inovadora, porquanto as referências constitucionais anteriores à independência referiam somente a independência no Brasil, não de outros Estados (Galindo, 2018).

A soberania é expressamente referida nos seguintes artigos da Constituição de 1988: ao garantir a criação e organização dos partidos políticos, resguardada a soberania nacional (art. 17, II); ao estabelecer

o Conselho de Defesa Nacional como órgão de consulta do Presidente da República em assuntos ligados à soberania (art. 91); ao indicar a soberania nacional como primeiro princípio regente da atividade econômica (art. 170, I); ao prever a possibilidade de remoção de grupos indígenas de suas terras no interesse da soberania, após deliberação do Congresso Nacional (art. 231, §5º) (Brasil, 2022).

Verifica-se, portanto, que, em diversas passagens, o poder constituinte se preocupou em evidenciar a importância da soberania para a nova ordem constitucional que se instituiu. O percurso normativo exposto denota a importância do princípio da soberania para a afirmação dos Estados nacionais modernos, bem como as tensões surgidas após a Segunda Guerra Mundial em razão da necessidade de adoção de um modelo cooperativo capaz de restringir o poder ilimitado dos Estados com o fim de proteger valores essenciais para a comunidade internacional.

16.2 Conteúdo do princípio

A noção moderna de soberania é marcada por ambiguidades. Por um lado, é louvada como legítima expressão da autodeterminação dos povos; por outro, rejeitada por opor obstáculos à garantia de valores mais urgentes, como os direitos humanos e a proteção do meio ambiente (Lee, 2021). Essa ambivalência é ilustrada no trecho da obra de Condon (2006, p. 231, tradução nossa):

Soberania é a peça-chave da governança global. Soberania é o maior obstáculo para alcançar a governança global. Acordos comerciais internacionais representam o exercício da soberania. Acordos comerciais internacionais erodem a soberania. Soberania permite nações protegerem o ambiente. Soberania impede nações de proteger o ambiente. Soberania protege déspotas que violam direitos humanos. Soberania justifica a remoção de déspotas que violam direitos humanos. Soberania é um princípio jurídico. Soberania é um princípio político. Soberania não é de modo algum um princípio.⁹⁸

⁹⁸ Sovereignty is the linchpin of global governance. Sovereignty is the main obstacle to achieving global governance. International trade agreements represent the exercise of sovereignty. International trade agreements erode sovereignty. Sovereignty permits nations to protect the environment. Sovereignty prevents nations from protecting the environment. Sovereignty protects despots who violate human rights. Sovereignty justifies the removal of despots who violate human rights. Sovereignty is a legal principle. Sovereignty is a political principle. Sovereignty is not a principle at all.

A soberania pode ser concebida a partir de dois conceitos distintos: o primeiro, baseado na força e defendido por Thomas Hobbes e John Austin, que a definem como um mecanismo para assegurar a ordem através do uso estratégico de sanções; o segundo, baseado no direito e sustentado por Jean Bodin, que a enxerga como um recurso para garantir a unidade política do Estado, que não surge da força, mas da existência de uma obrigação jurídica de respeito à legitimidade do soberano (Lee, 2021).

Pode-se observar a soberania por meio de duas perspectivas. De um lado, os Estados exercem a sua soberania interna, que se expressa por meio da supremacia sobre todas as outras autoridades e pessoas presentes em seu território; de outro, afirmam sua soberania externa, que não é exercida com base na supremacia, mas na independência em relação aos demais Estados (Bull, 2012). Ao tratar da ordem internacional, Crawford (2019) sustenta que os princípios da soberania e da igualdade entre os Estados apresentam três principais consequências: (i) a existência de uma jurisdição, a princípio exclusiva, sobre certo território e sua população; (ii) o dever de outros Estados de não intervenção nessa área de exclusiva jurisdição; e (iii) a exigência do consentimento para o estabelecimento de obrigações internacionais, seja pelo costume, seja pelos tratados.

Durante o século XIX, as doutrinas positivistas da soberania e jurisdição doméstica prevaleceram, atribuindo exclusivamente aos Estados nacionais praticamente todos os assuntos que hoje se classificam como questões de direitos humanos. A mudança nesse quadro só ocorreu após os horrores da Segunda Guerra Mundial, quando se tornou evidente para todos a necessidade de um sistema internacional para manutenção da paz e proteção dos direitos humanos (Shaw, 2021).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas, ficou clara a crise do modelo de mera coexistência, fundado exclusivamente na vontade dos Estados, passando a ser necessária a produção de normas de cooperação para a consecução de objetivos e de valores comuns, especialmente os relacionados à proteção do meio ambiente e dos direitos humanos (Jubilut, 2010). Haedrich (2000) observa que a mudança do paradigma da coexistência para o da cooperação acarretou o aprimoramento da função externa do princípio da soberania, que deixou de desempenhar primariamente um papel de

demarcação para se tornar permeável e para permitir o exercício comum da soberania através das organizações internacionais. Essa transformação, segundo a autora, não implicou a perda da soberania, mas o deslocamento da vontade soberana dos Estados para níveis externos, possibilitando a criação de uma série de direitos e obrigações voltados para a proteção ambiental global.

Nesse cenário, se admitiu a limitação da soberania externa dos Estados, mesmo sem o seu consentimento, sendo exemplo dessa restrição o reconhecimento das categorias jurídicas do *jus cogens* e das obrigações *erga omnes*, que representaram um abrandamento das teorias voluntaristas do Direito Internacional. O artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, ratificada pelo Brasil e internalizada por meio do Decreto nº 7.030/2009, define *jus cogens* como sendo “uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza” (Brasil, 2009, p. 12). De acordo com os artigos 53 e 64 da Convenção, o tratado cujo conteúdo conflita com uma norma de *jus cogens* será nulo (Brasil, 2009). Varella (2018) esclarece que a aceitação do instituto sofreu resistência em face da dificuldade de se estabelecer quais normas constituiriam o *jus cogens*. Por essa razão, muitos Estados não ratificaram a Convenção de Viena, pois temiam que sua liberdade para celebrar tratados fosse afetada. No entanto, esse tipo de norma tem sido aceita e utilizada pela doutrina e jurisprudência internacionais, havendo certo consenso de que as proibições de genocídio, escravidão, tortura, pirataria e de uso da força no plano internacional integram a categoria de normas de *jus cogens* (Jubilut, 2010).

As obrigações *erga omnes*, por sua vez, tiveram a sua definição em *obiter dictum*⁹⁹ proferido no caso Barcelona Traction, julgado pela Corte Internacional de Justiça em 1970. Segundo a Corte, constituem obrigações do Estado à comunidade internacional, que, por dizer respeito a todos e devido à importância dos direitos envolvidos, pode ser exigida por qualquer Estado (ICJ, 1970).

⁹⁹ *Obiter dictum* é definido por Law (2022) como sendo algo dito durante o julgamento que, embora não essencial para a decisão do caso, pode ser citado no futuro como argumento de autoridade.

Os conceitos de *jus cogens* e obrigações *erga omnes* se assemelham, porém não se confundem. Segundo o Grupo de Estudos da Comissão de Direito Internacional da ONU sobre a fragmentação do Direito Internacional, as normas de *jus cogens* se distinguem por sua não derrogabilidade e peso normativo, enquanto as obrigações *erga omnes* apresentam um escopo processual, no sentido de que todos os Estados têm interesse jurídico em exigir o seu cumprimento (ILC, 2006). Dessarte, todas as normas de *jus cogens* constituem obrigações *erga omnes*, mas nem toda obrigação *erga omnes* ostenta o peso de uma norma de *jus cogens*, porque “do fato de que todos Estados têm um interesse no cumprimento de uma obrigação não decorre necessariamente que essas normas são peremptórias – quer dizer, elas não necessariamente tornam nulas e sem efeito as obrigações conflitantes” (ILC, 2006, p. 83, tradução nossa)¹⁰⁰.

Na seara ambiental, Bachelet (2017) defende que agressões ecológicas particularmente graves, por acarretarem sério risco à existência humana e do planeta, são vedadas por normas de *jus cogens* e exigem a mobilização da comunidade internacional na hipótese de inércia dos Estados de origem. Para Dupuy e Viñuales (2018), todavia, o estado atual do Direito Internacional revela que, embora seja ainda difícil conceber a proteção do meio ambiente como norma de *jus cogens*, é possível que certas normas ambientais possam ser consideradas como obrigações *erga omnes*, como sugerido pela Comissão de Direito Internacional da ONU em seus comentários ao artigo 48 da Proposta de Artigos sobre Responsabilidade Internacional dos Estados.

16.3 Âmbito de aplicação

Conforme examinado no tópico anterior, o princípio da soberania tradicionalmente implica o dever de não intervenção e a exigência de consentimento para que sejam impostas obrigações internacionais (Crawford, 2019). Entretanto, a sociedade internacional, sobretudo após a Segunda Guerra, passou a admitir a existência de deveres que independem do consentimento estatal por serem indispensáveis para a paz e para a afirmação de valores fundamentais, como os direitos humanos ambientais.

¹⁰⁰ From the fact that all States have an interest in the fulfilment of an obligation it does not necessarily follow that those norms are peremptory – that is to say, they do not necessarily render conflicting obligations null and void.

Assim, a ideia de que os Estados detêm poder soberano absoluto sobre seu território foi desacreditada há muito tempo (Shaw, 2021). Se presenciou, nas últimas décadas, a progressiva admissão de novas ingerências em matérias que antes eram de competência exclusiva dos Estados, a questão ambiental sendo uma dessas. Sands (2018) afirma que, conquanto haja fronteiras artificialmente criadas para delimitar a soberania dos Estados, a ordem ambiental é composta para uma biosfera de ecossistemas interdependentes, o que faz com que a utilização dos recursos naturais em um território repercute em outro; e constata que “o desafio para o Direito Internacional em um mundo de Estados soberanos continua sendo reconciliar a independência fundamental de cada Estado com a inerente e fundamental interdependência do meio ambiente” (Sands, 2018, p. 13, tradução nossa)¹⁰¹.

O dever básico dos Estados de não causar danos ambientais transfronteiriços em razão de atividades desenvolvidas em seu território foi afirmado no *Trail Smelter case*, julgado em 1941 por um Tribunal Arbitral. O caso envolvia disputa entre Canadá e Estados Unidos, decorrente de danos causados pela fumaça expelida de uma fábrica de fundição canadense a árvores e a plantações localizadas no lado americano da fronteira. Naquela ocasião, o Tribunal declarou:

[...] de acordo com os princípios do Direito Internacional, [...] nenhum Estado tem o direito de usar ou permitir o uso de seu território de forma a causar danos por fumaça no território de outro ou nas propriedades ou pessoas que ali estão, quando o caso for de consequências graves e o dano for estabelecido por provas claras e convincentes. (UN, 1941, tradução nossa)¹⁰²

A obrigação de impedir danos ambientais transfronteiriços foi reafirmada com a aprovação do princípio 21 da Declaração de Estocolmo (1972) e do princípio 2 da Declaração do Rio (1992). Nessa última, convém ressaltar os princípios 18 e 19, que estabeleceram o dever de notificação imediata diante de desastres naturais e de emergências que possam afetar outros Estados e a obrigação de notificação, consulta e

¹⁰¹ the challenge for international law in the world of sovereign states remains to reconcile the fundamental independence of each state with the inherent and fundamental interdependence of the environment.

¹⁰² under the principles of international law, [...] no State has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.

fornecimento de informações aos Estados afetados nos casos de atividades com impacto ambiental transfronteiriço (UN, 1992).

Outro passo foi dado pela Corte Internacional de Justiça em 2015, no julgamento conjunto dos casos *Certain Activities/Construction of a Road*, envolvendo Costa Rica e Nicarágua, em razão de obras executadas na região de fronteira dos dois países com graves repercussões ambientais. Nessa decisão, a Corte estabeleceu que:

[...] se a avaliação de impacto ambiental confirmar que existe um risco de dano transfronteiriço significativo, um Estado que planeja uma atividade que acarrete tal risco é obrigado, a fim de cumprir sua obrigação de exercer a devida diligência na prevenção de dano transfronteiriço significativo, a notificar e consultar com o Estado potencialmente afetado de boa-fé, quando necessário para determinar as medidas apropriadas para prevenir ou mitigar esse risco [...] (ICJ, 2015, p. 63, tradução nossa)¹⁰³.

Craik (2020) ressalta a importância da decisão, pois, diferentemente do caso *Pulp Mills*, julgado em 2010, a Corte Internacional de Justiça foi chamada a decidir se, mesmo na ausência de tratado, os Estados teriam o dever de conduzir uma avaliação de impacto ambiental transfronteiriço. Como resultado, a Corte definiu que, no caso de existir um impacto transfronteiriço significativo, o Estado de origem tem o dever implícito, na obrigação de devida diligência¹⁰⁴, de conduzir uma avaliação para prevenir o dano ambiental, independentemente de previsão em tratado (ICJ, 2015).

Os casos *Trail Smelter* e *Certain Activities/Construction of a Road* ilustram as limitações que têm sido reconhecidas pela jurisprudência internacional em relação ao poder soberano dos Estados de desenvolverem atividades com significativo impacto ambiental transfronteiriço em seu território. Cumpre destacar que tais restrições não decorrem da vontade dos Estados, mas da necessidade de compatibilizar um mundo de múltiplas nações soberanas que compartilham o mesmo meio ambiente.

¹⁰³ if the environmental impact assessment confirms that there is a risk of significant transboundary harm, a State planning an activity that carries such a risk is required, in order to fulfil its obligation to exercise due diligence in preventing significant transboundary harm, to notify, and consult with, the potentially affected State in good faith, where that is necessary to determine the appropriate measures to prevent or mitigate that risk [...].

¹⁰⁴ O teste de devida diligência, entendido como a verificação da adoção de todas as medidas necessárias, de acordo com os meios disponíveis e as possibilidades estatais, é um elemento de flexibilidade na aferição da responsabilidade dos Estados, possibilitando aferir seu comportamento diante das circunstâncias particulares do caso concreto (Shaw, 2021).

Nesse contexto, Bachelet (2017) propõe outra possibilidade de intervenção nos Estados, independentemente de seu consentimento: a ingerência ecológica, que consistiria na intromissão em um Estado que, mesmo diante de um risco ecológico maior, de proporções catastróficas, deixa de adotar medidas adequadas para impedir o dano ou, caso ocorrido, evitar o seu agravamento. Para o autor, risco ecológico maior seria aquele “que tem repercussões graves na saúde biológica do planeta, na vida das espécies animais e vegetais”, sendo exemplo a “poluição marítima de grande envergadura, catástrofe nuclear, destruição de sítios naturais etc.” (Bachelet, 2017, p. 34). Um exemplo dessa espécie de risco pôde ser verificado recentemente, no contexto da guerra envolvendo Rússia e Ucrânia. Os constantes bombardeiros na região da usina nuclear de Zaporizhzhia, a maior da Europa, despertaram temor mundial diante da possibilidade de um desastre de proporções catastróficas, com prejuízos incalculáveis para a vida humana e o meio ambiente (UN, 2022b).

Segundo Bachelet (2017), a ingerência ecológica não se diferenciaria da ingerência humanitária, que tem sido utilizada com frequência no âmbito das Nações Unidas, pois ambas têm em comum a proteção da população, e surgem diante da falha dos Estados de origem em garantir direitos humanos. O direito ao meio ambiente saudável foi reconhecido na Opinião Consultiva (OC) nº 23/2017, emitida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como direito humano autônomo, que pode ser extraído dos direitos econômicos, sociais e culturais assegurados pelo artigo 26 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Na ocasião, a Corte sublinhou que se trata de direito essencial, cuja degradação repercute em diversos outros direitos humanos, com os quais mantém um vínculo de interdependência e de indivisibilidade, como o direito à vida, à saúde, à moradia, à alimentação, à água etc. (Corte IDH, 2017).

De modo similar, a Assembleia Geral da ONU, em 28 de julho de 2022, adotou a Resolução 76/300, que trata do direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável. O texto recebeu 161 votos favoráveis, nenhum contrário e 8 abstenções (Belarus, China, Camboja, Etiópia, Irã, Quirquistão, Rússia e Síria), circunstância que revela amplo consenso internacional em relação ao tema (ONU, 2022). A Resolução 76/300 reconhece o meio ambiente limpo, saudável e sustentável como direito humano, ressaltando sua relação com outros

direitos, afirmando que sua promoção depende da implementação dos tratados ambientais multilaterais e clama aos Estados, organizações internacionais, empresas e interessados que adotem políticas voltadas ao aprimoramento da cooperação (UN, 2022).

Dessa maneira, se sustenta que o direito ao meio ambiente equilibrado não só apresenta um vínculo de interdependência e indivisibilidade com outros direitos humanos, como também constitui um direito humano autônomo, conforme reconhecido pelos sistemas de proteção global e regional interamericano de direitos humanos, circunstância que demonstra sua pertinência com o instrumento da ingerência humanitária. As discussões envolvendo o imperativo de assistência humanitária ou direito de ingerência surgiram no final dos anos 1980, tendo como finalidade o socorro, com ou sem o consentimento dos governantes, a populações que se encontravam em sofrimento, seja devido a um desastre natural ou a poder injusto (Defarges, 2017).

Em 1988, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Resolução 43/131, que ressaltou a importância da assistência humanitária para vítimas de desastres naturais (UN, 1988). Em 1992, o Conselho de Segurança da ONU reconheceu a possibilidade de que instabilidades nos campos econômico, social, humanitário e ecológico se tornassem ameaças à paz e à segurança internacionais (UN, 1992b). Em 2005, a Assembleia Geral adotou a Resolução 60/1, a qual instituiu o mecanismo conhecido como *responsibility to protect* (R2P), voltado à proteção a populações contra o genocídio, os crimes de guerra, a limpeza étnica e os crimes contra a humanidade (UN, 2005).

O mecanismo R2P funda-se em três pilares: (i) responsabilidade primária do Estado de origem; (ii) responsabilidade da comunidade internacional de auxiliar os Estados a exercerem sua responsabilidade primária; e (iii) responsabilidade da comunidade internacional, por meio das Nações Unidas, de utilizar os meios diplomáticos, humanitários e outros necessários, inclusive o uso da força, por meio do Conselho de Segurança, quando os meios pacíficos se mostrarem inadequados (UN, 2005). Além disso, Heintze (2010, p. 70) aponta cinco critérios básicos para a implementação da intervenção humanitária: “gravidade da ameaça às pessoas; integridade dos motivos da comunidade internacional; utilização de força militar como último recurso; proporcionalidade dos recursos; adequação das consequências”.

Partindo da premissa de que o meio ambiente integra o patrimônio comum da humanidade, Bachelet (2017) sustenta que determinadas agressões ecológicas, por sua gravidade e pelo elevado risco à existência humana, seriam proibidas por normas de *jus cogens*, e que por isso desencadeariam o mesmo processo de resposta da ingerência humanitária. A tese, caso acolhida pelas Nações Unidas, implicaria a aplicação das restrições já estabelecidas ao direito de ingerência. Assim, a ingerência ecológica, por representar exceção ao princípio da não intervenção consagrado na Carta da ONU, estaria limitada a situações particularmente graves, em que a consumação ou o agravamento de riscos ecológicos se mostrarem absolutamente inaceitáveis.

Além disso, em observância à Resolução 60/1 da Assembleia Geral da ONU (*responsibility to protect*), a responsabilidade primária sobre a questão caberia sempre ao Estado de origem, e a decisão de ingerência, em caso de omissão, seria sempre coletiva, por meio das Nações Unidas, permitindo, assim, maior controle de seus motivos e evitando a seletividade, ou *double standards*, típica de ações unilaterais dos Estados. Destaca-se que a necessidade de atuação com universalidade, objetividade e não seletividade na apuração de violações a direitos humanos foi reconhecida na Declaração e Programa de Ação de Viena, do ano de 1993, adotada na Conferência Mundial de Direitos Humanos (UN, 1993).

No tocante aos meios empregados, uma vez reconhecida a necessidade de ingerência pelos Estados que compõem ONU, seriam, inicialmente, adotados meios diplomáticos, além de outros, desde que proporcionais e pacíficos, com o fim de auxiliar o Estado de origem a exercer sua responsabilidade primária. Somente na hipótese de não surtirem efeito as providências iniciais e como último recurso se possibilitaria a utilização da força militar, com o aval do Conselho de Segurança, nos termos do Capítulo VII da Carta da ONU (Brasil, 1945).

Não se ignora, contudo, a possibilidade de abuso na utilização da ingerência ecológica com fins geopolíticos, como pode ocorrer em determinadas ações de ingerências humanitárias. A título de exemplo, Moura (2015) alerta para a possibilidade de países desenvolvidos do norte do globo, com legislações ambientais mais avançadas, buscarem, por meio desse instrumento, impor padrões ambientais mais elevados aos países do sul, que dependem da exploração de seus recursos natu-

rais para se desenvolver. Contudo, o risco de desvirtuamento, comum a todo instrumento jurídico, poderia ser reduzido pela exigência de um padrão elevado de gravidade dos motivos evocados, bem como pela necessidade de que toda decisão de ingerência ecológica seja adotada coletivamente, através das Nações Unidas, como ocorre com a ingerência humanitária. Desse modo, os motivos evocados estariam sujeitos ao crivo dos demais Estados, que poderiam examinar sua pertinência e coibir eventual uso desvirtuado do instituto.

16.4 Balanço crítico

Na atualidade, não é mais possível sustentar a existência de um direito absoluto à soberania ambiental. Embora os Estados possam definir suas políticas públicas ambientais, há importantes limitações quanto às atividades desempenhadas em seu território, como, por exemplo, o dever de devida diligência em prevenir danos ambientais transfronteiriços, bem como o dever de notificação, consulta e informação aos Estados afetados. Tal restrição advém do caráter unitário e indivisível do meio ambiente, que não reconhece as fronteiras artificiais traçadas pelos Estados.

A partir do reconhecimento do meio ambiente como direito humano, tanto pelo sistema regional interamericano quanto pelo sistema global de proteção dos direitos humanos, uma nova possibilidade se evidenciou: a de utilização do direito de ingerência com base em motivações ecológicas. Não se trata de instrumento de impugnação das legítimas escolhas dos Estados soberanos no âmbito da definição de suas políticas públicas ambientais, mas de medida excepcional, a ser implementada sempre de modo coletivo, por meio das Nações Unidas, quando a consumação ou o agravamento de riscos ecológicos graves se mostrarem absolutamente inaceitáveis e quando o Estado de origem não agir com a devida diligência para solucionar a questão.

Caso necessária a ingerência ecológica, os meios adotados deverão incentivar que o Estado de origem, detentor da responsabilidade primária, solucione o problema por meio de escolhas próprias, desde que adequadas para atender ao grave risco constatado. Ademais, deverão ser observados os parâmetros definidos na Resolução 60/1 da Assembleia Geral da ONU (*responsibility to protect*) e na doutrina quanto à ingerência humanitária. Com isso, se espera que a mobili-

zação coletiva da sociedade internacional e que a adoção de medidas diplomáticas e pacíficas surtam os efeitos desejados no Estado de origem, a fim de que ele assuma sua responsabilidade e afaste o grave risco ecológico verificado em seu território, sem que, para isso, seja necessário o uso da força, último recurso disponível.

Referências

BACHELET, Michel. **Ingerência ecológica: Direito Ambiental em questão**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945**. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Brasília, DF: Presidência da República, [1945]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. Acesso em: 13 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm. Acesso em: 23 ago. 2022.

BULL, Hedley. **The Anarchical Society: a study of order in world politics**. 4. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

CONDON, Bradly John. **Environmental sovereignty and the WTO: trade sanctions and International Law**. Leiden: Brill, 2006. Disponível em: <https://www.proquest.com/legacydocview/EBC/468001>. Acesso em: 11 ago. 2022.

CORTE IDH. **Opinión Consultiva OC-23/17**, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia. 2017. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf. Acesso em: 16 ago. 2022.

CRAIK, Neil. The duty to cooperate in the customary law of environmental impact assessment. **The Internacional And Comparative Law Quarterly**, Cambridge, v. 69, n. 1, p. 239-259, jan. 2020. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1017/S0020589319000459>. Acesso em: 21 ago. 2022.

CRAWFORD, James. **Brownlie's Principles of Public International Law**. 9. ed. Oxford: Oxford University Press, 2019.

DEFARGES, Philippe Moreau. **Nouvelles relations internationales**. Paris: Points, 2017.

DUPUY, Pierre-Marie; VIÑUALES, Jorge Enrique. **International Environmental Law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FLOH, Fábio. Direito Internacional Contemporâneo: elementos para um Direito Internacional na nova ordem internacional. **Revista Jurídica Logos**, São Paulo, n. 5, p. 145-164, jan. 2009. Disponível em: <https://app.vlex.com/#WW/vid/300414094>. Acesso em: 13 ago. 2022.

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. Art. 4º, I. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022. *E-book*.

HAEDRICH, Martina. Internationaler Umweltschutz und Souveränitätsverzicht: eine Untersuchung zum Wandel des Souveränitätsverständnisses. **Der Staat**, Berlin, v. 39, n. 4, p. 547-569, 2000. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/destaat39&i=571>. Acesso em: 5 ago. 2022.

HEINTZE, Hans-Joachim. Introdução ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos. In: PETERKE, Sven (org.). **Manual prático de Direitos Humanos internacionais**. Brasília: ESMPU, 2010. p. 21-83. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/manual-pratico-de-direitos-humanos-internacionais>. Acesso em: 22 ago. 2022.

ICJ. Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain). **Reports of judgments, advisory and orders**. 5 February 1970. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/50/050-19700205-JUD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.

ILC. Fragmentation of International Law: difficulties arising from the diversification and expansion of International Law. **Report of the Study Group of the International Law Commission**. 13 April 2006. Disponível em: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra. Os fundamentos do Direito Internacional contemporâneo: da coexistência aos valores compartilhados. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**. Belo Horizonte, n. V-2, p. 203-219, jul. 2010. Disponível em: <https://app.vlex.com/#WW/vid/378357354>. Acesso em: 13 ago. 2022.

LAW, Jonathan. **A Dictionary of Law**. 10. ed. Oxford: Oxford University Press, 2022.

LEE, Daniel. **The Right of Sovereignty**: Jean Bodin on the Sovereign State and the Law of Nations. Oxford: Oxford University Press, 2021.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MEADOWS, Donella Hager *et al.* **The limits to growth**: a report for the club of rome's project on the predicament of mankind. New York: Universe Books, 1972. Disponível em: https://collections.dartmouth.edu/content/deliver/inline/meadows/pdf/meadows_ltg-001.pdf. Acesso em: 14 ago. 2022.

MOURA, Luiza Diamantino. Ingerência ecológica: um instrumento de salvaguarda ambiental justificado pela proteção aos direitos humanos. **Revista de Direitos Humanos em Perspectiva**, Minas Gerais, v. 1, n. 2, p. 167-184, jul./dez. 2015.

Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/direitoshumanos/article/view/840/835>. Acesso em: 13 ago. 2022.

OLIVEIRA, Raul José de Galaad. O preceito da soberania nas constituições e na jurisprudência brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 37, n. 146, p. 153-173, abr. 2000. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/587>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ONU. **ONU aprova resolução sobre meio ambiente saudável como direito humano**. 28/07/2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/07/1796682>. Acesso em: 21 ago. 2022.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental Internacional**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2014.

SANDS, Philippe. PEEL, Jacqueline. **Principles of International Environmental Law**. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

SHAW, Malcolm Nathan. **International Law**. 9. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

UN. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. **Rio Declaration on Environment and Development**. 1992. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2022.

UN. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. 1972. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/300/05/IMG/NL730005.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

UN. **Resolution 43/131 adopted by the General Assembly on 8 December 1988**. Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations. 1988. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/54269>. Acesso em: 22 ago. 2022.

UN. **Resolution 60/1 adopted by the General Assembly on 16 September 2005**. World Summit Outcome. 2005. Disponível em: <https://www.un.org/womenwatch/ods/A-RES-60-1-E.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

UN. **Resolution 76/300 adopted by the General Assembly on 28 July 2022**. The human right to a clean, healthy and sustainable environment. 2022. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/442/77/PDF/N2244277.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

UN. **Statement 23500 made by the President of the Security Council**. 1992b. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/043/34/PDF/N9204334.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

UN. Trail smelter case (United States v. Canada). **Reports of international Arbitral Awards**. 11 March 1941. Disponível em: https://legal.un.org/riaa/cases/vol_III/1905-1982.pdf. Acesso em: 21 ago. 2022.

UN. **Ukraine**: urgent agreement needed to end fighting around Zaporizhzhia nuclear plant. 23 August 2022b. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/08/1125292>. Acesso em: 26 ago. 2022.

UN. Vienna Declaration and Programme of Action. **World Conference on Human Rights**. 1993. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/183139/files/A_CONF.157_23-EN.pdf. Acesso em: 28 ago. 2022.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

17 Intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente

*Anna Gabert Nascimento*¹⁰⁵

*Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira*¹⁰⁶

*Lucas Coimbra Soares*¹⁰⁷

A partir da década de 1980, no Brasil, postula-se uma mudança de paradigma no tocante à proteção do meio ambiente: de uma visão utilitarista e economicista para a ideia de ambiente como bem jurídico autônomo, apoiado em valores ecológicos. Assim, por meio de uma concepção holística de ambiente, ou seja, vendo-o como um equilíbrio complexo e frágil, sua defesa tornou-se uma tarefa essencial. Cabe ao Poder Público e à coletividade o dever de preservá-lo. Dever esse que é obrigatório em relação ao Estado.

O princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa ao meio ambiente nasce com objetivo de garantir a efetividade no cumprimento das normas ambientais, sejam elas constitucionais ou infraconstitucionais, com intuito de organizar e de sistematizar a defesa ambiental. Esse princípio está intrinsecamente ligado à atividade da administração pública, em seus três níveis de governo, concretizando-se através do poder de polícia ambiental.

17.1 Previsão normativa

As primeiras menções quanto ao princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, ainda que de maneira implíci-

¹⁰⁵ Mestranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Bolsista PROSUC/CAPES (Modalidade I). Advogada e Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo. E-mail: annagabertn.31@outlook.com.

¹⁰⁶ Doutor (2011) e Mestre (2005) em Direito pela UFSC. Pós-Doutorado (2019) na Pace University/NY, Elisabeth Haub School Of Law. Professor na Universidade de Caxias do Sul em diversos Cursos e no PPGDir (Mestrado e Doutorado em Direito Ambiental). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico. E-mail: cemsilveira@ucs.br.

¹⁰⁷ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul, bolsista pelo PROSUC/CAPES, modalidade II, membro do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica.

ta, ocorreram a partir da década de 1970, no âmbito internacional. Tal época foi marcada pela alteração da visão utilitarista para uma concepção holística de viés ecológico em relação ao ambiente. A base para o princípio em questão consta do item 17 da Declaração de Estocolmo de 1972, segundo o qual “deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente” (ONU, 1972). Destaca-se a atribuição às instituições nacionais, que possuem o dever de tratar da utilização dos recursos ambientais dos Estados, com o propósito de melhorar a qualidade do meio ambiente; ou seja, pode-se observar, nesse item, a incidência do princípio da confiança legítima, originário do Direito Administrativo, associado à proteção do meio ambiente.

De maneira semelhante, países pioneiros na criação de legislações ambientais ecológicas (como é o caso do Estados Unidos da América e da Alemanha, no início da década de 70), compeliram o Estado a intervir em matérias antes limitadas ao direito privado. Nesses países, a intervenção estatal em prol da defesa do bem ambiental superou a ideia de apenas “confiar-se” nas instituições, a fim de impor medidas obrigatórias que devem ser adotadas pelo Estado a fim de evitar a degradação ambiental. A título de exemplo, tem-se a *National Environmental Policy Act* (NEPA), de 1970, considerada a Carta Magna de leis ambientais federais nos Estados Unidos. Essa norma tem como objetivo, de acordo com a *Environmental Protection Agency* (EPA), “assegurar que todos os ramos do governo deem a devida atenção ao meio ambiente antes de empreender qualquer ação federal importante que afete significativamente o meio ambiente” (CEQ, 2007).

No Brasil, a noção de intervenção estatal obrigatória pode ser extraída do artigo 225 da Constituição Federal: no *caput*, quando impõe ao poder público, bem como à coletividade, o dever de proteção e de defesa do meio ambiente para presentes e futuras gerações; e, sobretudo, no § 1º, que discrimina as incumbências mais importantes do poder público a fim de assegurar esse direito:

Art. 225. [...]

§ 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.

VIII – manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis destinados ao consumo final, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam a alínea “b” do inciso I e o inciso IV do caput do art. 195 e o art. 239 e ao imposto a que se refere o inciso II do caput do art. 155 desta Constituição.

Nos referidos incisos constam inúmeros mandamentos normativos pelos quais o Estado deve exercer seu papel de agente protecional, ressoando nos verbos *preservar*, *definir*, *exigir*, *controlar*, *promover*, *defender*. Acentua Sarlet (2017, p. 18) que, além da norma geral que atribui deveres de proteção ambiental ao Estado (i.e., o *caput*), o artigo 225 também traz “um extenso rol exemplificativo de atribuições a cargo dos entes públicos” (§ 1º). Em outras palavras, a CF/88 estabeleceu um mapa institucional com atribuições e competências distribuídas entre os diversos entes estatais, com o propósito de assegurar efetividade à proteção ecológica.

A previsão normativa em relação ao princípio da intervenção estatal de proteção do ambiente não está restrita à norma constitucional: extraem-se do corpo legal inúmeras menções ao princípio em questão, em especial das normas de caráter administrativo, que têm o condão de ordenar a atividade dos entes federativos com relação aos diversos temas sugeridos.

A LC 140/2011, que distribui competências aos três entes federativos, institui uma semântica de proteção ao meio ambiente e sobreleva

a importância da intervenção estatal ambiental, particularmente em casos de licenciamento. O artigo 3º da LC 140/2011 define os objetivos comuns a todos os entes federativos, no exercício da competência comum do artigo 23 da Constituição Federal (Brasil, 2011).

Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar:

I – proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II – garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III – harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; e

IV – garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Além disso, a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estabelece em seu art. 2º, inciso I,

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios: I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (Brasil, 1938).

Encontra-se bem fundamentada, portanto, a atribuição do poder público em manter um ambiente equilibrado para o usufruto de todos.

Observa-se, do histórico normativo nacional, internacional e comparado, uma evolução quanto à intervenção estatal sobre a defesa ambiental. No Brasil, esse processo culmina com a Constituição de 1988 e, posteriormente, com a LC 140/2011. O princípio da confiança legítima, ligado à ideia de segurança jurídica, não era o suficiente para o Direito Ambiental, que necessitava da imposição de obrigações aos entes da administração para uma aplicação mais efetiva das normas de defesa ambiental. Assim, da união entre a confiança “institucional” e os deveres impostos pela Constituição Federal ao poder público, surge, de forma explícita, o princípio da *intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente*, que assume força de um *dever fundamental*.

17.2 Conteúdo do princípio

A partir da proteção constitucional e infraconstitucional do meio ambiente, foi necessária a criação de mecanismos de intervenção estatal para a tutela ambiental. Sarlet e Fensterseifer (2017, p. 15) sustentam que, no modelo de Estado Socioambiental, o Estado tem um papel ativo e promocional dos direitos fundamentais, especialmente no que tange à tutela ambiental. Para Machado (2013, p. 137) a gestão do meio ambiente não compete apenas à sociedade civil, nem o direito ambiental se restringe à relação entre poluidores e vítimas da poluição. Trata-se, antes de tudo, de um dever de o Estado atuar tanto na ordem interna como no Direito internacional. Além de fiscalizar os atores sociais, por meio do poder de polícia, o Estado deve também efetuar a criação de políticas direcionadas a um ambiente sadio.

Teixeira (2006, p. 104) enfatiza que o Estado, a partir da conjuntura constitucional de defesa ao meio ambiente, passa a ter um papel fundamental na intervenção através de mecanismos legislativos e de políticas públicas direcionadas à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Corroborando esse argumento, Steinmetz (2018, p. 2) argumenta que “a Constituição do Brasil de 1988 atribuiu posição especial aos deveres estatais de defesa e proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e que “esses deveres se projetam sobre todos os âmbitos que compõem o meio ambiente”. Ao observar o conteúdo normativo constitucional, é possível verificar que há uma proteção a todas as esferas ambientais quando a Constituição Federal de 1988 refere a necessidade de um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações.

A partir de 1988, portanto, tem-se uma nova concepção do Estado no que diz respeito ao bem ambiental. Com as novas concepções advindas da ideia constitucional de desenvolvimento, “passou-se a reclamar um papel ativo do Estado no socorro dos valores ambientais” (Fiorillo, 2020, p. 86), sendo tais valores a base para uma série de regramentos e políticas públicas estatais. Em síntese, “a inserção da proteção ambiental na Constituição legitima e facilita – e, por isso, obriga – a intervenção estatal, legislativa ou não, em favor da manutenção e recuperação dos processos ecológicos essenciais” (Benjamin, 2015, p. 40). Diante da legitimação e do mandamento constitucional, sob pena de o Estado

ser responsabilizado por sua omissão, as ações do poder público passam a ter um cunho obrigatório.

Essa intervenção estatal, conforme Modé, se dá basicamente de duas formas: por meio de mecanismos de direção e de indução:

Os mecanismos de direção qualificam-se pela imposição de normas permissivas ou proibitivas, basicamente definidoras de instrumentos de comando e controle de emissões ou da limitação ao uso de recursos, da fiscalização e aplicação de sanção sobre os infratores e da imposição do dever de reparação do dano. A seu turno, através dos mecanismos de indução, o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância com as leis que regem o funcionamento dos mercados induzindo os agentes econômicos a determinados comportamentos que, na visão do Estado, sejam desejáveis (Modé, 2004, p. 70).

Para Milaré (2001), o princípio da intervenção estatal obrigatória consiste no dever do Estado de estar em consonância com a tutela do meio ambiente, através das três esferas de poder. Cabe ao Estado implementar políticas públicas e buscar um planejamento em prol de atividades que visem a prevenção e o combate aos danos ambientais. Moraes *et al.* (2015, p. 311) entendem que a intervenção estatal obrigatória em matéria ambiental é um dos principais meios, conceitualmente falando, de fortalecimento da gestão ambiental, já que “o ditame constitucional impõe ao Poder Público o papel de principal tributário das obrigações positivas (atuar em prol da proteção ambiental), quanto negativas (abster-se de atos de degradação ambiental)”. Além disso, Benjamin (2015, p. 41) enfatiza que a abstenção do Estado, por resultar em omissão do dever de “agir e tutelar”, só pode ser admitida excepcionalmente e de forma motivada. O Estado tem o dever de elaborar políticas públicas ambientais e assegurar, nos processos decisórios, os caminhos menos gravosos ao equilíbrio ambiental.

Nesse caso, em havendo dano ambiental, segundo Milaré (2001, p. 437) o ente estatal pode ser responsabilizado pelas ações e pela omissão em seu dever de intervenção em prol do meio ambiente. A responsabilidade pelo dano deve ser atribuída tanto ao “agente poluidor” quanto àquele que tinha o dever constitucional de fiscalização e proteção do meio ambiente. Não obstante, evidencia-se o dever/necessidade do Estado de garantir, através de alguns instrumentos e regulamentos, a tutela do bem ambiental (Barros, 2019, p. 74). Em tom crítico, Melo e Meneguim (2022, p. 3) sustentam que há necessidade de adequação dos atos estatais de intervenção, já que, muitas vezes, há

uma desvinculação entre o campo normativo e o plano fático. A não intervenção do Estado nos casos em que deveria agir justifica posteriores ações em relação à responsabilidade civil objetiva¹⁰⁸ e até mesmo responsabilização criminal em relação à prevaricação do servidor público. Benjamin (2015, p. 41) ressalta que “no Brasil, o desvio desse dever pode caracterizar improbidade administrativa e infrações e tipos penais e administrativos”, questão que será examinada no próximo tópico.

17.3 Âmbito de aplicação do princípio

Tendo em conta as construções teóricas e normativas em torno ao princípio da intervenção estatal obrigatória em matéria ambiental, já está claro o amplo leque de ações atribuíveis ao poder público na matéria. Em alguns casos, porém, há dificuldade na concretização dos mecanismos constitucionais de intervenção e de defesa do meio ambiente por parte do Estado, sendo necessário que os legitimados recorram às vias judiciais para obter a atenção do poder público em determinadas matérias. Dessa forma, o âmbito de aplicação do princípio será ilustrado com alguns casos, citados a seguir.

O primeiro acórdão a ser referenciado neste estudo é proveniente do Supremo Tribunal Federal, por referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.757, proveniente do Distrito Federal, tendo como relatora a Min. Rosa Weber:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO CO-OPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS

¹⁰⁸ Sobre responsabilidade civil, Cavalieri Filho (2021, p.52) refere que se trata daquela que se dá “sem culpa, baseada na chamada teoria do risco”. Esta, também vem prevista no art. 927, parágrafo único do Código Civil, o qual refere que “Art. 927 Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo. Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2022, p. 1-2).

Na decisão prolatada foram analisados os critérios de competência em matéria ambiental, para a intervenção do Estado. Nesse caso, foram considerados corresponsáveis pela fiscalização de licenciamento ambiental tanto o município quanto a União, já que, de acordo com a lei 140/2011, tem-se uma competência comum. É dever, nessa modalidade de repartição de competências, a atuação supletiva dos entes federativos em caso de quaisquer omissões ou de precariedade no agir dos demais entes. Ao firmar entendimento, o STF confirma a necessidade de cooperação entre os órgãos administrativos ambientais com a finalidade de estabelecer uma intervenção que vise a proteção ambiental.

O acórdão firmou um importante entendimento perante a inércia em relação à intervenção estatal de outros entes federativos, estabelecendo a chamada competência supletiva, de modo que

[...] a omissão ou mora administrativa imotivada e desproporcional na manifestação definitiva sobre os pedidos de renovação de licenças ambientais instaura a competência supletiva do art. 15 e (ii) ao § 3º do art. 17 da Lei Complementar nº 140/2011, esclarecendo que a prevalência do auto de infração lavrado pelo órgão originalmente competente para o licenciamento ou autorização ambiental não exclui a atuação supletiva de outro ente federado, desde que comprovada omissão ou insuficiência na tutela fiscalizatória (Supremo Tribunal Federal, 2022, p. 7).

Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal estabelece um firmamento no que tange à obrigatoriedade de intervenção através do licenciamento ambiental, sendo a fiscalização e o dever de agir de responsabilidade de todos os entes federativos envolvidos.

Esse dever estatal de agir é de grande importância diante das possíveis consequências que podem ser atribuídas a ele. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), em julgamento de Agravo em Recurso Especial de nº

1.756.656, tendo como relator o Ministro Francisco Falcão, atribuiu ao estado a responsabilidade objetiva diante da omissão.

ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR DANO AMBIENTAL. CONSTRUÇÃO DE MORADIAS EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. CIÊNCIA DO MUNICÍPIO. INÉRCIA POR MAIS DE SEIS ANOS. RESPONSABILIDADE OBJETIVA POR OMISSÃO. AGRAVO CONHECIDO PARA DAR PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL (Superior Tribunal de Justiça, p. 1, 2022).

Destaca-se que, no caso em lide, o Estado se omitiu por mais de 6 anos em relação à construção de moradias em uma Área de Preservação Permanente (APP). Essa omissão acarretou danos à vegetação e à conservação do bioma Mata Atlântica, sendo que o estado foi responsabilizado juntamente a quem deu causa ao dano, pois, mesmo ciente, se imiscuiu do seu poder de polícia, agravando ainda mais o dano ambiental em face da proporção tomada. Por fim, o Superior Tribunal de Justiça decidiu-se pela atribuição de responsabilidade solidária, objetiva e ilimitada ao Estado.

Entretanto, para além da aplicação do princípio em casos de responsabilidade objetiva, tem-se políticas que vão ao encontro da intervenção estatal obrigatória. Barros (2019, p. 73) exemplifica que a tributação extrafiscal pode ser compreendida como um mecanismo de intervenção do estado. Segundo a autora, este “surge como um mecanismo de mitigação dos danos ambientais, sendo que, nas últimas décadas, vem sendo aplicado em diversos países de economia desenvolvida”. Nesse caso, o tributo não teria apenas a finalidade de arrecadação, mas também de reduzir o consumo e a produção de certos bens que podem degradar o meio ambiente.

Outra forma de intervenção estatal direta, através de políticas públicas, é a inserção de ações governamentais direcionadas à educação ambiental, que surge como forma de melhoramento de várias perspectivas, tais como a “social” e a “cultural”. Esse tipo de intervenção é preventivo: o setor público tem o dever constitucional de agir através de políticas de delineamento de ações interventivas estatais que possam fazer a educação avançar para a consciência ambiental (Souza, 2012, p. 262).

Assim sendo, é possível vislumbrar que a intervenção estatal obrigatória pode se dar por meio de: a) *formas preventivas*, como é caso

das políticas públicas ou do poder de polícia preventivo; ou b) *formas repressivas* na utilização do poder de polícia administrativa mediante a aplicação de sanções, ou, na forma mais gravosa, por meio de ações judiciais, seja na esfera cível ou penal.

17.4 Balanço crítico

Ao verificar-se a previsão normativa, na visão internacional, comparada e nacional, bem como o conteúdo e a aplicação do princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, torna-se possível tecer algumas assertivas. O princípio em questão estabelece a necessidade/obrigatoriedade do Estado de tutelar o meio ambiente. Trata-se de um bem de uso coletivo e comum, incluindo as futuras gerações, cabendo à população exigir das instituições públicas o cumprimento dessa obrigatoriedade.

Ainda, a intervenção obrigatória do Estado é um ponto nevrálgico entre a norma e aplicação desta, uma vez que o poder público cria um dever e dita a forma de exercê-lo, seja através do poder de polícia ambiental, seja por meio da criação de políticas públicas voltadas à consolidação de um ambiente ecologicamente equilibrado. Comprova-se essa afirmativa pela incidência da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente, ainda que de forma implícita, nas legislações ambientais que criam instrumentos para viabilizar tal defesa e proteção. São exemplos disso a Lei Complementar nº 140/2011 e a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), a Lei 9433/1998 (Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos) e diversas leis estaduais, como o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (Lei nº 11.520/2000).

Não obstante, como já mencionado neste capítulo, inclusive pelo *caput* do art. 225, da CRFB, o dever de proteção ambiental não é de exclusividade do Estado, sendo também encargo da coletividade. Nesse sentido, é necessário conciliar o princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente com o princípio da participação popular em matéria de meio ambiente, tema de outros capítulos da presente obra.

Por fim, vale a pena enfatizar que a intervenção obrigatória do Estado é um princípio importante para assegurar uma gestão ambiental eficaz; entretanto, não garante, por si só, essa eficácia. Nesse sentido,

Oliveira e Coutinho (2022, p. 277), em comentário ao princípio 11 da Declaração do Rio sobre Meio ambiente e desenvolvimento, postularam um conjunto de critérios para análise da efetividade da legislação ambiental brasileira, entre os quais a “clareza de conceitos técnicos”, a “coordenação entre as competências dos órgãos da União e dos entes federativos”, a “conexão entre as políticas existentes”, a “previsão de instrumentos de gestão judiciais e extrajudiciais, de participação e de acesso à informação” e a possibilidade de retrocesso na proteção ambiental. Propondo um balanço da legislação brasileira em conformidade com estes critérios, entendem as autoras que sua efetividade é bastante limitada, particularmente no aspecto qualitativo.

Referências

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. 23. ed. São Paulo: Grupo GEN, 2023.

BARROS, Marta. Tributação extrafiscal ambiental: mecanismo de intervenção estatal, capaz de diminuir as incidências negativas sobre o meio ambiente. *In*: MARCHIORI NETO, Daniel Lena; RABBANI, Roberto; MEDEIROS, Orione Dantas de (org.). **Estudos contemporâneos sobre Direito, Estado e Sociedade**. Rio Grande: Furg, 2019. v. 1.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 2011**. Brasília, DF: 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, DF: 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm#:~:text=L6938&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 10 maio 2023.

CANOTILHO, José Joaquim G.; LEITE, José Rubens M. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2015.

CAVALIERI FILHO, SERGIO. **Programa de responsabilidade civil**. 15 ed. Barueri: Atlas, 2021

COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY-CEQ. **A citizen's guide to the NEPA Having your voice heard**. Guidebook, executive Office of The President of the United States. 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Ana Paula Andrade; MENEGUIN, Fernando. **Soft Regulation: Formas de Intervenção Estatal para Além da Regulação Tradicional**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2022.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**: doutrina, jurisprudência, glossário. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MODÉ, Fernando Magalhães. **Tributação ambiental**: a função do tributo na proteção do meio ambiente. Curitiba: Juruá, 2004.

MORAES, Raimundo. O poder-dever constitucional de proteção ambiental do poder público: comentários ao agravo regimental no recurso especial nº 1.183.279-PA. **RSTJ**, v. 27, n. 237, pp. 287-314, jan./mar. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: **Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 6p., 1972.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SOUZA, Lidiany Angélica Marques Silva de. Educação ambiental e desenvolvimento. **Revista de informação Legislativa**, Brasília, a. 49, n. 195, 2012.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. Os princípios do direito ambiental como instrumentos de efetivação da sustentabilidade do desenvolvimento econômico. **Revista Veredas do Direito**, v. 13, n. 26, p. 289-317, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/705>. Acesso em: 19 abr. 2023.

STEINMETZ, W. Deveres estatais de proteção da fauna e direito fundamental de livre exercício de culto: o caso do Recurso Extraordinário 494.601. **Espaço Jurídico Journal of Law [EJL]**, [s.l.], v. 19, n. 3, p. 813-822, 2019. DOI: 10.18593/ejl.20076.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Agravo em Recurso Especial nº 1.756.656**. Min. Francisco Falcão. 2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202002330000&dt_publicacao=21/10/2022 Acesso em: 10 maio 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de inconstitucionalidade 4.757** – Distrito Federal. Relatora Min. Rosa Weber. 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294937> Acesso em: 10 maio 2023.

OLIVEIRA, Carina Costa de; COUTINHO, Larissa. Princípio 11. In: TOLEDO, André de Paiva; LIMA, Lucas Carlos (orgs.). **Comentário Brasileiro à Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

TEIXEIRA, Orci Paulino Bretanha. **O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Summary of the National Environmental Policy Act. **United States Environmental Protection Agency**, [20--] Disponível em: <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-national-environmental-policy-act>. Acesso em: 16 maio 2023.

18 Federalismo cooperativo em matéria ambiental

*Cleidi Cristini de Souza*¹⁰⁹

*Mário Rodrigo Corrêa*¹¹⁰

*Gerson Tadeu Astolfi Vivan*¹¹¹

Ficou para trás o estado unitário, inaugurado durante o período imperial brasileiro, delineado na Constituição de 1824 (Maluf, 2023).¹¹² A forma de estado consagrada na Constituição Imperial se caracterizava pela existência de uma autoridade única, que exercia seu poder político e administrativo sobre todo o território, tendo os entes regionais autonomia decorrente da descentralização administrativa. As formas de Estado concernem ao problema das relações entre o poder central e as coletividades, entre o centro e a periferia, entre o poder normativo nacional e o poder normativo regional e local. Para fins didáticos, a doutrina distingue entre formas simples e complexas de Estado, nas quais a maior centralização de poder encontra-se no Estado unitário; a maior descentralização, no Estado federal; entre ambos, insere-se o Estado regional (Ranieri, 2019, p. 145).

¹⁰⁹ Mestre em Direito pela UCS. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC-RS), Advogada, Especialista em Direito Notarial e Registral (Unisinos). Registradora Civil Substituta e Interina em Bento Gonçalves(RS) (2007-2019), Registradora Civil e de Imóveis Substituta em Veranópolis(RS) (2019-2024). E-mail: cleidisouza@hotmail.com.

¹¹⁰ Mestre em Direito pela UCS. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho (Faculdades Damásio/SP). Pós-Graduando em Direito Ambiental e Urbanístico (Faculdades Damásio/SP). Advogado. E-mail: mario@mrcorrea.adv.br

¹¹¹ Mestre em Direito pela UCS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica – PUC. Registrador Civil e de Imóveis de Veranópolis(RS). E-mail: gersonvivan@hotmail.com.

¹¹² O Brasil-Império era um Estado juridicamente unitário, mas, na realidade, era dividido em províncias. O ideal da descentralização política, no Brasil, vem desde os primórdios da nossa existência, desde os tempos coloniais. Os primeiros sistemas administrativos adotados por Portugal, as governadorias gerais, as feitorias, as capitânias, traçaram os rumos pelos quais a nação brasileira caminharia fatalmente para a forma federativa. A enormidade do território, as variações climáticas, a diferenciação dos grupos étnicos, toda uma série imensa de fatores naturais ou sociológicos tornaram a descentralização política um imperativo indeclinável da realidade social, geográfica e histórica. E quando o centralismo artificial do primeiro Império procurou violentar essa realidade, a nação forçou a abdicação de D. Pedro I, impondo a reforma da Carta Imperial de 1824, o que se realizou pelo Ato Adicional de 1834, concessivo da autonomia provincial. (Maluf, 2023, p. 82).

No ano de 1889, em ato contínuo à Proclamação da República, o Decreto nº 1, de 15 de novembro, editado pelo Marechal Deodoro da Fonseca, transforma as antigas províncias em estados, dando início à tradição federativa do Brasil, que veio a ser regulada mais precisamente na Constituição de 1891.¹¹³ Inspirada no federalismo clássico, de origem norte-americana, delineado na Convenção da Filadelfia de 1787, a forma de estado acolhida pela embrionária República, essencialmente, tem as seguintes características, conforme a doutrina: a) bicameralismo; b) indissolubilidade; c) autonomia política dos entes federados; d) repartição de competências; e) cláusula de proteção (cláusulas pétreas); e) possibilidade de intervenção federal; f) existência de Constituição Federal; g) existência de órgão Legislativo estadual; h) existência de Tribunal Federativo, I) nacionalidade única. (Mendes; Cavalcante Filho, 2021, p. 176).

Mendes e Cavalcante Filho (2021, p. 174) fazem interessante alegoria na diferenciação do estado unitário e do estado federal:

Na realidade, o que caracteriza uma federação é a existência de vários níveis ou degraus de governo, sem hierarquia uns em relação aos outros, todos eles dotados de um poder de autodeterminação limitada, chamado de autonomia política. Em termos simples, pode-se considerar que o Estado Unitário pode ser representado por uma casa “sozinha no lote” (1 terreno = 1 casa); ao contrário, a Federação pode ser comparada a um condomínio, em que dentro de um mesmo terreno há várias casas ou unidades habitacionais. Claro que nenhuma dessas casas é soberana, nenhuma dessas casas tem poder absoluto de se autodeterminar; mas, dentro das regras básicas da convenção de condomínio, cada casa decide seu próprio rumo (autonomia política).

Na Federação brasileira (condomínio), teríamos a União (“sindica” do condomínio, tanto que fala em nome dele, embora com ele não se confunda), os Estados (blocos) e os Municípios (apartamentos). A “convenção de condomínio” é a Constituição Federal, mas cada “bloco” elabora sua convenção específica (constituições estaduais), e cada apartamento também deve elaborar suas regras de convivência (lei orgânica).

Embora depois da Constituição de 1891 tenha havido episódios de flerte, novamente, com a forma de estado unitário,¹¹⁴ predominou

¹¹³ “Art 1º – A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil. [...] Art 2º – Cada uma das antigas Províncias formará um Estado e o antigo Município Neutro constituirá o Distrito Federal, continuando a ser a Capital da União, enquanto não se der execução ao disposto no artigo seguinte” (Brasil, 1891).

¹¹⁴ Na Constituição de 1937, outorgada no Governo Vargas, havia intervenção permanente e centralização dos poderes na União, como também na Constituição de 1967 e nas

na história constitucional brasileira a opção pelo federalismo, com adaptações culturais e políticas. Trata-se de um fenômeno comum, aliás, a todos os países que o adotaram, uma vez que a versão clássica nem sempre atendia às ambições dos poderes locais.

18.1 Federalismo Dual e Cooperativo

No estado federal há a coexistência de entes políticos territoriais. Todos possuem os poderes constituinte e legislativo, com objetivos e interesses comuns, atuando em faixas políticas e administrativas específicas. “A chave para a compreensão dessa forma de Estado é a inexistência de centralização do poder estatal devida à sua distribuição entre os entes federados, isto é, entre a União (ente central) e entes periféricos” (Ranieri, 2023, p. 191). Ficasse o poder centrado na União, ter-se-ia revivida a modelagem de estado unitário, que admite, como já visto, repartição de atividades administrativas com entes subnacionais, configurando, porém, não uma divisão de poder político, mas a atribuição a estes de autonomia administrativa, apenas.

Fundamentalmente, a correlação de poder interna do estado federal, que é “governado por governos de múltiplos níveis ou camadas, cada um com suas competências próprias” (Antunes, 2015, p. 3), é a nota da essência do federalismo. O grau da centralização ou descentralização de poder, com consequência na atribuição de competências legislativas e administrativas, atende a interesses das forças políticas territoriais. Importante, porém, que o estado tenha, em sua estruturação, para se identificar com as premissas federalistas, autonomia ampla dos estados membros, exercida com observância das limitações que a soberania da federação lhe imponha, elencadas na Constituição Federal.

Sob o ponto de vista, então, da repartição das competências, que nada mais é do que a exteriorização da distribuição do poder entre os entes federados, o federalismo pode ser classificado como dual ou cooperativo.

A formatação original do federalismo, na harmonização da atuação dos entes integrantes dessa forma de estado, concebe o fracionamento estanque das competências entre o estado federal e os estados mem-

Emendas Constitucionais de 1969, estas adotadas nos governos militares de Castelo Branco e de Costa e Silva, respectivamente. Nesses períodos, se diz, o processo de centralização de poder na União teria estrangulado a federação (Almeida, 2018, p. 28).

bros. O que se poderia dizer, à vista da doutrina atual das repartições de competências, é que as atribuições políticas e administrativas dos entes eram privativas. O modelo de federalismo dual original, delineado na Convenção da Virgínia de 1787, recorta competências dos estados e as entregas ao poder central, remanescendo aos estados aquelas não delegadas ou a eles negadas, como referia a Décima Emenda da Constituição dos Estados Unidos, *in verbis*: “Os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem por ela negados aos Estados, são reservados aos Estados ou ao povo”.

Ferreira Filho (1990 *apud* Almeida, 2018) identifica a repartição “horizontal” de competências entre os entes nesta espécie de federalismo, na qual há uma separação radical com a atribuição “a cada um deles de uma ‘área’ própria, consistente em toda uma matéria (do geral ao particular ou específico), a ele privativa, a ele reservada, com exclusão absoluta da participação, no seu exercício, por parte de outro ente”. Quem recebeu a competência pode dispor sobre toda a matéria, sem hierarquia de ações com os outros entes.

A modelagem do federalismo dual é assim esquadrihada por Antunes (2015, p. 18):

A ideia, tal como concebida originalmente, tinha por objetivo prestigiar os poderes locais e, ao mesmo tempo, restringir ao máximo as competências federais. O federalismo dual é o que pode ser considerado como o modelo clássico de federalismo. É uma forma de organização estatal na qual as atribuições da federação e dos Estados-membros estão rigidamente separados e classificados. Em tal modelo federal existem dois níveis políticos: (i) o Estado Federal; e (ii) os Estados Federados ou membros. O Estado Federal é sujeito de direito internacional público, sendo, portanto, dotado de soberania. Os Estados-membros formam a federação e com esta não se confundem. Eles são sujeitos de direito público interno dotados de autonomia constitucional. A autonomia da qual os membros da federação são detentores pode ser caracterizada como a capacidade política que eles têm para tomar algumas decisões sobre administração, finanças e legislar sobre determinados assuntos. Compõe-se a autonomia da capacidade que os estados tem de se auto-organizar, de elaborar suas próprias leis, de arrecadar os seus impostos etc. A União, isto é, a federação, não está legitimada, salvo em situações excepcionais, a intervir nos Estados.

O federalismo dual, portanto, foi a fórmula inicial do federalismo, atribuindo competências privativas a cada ente federal, não existindo competências comuns ou concorrentes entre eles.

Obstáculos de ordem prática, ainda no país berço do federalismo, fizeram com que fosse repensada essa divisão dura, inflexível, das competências dos entes, principalmente no tocante às competências federais, característica do federalismo dual. Situações de amplitude nacional demandavam providências de mesma grandeza, ou, ainda, assimetrias regionais reclamavam intervenções regionais pontuais, como ocorre na Constituição Federal brasileira vigente, que elegeu como objetivo fundamental da República, entre outros, a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, *in fine*). Tais tarefas deviam, e devem, ser uma preocupação do Estado Federal (central), o que demanda atribuições específicas, ainda que em concorrência com os demais entes federativos. A competência é partilhada de modo vertical, comum e concorrente, podendo mais de um ente tratar de temas iguais, desde que de forma escalonada, não no mesmo plano e com delimitação territorial.

Nesse sentido, recorreu-se à necessidade de cooperação entre os entes. Para a harmonização das ações dos entes habilitados constitucionalmente, evitando-se sobreposição de tratamento e de conflitos, de fato “a mesma matéria é atribuída concorrentemente a entes federativos diversos, sempre, porém, em níveis diferentes: a um atribui-se o estabelecimento de normas gerais, a outro o de normas particulares ou específicas” (Almeida, 2018, p. 34). Ainda nos Estados Unidos, então, o federalismo tradicional foi adaptado, mitigando-se a diretriz de competências estanques, únicas, dos entes, para distribuí-las a todos, os quais preservavam a validade das ações a partir do escalonamento das atuações, forjando-se daí a ideia da repartição vertical das competências.

Essa repartição vertical das competências surge a partir da remodelação do federalismo, como dito, com o abandono da versão dual e adoção daquela cooperativa entre os entes. A marca relevante dessa nova versão de federalismo, e é o que interessa nesta pesquisa, “consiste na atribuição de uma série de competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios” (Abi-Eçab; Kurkowski, 2022, p. 44).

Relevante destacar, entretanto, a crítica, aparentemente legítima que se faz ao federalismo cooperativo, de que no fundo ele “corresponde a uma tendência centralizadora que se consolidou como resposta aos desafios lançados pela Primeira Guerra Mundial ao governo dos

Estados Unidos” (Antunes, 2015, p. 19). Identifica-se, de fato, que o federalismo surgido da agregação¹¹⁵ de estados tem forte limitação das atribuições do estado federal, porém as demandas gerais pressionam pela ampliação de tais competências, forçando a centralização. No estado federal marcado pela desagregação,¹¹⁶ quando um estado unitário se descentraliza, ainda assim se mantém um grau elevado de centralização. Então, qualquer que for sua origem – por agregação ou por desagregação –, tem-se que o estado federal cooperativo tem inclinação pela centralização, minimizando as competências dos entes subnacionais formadores da federação.

18.2 Federalismo cooperativo na Constituição Federal

A Constituição Federal do Brasil, promulgada no ano de 1988, não se distanciou, como dito, da tradição federalista, e, no que toca à repartição das competências, do federalismo cooperativo.

A Constituição de 1891 seguiu a congênere norte-americana, consagrando a dualidade de competências entre o Estado Federal e os Estados-Membros; o poder que cabia a um não cabia ao outro.

No Brasil, a primeira experiência de concomitância, concorrência de competências do Estado Federal e dos Estados-Membros, ocorre na Constituição de 1934, v. g., artigos 9º e 10¹¹⁷.

¹¹⁵ “11.1.2.1. Federalismo centrípeto (por agregação): EUA. No caso dos EUA, como vimos, o federalismo se formou por centralização ou por agregação (federalismo centrípeto). Esse é o modelo clássico, no qual vários Estados independentes se reúnem para dar origem a um Estado Federal. Em tal situação, é comum que os Estados-membros resguardem para si uma grande parcela de competências e atribuições, se comparadas ao plexo de matérias atribuídas à União” (Mendes; Cavalcante Filho, 2021, p. 175).

¹¹⁶ “11.1.2.2. Federalismo centrífugo (por desagregação): Brasil. Já no caso do Brasil, o federalismo se formou de maneira diametralmente oposta. Havia, aqui, um só Estado unitário (Império, Constituição de 1824), que, por força de movimentos autonomistas internos (tais como a Revolução Farroupilha e a Revolução Praieira), terminou subdividindo-se, transformando-se em um Estado Federal. Veja-se que, com a Proclamação da República (1889) e a posterior promulgação da Constituição Republicana de 1891, as antigas províncias do Império (cujos governadores eram de livre nomeação e exoneração do Rei) fizeram por assim dizer o ‘upgrade’, transformando-se em Estados-membros, com autonomia política (inclusive o autogoverno, isto é, o poder de elegerem os próprios governantes).

Esse é o movimento conhecido como federalismo por desagregação, ou centrífugo, no qual é comum que a União tenha mais competências do que os Estados-membros” (Mendes; Cavalcante Filho, 2021, p. 175)

¹¹⁷ “Art 9º – É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações.

Daí em diante, ressaltados os períodos de ruptura democrática ocorridos na Constituição de 1937, na de 1967 e nas Emendas de 1969, que tinham viés autoritário e centralizador, as demais experiências constitucionais brasileiras mantiveram-se fiéis ao federalismo cooperativo, no qual o “Estado federal legisla ou define as bases gerais da legislação e os Estados federados executam ou desenvolvem as bases gerais” (Miranda, 2019, p. 204).

A estrutura do estado federal na Constituição Federal de 1988, porém, sofreu importante inovação, o que causa impacto na abordagem da repartição de competências, cara a este trabalho. Trata-se da inclusão do Município entre os integrantes da federação, como se lê no art. 1º, *in verbis*: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal [...]”.

Logramos alcançar, agora, uma federação de terceiro grau, porquanto ostenta ela três níveis: nacional – ocupado pela União –, regional – cometido aos estados – e local – praticado pelos municípios (Agra, 2021).

As competências constitucionais são partilhadas entres estes entes, algumas privativas e exclusivas e outras de modo concorrente ou comum. Aquelas são repartidas de modo horizontal, titularizadas apenas pelos entes indicados; estas, que são próprias do federalismo cooperativo, têm a repartição verticalizada, caso em que os entes concorrem para atuação em determinadas e idênticas matérias, porém em níveis distintos. (Cunha Junior, 2012, p. 907).

As atribuições legislativas e administrativas a todos os entes federados, de modo comum ou concorrente, é que deixam evidente a eleição do constituinte pela forma de estado identificada com o federalismo cooperativo. Exemplares representativos da competência comum

Art 10 – Compete concorrentemente à União e aos Estados:

I – velar na guarda da Constituição e das leis;

II – cuidar da saúde e assistência públicas;

III – proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte;

IV – promover a colonização;

V – fiscalizar a aplicação das leis sociais;

VI – difundir a instrução pública em todos os seus graus;

VII – criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente” (Brasil, 1934).

ou concorrente são encontrados nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal, respectivamente, mas não somente neles, como refere Almeida (2018, p. 114):

Trata-se da competência concorrente, assim tradicionalmente denominada porque, como se afirmou antes, relativamente a uma só matéria concorre a competência de mais de um ente político. Tendo adotado em relação às competências concorrentes o mesmo tratamento dado às competências privativas da União, separou o constituinte, no artigo 23, competências gerais ou de execução cometidas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e, no artigo 24, competências legislativas atribuídas à União, aos Estados e ao Distrito Federal. Adiante, no artigo 30, II, dispôs ainda sobre a competência legislativa concorrente para nela integrar os Municípios. A competência material do artigo 23 foi designada como competência “comum”, termo que, no caso, tem o mesmo sentido de “concorrente”. Haverá uma concorrência de atuação nas matérias que o dispositivo arrola. O que o constituinte deseja é exatamente que os Poderes Públicos em geral cooperem na execução das tarefas e objetivos enunciados. Como diz PAULO LUIZ NETO LOBO (1989:100), “na competência comum ocorre uma descentralização de encargos em matérias de grande relevância social, que não podem ser prejudicadas por questões de limites e espaços de competência”. Convocam-se, portanto, todos os entes federados para uma ação conjunta e permanente. São eles, por assim dizer, chamados à responsabilidade diante de obrigações que cabem a todos.

Os expoentes normativos da divisão de poder entre os entes federativos, à vista do compartilhamento de competências, são, efetivamente, os artigos 23 e 24 da Constituição Federal. Embora ambos tragam a ideia da divisão de atribuições entre os entes, ao tratar das competências materiais, de natureza administrativa, previstas no artigo 23, alude-se à competência comum entre a União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios. Já no artigo 24, que se ocupa da competência legislativa, denomina como concorrente a distribuição efetuada entre a União, Estados e o Distrito Federal, e, também, o Município, que embora não seja referido explicitamente, se legitima por conta do disposto no art. 30, I e II, da CF/88, conforme decidido no Tema 145 de Repercussão Geral do STF.¹¹⁸

¹¹⁸ O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

18.2.1 Harmonização do exercício das competências

É ônus, no federalismo cooperativo, a composição de sobreposição aparente de competências dos entes federativos, distribuídas de modo vertical entre eles. Se por um lado a repartição das competências administrativas e legislativas democratiza o poder e pode emprestar maior efetividade à atuação dos entes federados na defesa do interesse geral, por outro enseja eventuais sobreamentos entre as ações estatais. Para superação de tais sobreposições, o legislador constitucional elegeu métodos diversos para as competências comuns, relativas às atuações administrativas (art. 23) e às concorrentes, vinculadas ao poder legiferante (art. 24), todos eles informados, porém, pelo Princípio da Preponderância do Interesse.

18.2.1.1 Competências comuns

As competências administrativas, materiais, cometidas a todos os entes federativos – daí ser ela comum –, compõem um rol de 12 itens contendo matérias de amplo alcance, que passam, exemplificativamente, pelo patrimônio público, pessoa portadora de deficiência, bens de valor histórico e cultural, acesso à cultura, educação, tecnologia, pesquisa e inovação, proteção e preservação do meio ambiente, produção agropecuária e abastecimento alimentar, moradia e saneamento básico, pobreza e marginalização, recursos hídricos, educação para segurança no trânsito, entre outros elencados no artigo 23 da Constituição Federal.

Sabedor da dificuldade de gerenciamento das ações administrativas entre os entes legitimados, com inspiração nos princípios da prevalência do interesse e da subsidiariedade, o legislador constitucional remeteu à legislação complementar a disciplina da cooperação interfederativa para exercício das competências materiais comuns, conforme o parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

Todavia, as leis complementares do disposto constitucional não poderão pretender atribuir competências privativas a cada um dos entes, no âmbito daquelas matérias relacionadas no artigo 23. Isso des-

naturaria o espírito cooperativo da federação, prestigiado no parágrafo único do artigo 23.

A repartição das competências constitucionais, de um modo geral, observa o Princípio da Preponderância do Interesse, de modo que

[...]sendo o interesse local, deverá atuar o município; ultrapassando os limites municipais ou estando adstrito a toda a unidade estadual, a competência será do estado; se, contudo, o interesse transcender os limites estaduais ou compreender todo o território nacional, a competência será demarcada a favor da União (Ramos; Sampaio, 2015, p. 94).

Não se olvidou, também, como vetor das atribuições das tarefas administrativas dos entes, do Princípio da Subsidiariedade, que autoriza a convocação dos entes centralizadores de modo supletivo apenas na omissão ou ação deficiente dos entes menores – artigos 15 e 16 da Lei Complementar nº 140 –, prestigiando o fortalecimento da esfera local, com inspiração na área ambiental, por exemplo, no Princípio nº 10 da Declaração do Rio de 1992, que orienta a serem mais efetivas as decisões democráticas e mais próximas dos cidadãos.

Esse protocolo de interesse preponderante serve para as leis complementares que regularão a cooperação e a coordenação entre os entes federados, bem assim para sincronizar a atuação deles antes mesmo da edição dessas ditas normas de imediação.

Então, a cooperação entre os entes federados no exercício da competência comum, relacionada com o cardápio das matérias previstas no artigo 23 da Constituição Federal, deverá ser prevista em lei complementar inspirada do Princípio da Preponderância do Interesse, o qual poderá ser aplicado de modo avulso, a fim de viabilizar a concretização das obrigações constitucionais enquanto não editada a referida regulamentação complementar.

A cooperação no âmbito das competências ambientais comuns, relacionadas no artigo 23, VI e VII, da CF/88, foi regulada pela Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.

18.2.1.2 Competências concorrentes

Nas competências legislativas, de igual sorte às competências materiais, algumas foram reservadas, privativa ou exclusivamente, para os entes federados; outras, atribuídas de modo concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal.

Nesse contexto, a primeira e relevante constatação, é a de que o Município não está relacionado entre os legitimados para exercício da competência legislativa concorrente. Todavia, doutrina e jurisprudência têm entendido que, mesmo diante da omissão normativa, ele possui poderes legiferantes implícitos frente às atribuições que lhe foram distribuídas pelo constituinte. Masson (2018, p. 631-632), referente sobre os poderes implícitos:

Doutrinariamente é listado um outro princípio estruturante das atribuições federadas e dos poderes implícitos. Segundo este, dos dispositivos constitucionais que expressamente preveem atribuições aos entes federados, pode-se extrair a competência para que os entes efetivem e implementem a tarefa, valendo-se dos meios necessários para se alcançar este fim. Essas competências implícitas consistem na possibilidade de se praticar atos não expostos no texto constitucional, mas necessários à realização das prerrogativas expressamente indicadas na Constituição. Nas palavras de Carlos Maximiliano, “quando a constituição confere poder geral ou prescreve dever, franqueia também, implicitamente, todos os poderes particulares, necessários para o exercício de um, ou cumprimento de outro”. Assim, toda vez que a Carta Constitucional outorgar a certo ente uma tarefa, implicitamente a ele estará concedendo o poder de empregar os meios úteis e adequados a alcançar o fim pretendido.

Portanto, à vista de atribuições conferidas constitucionalmente ao Município, *v. g.*, art. 23, VI e VII, mesmo não constando expressamente entre os habilitados a legislar sobre o tema, poderá fazê-lo para exercício da tarefa que lhe foi confiada pelo constituinte, entendimento esse, diga-se, confirmado pelo STF, *v. g.*, no julgamento da ADIN nº 6343-MC, com relatoria para acórdão do Ministro Alexandre de Moraes.¹¹⁹

¹¹⁹ “CONSTITUCIONAL. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (COVID-19). AS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS SÃO ALICERCES DO FEDERALISMO E CONSAGRAM A FÓRMULA DE DIVISÃO DE CENTROS DE PODER EM UM ESTADO DE DIREITO (ARTS. 1º E 18 DA CF). COMPETÊNCIAS COMUNS E CONCORRENTES E RESPEITO AO PRINCÍPIO DA PREDOMINÂNCIA DO INTERESSE (ARTS. 23, II, 24, XII, E 25, § 1º, DA CF). CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Em momentos de acentuada crise, o fortalecimento da união e a ampliação de cooperação entre os três poderes, no âmbito de todos os entes federativos, são instrumentos essenciais e imprescindíveis a serem utilizados pelas diversas lideranças em defesa do interesse público, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e manutenção da harmonia e independência entre os poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbatamento de quaisquer personalismos prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao combate da pandemia de COVID-19. 2. A gravidade da emergência causada pela pandemia do coronavírus (COVID-19) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio

Ademais, é atribuição do Município legislar sobre os temas de interesse local (art. 30, I) e complementar a legislação estadual e federal (art. 30, II), disposições que também o legitimam, mesmo no silêncio do art. 24, a formular legislação vinculada às matérias elencadas, desde que respeitado o espaço legislativo dos demais entes federativos, como acolhido no Tema 145 de Repercussão Geral do STF.

A fórmula de organização da competência legislativa concorrente entre os entes federativos é exposta no art. 24, §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da CF, contemplando de modo evidente o Princípio da Supremacia do Interesse, pois limita a atuação da União na edição de normas gerais (§ 1º) e atribui aos Estados a competência suplementar (§ 2º). Já para atuação legiferante do Município, na defesa do interesse local, também

e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. 3.A União tem papel central, primordial e imprescindível de coordenação em uma pandemia internacional nos moldes que a própria Constituição estabeleceu no SUS. 4.Em relação à saúde e assistência pública, a Constituição Federal consagra a existência de competência administrativa comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, II e IX, da CF), bem como prevê competência concorrente entre União e Estados/Distrito Federal para legislar sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, da CF); permitindo aos Municípios complementar a legislação federal e a estadual no que couber, desde que haja interesse local (art. 30, II, da CF); e prescrevendo ainda a descentralização político-administrativa do Sistema de Saúde (art. 198, CF, e art. 7º da Lei 8.080/1990), com a consequente descentralização da execução de serviços, inclusive no que diz respeito às atividades de vigilância sanitária e epidemiológica (art. 6º, I, da Lei 8.080/1990). 5. Não compete, portanto, ao Poder Executivo federal afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotaram ou venham a adotar, no âmbito de seus respectivos territórios, importantes medidas restritivas como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, como demonstram a recomendação da OMS (Organização Mundial de Saúde) e vários estudos técnicos científicos, como por exemplo, os estudos realizados pelo Imperial College of London, a partir de modelos matemáticos (The Global Impact of COVID-19 and Strategies for Mitigation and Suppression, vários autores; Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand, vários autores). 6. Os condicionamentos imposto pelo art. 3º, VI, “b”, §§ 6º, 6º-A e 7º, II, da Lei 13.979/2020, aos Estados e Municípios para a adoção de determinadas medidas sanitárias de enfrentamento à pandemia do COVID-19, restringem indevidamente o exercício das competências constitucionais desses entes, em detrimento do pacto federativo. 7. Medida Cautelar parcialmente concedida para: (a) suspender, sem redução de texto, o art. 3º, VI, “b”, e §§ 6º, 6º-A e 7º, II, excluídos Estados e Municípios da exigência de autorização da União, ou obediência a determinações de órgãos federais, para adoção de medidas de restrição à circulação de pessoas; e (b) conferir interpretação conforme aos referidos dispositivos para estabelecer que as medidas neles previstas devem ser fundamentadas em orientações de seus órgãos técnicos correspondentes, resguardada a locomoção de produtos e serviços essenciais definidos por ato do Poder Público federal, sempre respeitadas as definições no âmbito da competência constitucional de cada ente federativo. (ADI 6343 MC-Ref, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) para Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 06-05-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-273 DIVULG 16-11-2020 PUBLIC 17-11-2020)” (Brasil, 2020).

de forma suplementar, se socorre das regras do art. 30 I e II, acima referidos.

Ainda, no fito de dar efetividade aos deveres constitucionais dos Estados, na inexistência de lei federal sobre as normas gerais, poderão eles exercer a competência suplementar (§ 3º). Porém, na superveniência de lei federal sobre o tema, a lei estadual terá sua eficácia suspensa, no que contraditar aquela (§ 4º).

18.3 Federalismo Cooperativo Ambiental

A proteção ambiental é nota da CF/88, à qual está submetido o Estado em todas as suas instâncias. O art. 225 do texto constitucional confere ao Poder Público, conjuntamente à coletividade, o dever de preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A mera referência genérica ao “Poder Público”, no dispositivo, sem indicação de uma esfera estatal específica ou dominante, faz intuir a ideia de que os três níveis estatais estão incumbidos da proteção ambiental. Há uma presunção de verticalização das atribuições, que podem ser concertadas a partir da aplicação do Princípio da Predominância do Interesse, antes abordado.

Ou seja, não há, no que toca à proteção ambiental, competências privativas ou exclusivas, desestimulando conclusões acerca da configuração de um federalismo dual, tradicional, no tópico. A falta de norma que individualize as tarefas entre os entes federados faz concluir a ausência de centralização de poder, conferindo a todos eles, no âmbito da sua zona de interesse, espaço legislativo e de execução para concretização da promessa constitucional.

A alusão normativa do art. 225, *caput*, da CF/88, então, seria suficiente para se concluir que o regime constitucional de proteção da natureza atende por federalismo cooperativo ambiental ou ecológico.

Sarlet e Fensterseifer (2023) dizem melhor:

O exercício das competências constitucionais (legislativas e executivas) em matéria ambiental, respeitados os espaços políticos-jurídicos de cada ente federativo, deve rumar para realização do objetivo constitucional expresso no art. 225, inclusive por meio da caracterização de um dever de cooperação entre os entes federativos no cumprimento dos seus deveres de proteção ambiental. Isso implica a adequação de competências constitucionais ambientais também ao princípio da subsidiariedade, enquanto princípio constitucional implícito no nosso

sistema constitucional, o qual conduz à descentralização do sistema de competências e ao fortalecimento da autonomia dos entes federativos inferiores (ou periféricos) naquilo em que representar o fortalecimento dos instrumentos de proteção ambiental e dos instrumentos de participação política, tendo por premissa o marco jurídico constitucional de um federalismo cooperativo ecológico. A tese em questão tem sido adotada pelo STF, conforme se pode apreender da passagem que segue a Ministra Carmem Lúcia: “Na repartição constitucional de competências, administrativas e legislativas referentes à defesa e proteção do meio ambiente se estabeleceu o ‘federalismo cooperativo ecológico’ incumbindo ao Poder Público, em todos os espaços federados, o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República).”

Vem em reforço à afirmação da adoção do federalismo cooperativo ambiental o sistema de distribuição de competências constitucionais, notadamente as disposições dos artigos 23 e 24 da CF/88.

Verte, de fato, do art. 23, a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com destaque aos III, VI e VII, que se ocupam de temas ambientais,¹²⁰ os quais foram regulamentados pela Lei Complementar nº 140/2011, em atendimento à diretriz do parágrafo único do art. 23, que cometeu às leis complementares a tarefa de fixar normas para “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

O texto infraconstitucional prevê os objetivos de exercício da competência comum (art. 3º), os instrumentos de cooperação (art. 4º), as ações administrativas de cooperação da União (art. 7º), dos Estados (art. 8º) e dos Municípios (art. 9º), entre outras disposições.

A cooperação almejada cobra ações conjuntas e articuladas dos entes federados para potencialização da mais ampla proteção ao meio ambiente. Mostra dessa cooperação é estruturada nas políticas estabelecidas e executadas no âmbito do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente –, previsto na Lei nº 6.938/81, essencial para o exercício da competência executiva, que organiza as ações dos entes federados com o objetivo de preservação, de melhoria e de recupera-

¹²⁰ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]”

III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;” (Brasil, 1988).

ção da qualidade ambiental do país, sendo responsáveis a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Art 6º – Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, assim estruturado:

V – órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências; (Redação dada pela Lei nº 12.856, de 2013)

V – Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)

VI – Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições; (Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989)

§ 1º – Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.

§ 2º Os Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.

§ 3º Os órgãos central, setoriais, seccionais e locais mencionados neste artigo deverão fornecer os resultados das análises efetuadas e sua fundamentação, quando solicitados por pessoa legitimamente interessada.

§ 4º De acordo com a legislação em vigor, é o Poder Executivo autorizado a criar uma Fundação de apoio técnico científico às atividades do IBAMA (Brasil, 1981).

A competência administrativa na tutela ambiental encerra a aplicação prática dos instrumentos de comando e controle prevista na Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81 – (Farias, 2020). Mas o dever de ação dos entes estatais não está limitado às previsões dos incisos III, VI e VII do art. 23 da CF/88. É que o art. 225, também da CF/88, traz um rol amplo de proteções ambientais cometidas ao Poder Público, impondo que “a adequada compreensão da competência executiva em matéria ambiental passa, de tal sorte, por uma leitura sistemática das normas contidas nos arts. 23, III, VI e VII, e art. 225 da CF/1988” (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 524).

Por sua vez, no âmbito da distribuição das competências legislativas, igualmente se vislumbra a descentralização de poder reveladora do federalismo cooperativo.

A chamada do *caput* do art. 24 da CF/88 alude à competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, cabendo o tema ambiental nos incisos VI, VII e VIII.¹²¹

A ressalva de saída é aquela já referida acima, acerca da deduzida competência legislativa dos Municípios, objetivada no Tema 145 de Repercussão Geral pelo STF. De tal sorte, mesmo diante da omissão do ente municipal na disposição constitucional, pode ele legislar sobre o tema ambiental, desde que trate de interesse local (art. 30, I, da CF/88) e/ou de modo suplementar (art. 30, II, da CF/88), ou seja, complementando, integrando as legislações federais ou estaduais.

Há mostras aqui, também, da distribuição de competências, com verticalização de atribuições conforme a preponderância de interesses, cabendo à União a edição de normas gerais (§ 1º), e aos estados (§ 2º) e municípios (art. 30, II) a suplementação normativa. Ou seja, não há domínio, exclusividade de um ente federado, acerca do tema ambiental.

Veja-se, ainda, referências jurisprudenciais acerca da relação constitucional dos entes federativos no cenário dos temas ambientais:

AMBIENTAL. APELAÇÃO. NULIDADE DE AUTO DE INFRAÇÃO LAVRADO PELO IBAMA. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA FIRMADO COM O ÓRGÃO AMBIENTAL ESTADUAL. SENTENÇA MANTIDA. 1. Embora a atuação do IBAMA tenha sido legítima, com base em sua competência fiscalizatória comum, a autuada já se encontrava em processo de regularização perante o órgão ambiental estadual, o qual foi iniciado por iniciativa da própria empresa junto à FATMA, antes da lavratura do auto de infração pelo órgão federal. 2. **O § 3º, do art. 17, da Lei Complementar n. 140/11, dispõe que prevalece o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização do empreendimento ou atividade**, o qual, neste caso, é a FATMA. No mesmo sentido, o art. 76, da Lei n. 9.605/98, estabelece que o pagamento de multa imposta pelos Estados, Municípios,

¹²¹ “Art. 24 [...]”

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico [...]” (Brasil, 1988).

Distrito Federal ou Territórios substitui a multa federal na mesma hipótese de incidência. 3. Considerando-se a prevalência do auto de infração lavrado pela FATMA e que foi celebrado TAC com o órgão ambiental estadual a respeito da conduta nele descrita, a Administração exerceu a tutela do meio ambiente por meio do acordo firmado depois da autuação. 4. Apelação desprovida. (TRF4, AC 5003132-86.2015.4.04.7216, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 16/09/2022 – grifo nosso) (Brasil, 2022a).

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA APELAÇÃO. INEXISTÊNCIA DOS VÍCIOS DO ART. 1.022 DO CPC/2015. REDISCUSSÃO DE QUESTÕES DECIDIDAS. IMPOSSIBILIDADE. FUNDAMENTAÇÃO INTEGRATIVA. 1. A retificação do acórdão por meio de embargos de declaração só tem cabimento na hipótese de inexatidão material, omissão, contradição ou obscuridade. 2. Os embargos declaratórios não servem ao objetivo de rediscutir o mérito da causa. 3. O julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as teses levantadas pelas partes, bastando que os fundamentos utilizados tenham sido suficientes para embasar a decisão. 4. O inconformismo da parte embargante não se amolda aos contornos da via dos embargos de declaração, previsto no art. 1.022 do CPC/2015, porquanto o acórdão ora combatido não padece de vícios de omissão, contradição, obscuridade ou erro material, não se prestando o manejo de tal recurso para o fim de rediscutir os aspectos jurídicos anteriormente debatidos e decididos. 5. Na regular proteção do meio ambiente, o ordenamento jurídico pátrio conferiu a todos os entes federativos o dever-poder de polícia ambiental de fiscalização por infrações ambientais. **A Lei Complementar nº 140/2011, vigora o princípio do compartilhamento de atribuição, daí a irrestrita prerrogativa do autor da ação de demandar judicialmente contra um, contra alguns ou contra todos os coobrigados. Assim, o Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a União, os Estados, o Distrito Federal e Municípios compartilham, em pé de igualdade, o dever de fiscalizar administrativamente a degradação ambiental, competência comum que se acentua nos casos de atividades e empreendimentos não licenciados.** Desse modo, não se pode dizer que há predominância do interesse do Município. Pelo contrário, é escusado afirmar que o interesse à proteção ao meio ambiente é de todos e de cada um dos habitantes do país e, certamente, de todo o mundo (REsp 194.617/PR) (TRF4, AC 5009584-29.2016.4.04.7200, QUARTA TURMA, Relator LUÍS ALBERTO D'AZEVEDO AURVALLE, juntado aos autos em 05/07/2023 – grifo nosso) (Brasil, 2023).

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. EMBARGOS À EXECUÇÃO FISCAL. MULTA AMBIENTAL. AUSÊNCIA DE RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO. INOVAÇÃO RECURSAL. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO CARACTERIZADO. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA A AUTUAÇÃO. ÔNUS DA PROVA DE QUE NÃO SE DESINCUMBIU A EMBARGANTE. ENQUADRAMENTO EM DISPOSITIVO DE

LEI MUNICIPAL INDICADO NAS CDAS. SENTENÇA MANTIDA. Impossibilidade de conhecimento do apelo no que concerne à alegação da ausência de relatório de fiscalização, porquanto se trata de questão não aventada na origem, estando configurada a indevida inovação recursal. Tendo a embargante se manifestado no sentido da possibilidade do julgamento antecipado do mérito, é inviável reconhecer ter havido cerceamento de defesa. Não há óbice ao exercício do poder de polícia ambiental pelo Município, mesmo que a atividade exercida pela empresa recorrente tenha sido licenciada pelo IBAMA e haja fiscalização por agência reguladora. Competência material comum a todos entes para o trato de questões ambientais. **A Lei Complementar nº 140/2011 não veda a atividade fiscalizatória e sancionatória de entidade diversa da licenciadora da operação, estabelecendo no seu art. 17, § 3º, a possibilidade de atuação supletiva, sobretudo se considerada a interpretação dada pelo Pretório Excelso ao dispositivo, na ADI 4757.** A embargante não se desincumbiu do ônus de provar as suas alegações, constando dos autos documentação a demonstrar a ilegalidade da conduta, que se amolda à disposição de lei municipal expressamente indicada nas CDAs. APELAÇÃO CONHECIDA EM PARTE E, NESSA PARTE, DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50078972720228210013, Vigésima Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 13-03-2024 – grifo nosso) (Rio Grande do Sul, 2024).

E o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4757:

CONSTITUCIONAL. AMBIENTAL. FEDERALISMO CO-OPERATIVO. COMPETÊNCIA COMUM EM MATÉRIA AMBIENTAL. PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 23 CF. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011. FEDERALISMO ECOLÓGICO. DESENHO INSTITUCIONAL DA REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS FUNDADO NA COOPERAÇÃO. RECONHECIMENTO DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE. DEVERES FUNDAMENTAIS DE PROTEÇÃO COMO PARÂMETRO NORMATIVO DE CONTROLE DE VALIDADE (ARTS. 23, PARÁGRAFO ÚNICO, 225, CAPUT, § 1º). RACIONALIDADE NO QUADRO ORGANIZATIVO DAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS. EFICIÊNCIA E COORDENAÇÃO DO AGIR ADMINISTRATIVO. VALORES CONSTITUCIONAIS. PODER DE POLÍCIA AMBIENTAL DE LICENCIAMENTO E ATIVIDADES FISCALIZATÓRIAS. EXISTÊNCIA E CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS COMO REQUISITO DA REGRA GERAL DE COMPETÊNCIA INSTITUÍDA NA LEI COMPLEMENTAR. ATUAÇÃO SUPLETIVA E SUBSIDIÁRIA. TUTELA EFETIVA E ADEQUADA DO MEIO AMBIENTE. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL NO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. INTERPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO FEDERAL ATRIBUÍDA AO § 4º DO ART. 14 E AO 3º DO ART. 17. PROCEDÊNCIA PARCIAL. (Brasil, 2022b).

Fácil ver que, tanto no plano constitucional como infraconstitucional, ocorre “a edificação normativa de um modelo federativo cooperativo para o tratamento das competências (legislativas e executivas) em matéria ambiental” (Sarlet; Fensterseifer, 2023, p. 499).

18.4 Balanço crítico

Em um Estado de Direito, cabe a todos, inclusive aos entes coligados sob a forma de Estado Federal, a observância e a submissão às leis.

A estruturação do sistema constitucional brasileiro encerra o compartilhamento de competências entre os entes federativos, promovendo a distribuição de poderes políticos e jurídicos entre eles, com reserva de nichos legislativos identificados pela preponderância de interesse naqueles temas que tocam a todos eles e que não foram atribuídos a um de modo privativo, seja no que atine às competências executivas ou às legislativas.

Essa arquitetura constitucional não centralizadora, que vigeu em grande parte da história brasileira, se amolda ao conceito do federalismo cooperativo, e se estende também à tutela ambiental por força dos arts. 225, 23 e 24, todos da CF/88.

A amplitude dos entes públicos legitimados para as tarefas de proteção ao meio ambiente, sem prevalência ou ascendência de um deles acerca da matéria, com reserva de espaços executivos e legislativos para todos, permite a conclusão de que o estado brasileiro adotou a forma de federalismo cooperativo ambiental, ou ecológico.

Referências

ABI-EÇAB, Pedro; KURKOWSKI, Rafael Schwez. **Direito ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2022.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na constituição de 1988**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Federalismo e competências ambientais no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura (coord.). **Comentários à Constituição Federal de 1988**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Rio de Janeiro: Congresso Nacional, 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. **Lei nº 6.983, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de inconstitucionalidade 4.757**. Constitucional. Ambiental. Federalismo cooperativo. Competência comum em matéria ambiental [...]. Requerente: Asibama Nacional – Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Especialista em Meio Ambiente e Pecma. Relatora: Ministra Rosa Weber, 13 de dezembro de 2022b. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=766294937>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Referendo na Medida Cautelar na Ação Direta de inconstitucionalidade 6343**. Constitucional. Pandemia do coronavírus (covid-19). As regras de distribuição de competências são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um estado de direito (arts. 1º e 18 da CF) [...]. Requerente: Rede Sustentabilidade. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator do Acórdão: Min. Alexandre de Moraes, 6 de maio de 2020. Disponível: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754391739>. Acesso em: 29 maio 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **AC nº 5003132-86.2015.4.04.7216**. Ambiental. Apelação. Nulidade de auto de infração lavrado pelo IBAMA [...]. Relator: Des. Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, 16 de setembro de 2022a.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). **AC nº 5009584-29.2016.4.04.7200**. Processual civil. Embargos de declaração na apelação. Inexistência dos vícios [...]. Relator: Des. Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle, 5 de julho de 2023.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2012.

FARIAS, Talden. **Competência administrativa ambiental: fiscalização, sanções e licenciamento ambiental na Lei Complementar 140/2011**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 36. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2022.

MASSON, Nathalia. **Manual de direito constitucional**. 6. ed. Salvador: Jus Podivm, 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Manual didático de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do estado e da constituição**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano**. Estocolmo, 5-15 de junho de 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

RANIERI, Nina. **Teoria do estado**: do estado de direito ao estado democrático de direito. 2. ed. Barueri, SP: Manole, 2019.

RANIERI, Nina. **Teoria do estado**: do estado de direito ao estado democrático de direito. 3. ed. São Paulo: Almedina, 2023.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (1. Câmara Cível). **Apelação cível nº 50078972720228210013**. Apelação cível. Direito público não especificado. Embargos à execução fiscal [...]. Relator: Des. Marcelo Bandeira Pereira, 13 de março de 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SILVEIRA, Clovis Eduardo Malinverni da. **Princípios do direito ambiental**: atualidades. 1. ed. Caxias do Sul: EDUCS, 2012.

19 Proibição do retrocesso e dever de progressividade

*Iradi Rodrigues da Silva*¹²²

*Laís Andreazza*¹²³

Diferentes mudanças sociais – na ética, nos costumes, na economia, nos acordos políticos – trazem consigo a necessidade de alterações legislativas, bem como de novos entendimentos jurisprudenciais. É natural, portanto, que o direito mude *pari passu* com tais mudanças sociais, em sentido amplo, constatação válida para todas as áreas do direito. Entretanto, o direito ambiental tem características muito especiais, a começar pelo seu objeto de proteção, do qual depende, em última instância, a própria sobrevivência humana. Nesse sentido é que vem sendo discutida e problematizada a tese de que os direitos relacionados ao meio ambiente sadio não poderiam retroceder a uma situação menos protetiva, em face dos níveis de proteção já consagrados anteriormente. Trata-se do princípio do não retrocesso, proibição do retrocesso, vedação do retrocesso ou vedação da retrogradação ambiental – alguns dos nomes pelos quais vem sendo chamado.

19.1 Previsão normativa

Historicamente, a relação do homem com o meio ambiente se deu predominantemente de maneira destrutiva e com fim expansionista, tendo sido disseminada a ideia de que os recursos naturais eram infinitos. No século XX, as discussões acerca da preservação ambiental começaram a chamar atenção, levando ao surgimento do Direito Ambiental, que teve como marco a década de 1970, com a preocupa-

¹²² Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Doutoranda em Direito Ambiental pela mesma instituição. Especializada em Direito Penal e Direito Civil pela Fundação Escola Superior do Ministério Público – RS. Bolsista CAPES. Advogada. E-mail: iradi-rodrigues21@outlook.com.

¹²³ Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Doutoranda em Direito Ambiental pela mesma instituição. Advogada inscrita na OAB/RS 127.840. Membro do grupo de pesquisas Direito Ambiental Crítico (DAC). Bolsista CAPES. E-mail: landreazza1@ucs.br

ção em frear a degradação ambiental e o esgotamento dos recursos naturais, além da ter criado de uma série de diplomas normativos (Prieur, 2012). Geralmente se considera como marco o ano de 1972, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), realizou a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, na Suécia. A partir da Conferência, ainda que de maneira apenas programática, o meio ambiente passou a ser considerado um direito fundamental, portanto, indispensável à vida.

Para Michel Prieur, antes mesmo de que se falasse sobre o assunto, as Convenções ou Declarações internacionais ambientais sempre abordaram, implicitamente, a não regressão, visando, todas, uma “melhoria do meio ambiente”. Em alguns diplomas isso é explícito. Por exemplo, o acordo norte-americano de cooperação na seara ambiental, de 1994, e o acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a América Central, de 2003, proíbem a redução da proteção ambiental. Ainda, pode-se mencionar o Protocolo de Cartagena, a Convenção sobre o Direito do Mar, a Convenção de Basiléia, a Convenção de Berna, a Convenção de Helsinki, a Convenção Europeia de Paisagem e a Convenção de Bonn, como mecanismos dos Estados para garantir a proteção ambiental em prol da não regressão (Prieur, 2012).

Em matéria constitucional, tratando-se de não retroatividade dos níveis de proteção, destaca-se a Constituição do Butão de 2008, que estabelece, em seu artigo 5, item 3, que “o Governo assegurará que, a fim de conservar os recursos naturais do país e prevenir a degradação do ecossistema, um mínimo de sessenta por cento da terra total do Butão seja mantido sob cobertura florestal para sempre” (Butão, 2008). Já a Constituição do Equador estabelece uma proteção progressiva aos direitos, em seu artigo 11, item 8, “El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”, regressão em seu art. 423, item 3, “Fortalecer la armonización de las legislaciones nacionales con énfasis en los derechos y regímenes laboral, migratorio, fronterizo, ambiental, social, educativo, cultural y de salud pública, de acuerdo con los principios de progresividad y de no regresividad” (Equador, 2008).

Machado e Aragão (2022) argumentam que a introdução do princípio nas legislações ocorre de forma gradual. O Paraguai, em 2014,

inseriu o princípio ao sancionar a Lei nº 5211/2014, sobre a qualidade do ar. O artigo 1º estabelece o objeto da Lei, que busca “proteger la calidad del aire y de la atmósfera, mediante la prevención y control de la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire, para reducir el deterioro del ambiente y la salud de los seres vivos, a fin de mejorar su calidad de vida y garantizar la sustentabilidad del desarrollo” (Paraguai, 2014). Também, as Ilhas Loyauté, ao aprovarem o Código de Meio Ambiente em 2016, apontaram que, uma vez legislado de forma benéfica ao meio ambiente, não se pode voltar atrás. Assim, os países caminham rumo ao progresso interno atrelado à proteção ambiental, conceitos que não podem mais ser dissociados: não há progresso sem proteção ambiental. Dessa forma, o princípio traduz a ideia de que as legislações voltadas à proteção ambiental só podem ser melhoradas, nunca pioradas.

No Brasil, entende-se que parte significativa da doutrina que contém o princípio do não retrocesso encontra-se implícita na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional coloca a política de proteção ao meio ambiente em destaque e, em que pese os dispositivos não integrarem o Título II das garantias fundamentais, a doutrina reconhece-os como direitos fundamentais, sendo, então, considerados como direitos adquiridos e, portanto, excluídos de uma revisão constitucional (Senado Federal, 2012).

De acordo com o disposto no *caput* do artigo 225 da Constituição, um meio ambiente ecologicamente equilibrado não deve ser usufruído somente pelas presentes gerações, mas também pelas futuras; somente esse dizer já deixa clara a responsabilidade de preservação ambiental do Poder Público e da coletividade¹²⁴. Tratando-se direitos adquiridos, pode-se argumentar que a proteção constitucional do meio ambiente não admite revisão. Nesse sentido, o princípio do não retrocesso ambiental é um princípio constitucional implícito, que se impõe ao legislador, dada a garantia dos direitos adquiridos (Senado Federal, 2012).

19.2 Conteúdo do princípio

Para Fensterseifer (2008), a humanidade promoveu significativas alterações em seu ordenamento jurídico e cultural trazendo ao centro

¹²⁴ 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.

do debate o que é relacionado à dignidade humana, concebendo a ideia de um “patrimônio existencial” do qual não se deve retroceder. Tal preceito deve ser aplicado tanto na esfera social como na ambiental.

Há significativa relação entre a dignidade da pessoa humana e a dignidade da vida em geral. A eficácia do reconhecimento dos direitos fundamentais na formação de um Estado Social tem como prisma o olhar do indivíduo e da comunidade, objetivando tutelar a existência humana através da solidariedade em dimensão ecológica, não permitindo o retrocesso ambiental (Sarlet, Fensterseifer, 2014).

O princípio da não regressão não é exclusivamente ambiental. No Brasil, ele já foi consagrado na seara dos direitos sociais, porém nenhuma outra área dos “novos direitos” apresenta tanta viabilidade e tanta necessidade de garantir a manutenção e o progresso das medidas legislativas promulgadas como o Direito Ambiental (Senado Federal, 2012).

A consagração do princípio de não regressão na seara ambiental é, atualmente, uma evidência e uma necessidade. Recuar na proteção do meio ambiente poderia ensejar na degradação da saúde e do meio natural, trazendo perigo para as presentes e futuras gerações. Fruto do dever moral, não se pode deixar aos descendentes um planeta onde não se possa viver. Em razão disso, a doutrina e o direito positivado admitem que as normas em matéria ambiental não podem ser objeto de regressão (Machado; Aragão, 2022).

Ainda que o direito à reversibilidade seja um fenômeno normal, existem razões para que se defenda sua irreversibilidade. No caso do retrocesso ambiental, a reversibilidade de uma lei de proteção ambiental pode provocar a degradação do estado de conservação do direito, o que seria intolerável em um Estado de Direito Ambiental (Aragão, 2012).

Portanto, sendo o norte das políticas ambientais a busca de um melhor viver, elas deveriam vedar todo tipo de regressão (Senado Federal, 2012). Importante observar que a regressão no direito ambiental sempre será silenciosa, o que a torna mais perigosa; por isso, é necessário anunciar o princípio de não regressão, que deve ser consagrado tanto na esfera internacional quanto na esfera nacional (Senado Federal, 2012).

O princípio em questão é consagrado com o condão de impedir medidas que possam ocasionar a redução ou a supressão dos níveis de proteção já alcançados (Ramacciotti *et al.*, 2020). Nesse sentido, “a proibição de retrocesso é uma garantia constitucional do cidadão contra o órgão legislador no intuito de salvaguardar os direitos fundamentais consagrados pela Constituição” (Fensterseifer, 2008, p. 259).

Na concepção de Machado e Aragão (2022), não são proibidas e violadoras do princípio de proibição de retrocesso todas as alterações legislativas que possam modificar a proteção ambiental. O meio ambiente responde às medidas de proteção ambiental, podendo reagir e evoluir. Nesse sentido, o nível de proteção ambiental pode variar: poderá retroceder caso as condições ecológicas tiverem melhorado; em caso de evolução, poderá dispensar tamanha proteção que, assim, a lei poderá e deverá ser alterada. Apresentam como exemplo uma lei aprovada com o condão de proteção de uma espécie que está em vias de extinção: caso as medidas de proteção adotadas apresentem efeito e, com isso, a espécie deixar de estar em vias de extinção, desaparece a *ratio* da medida legislativa (Machado; Aragão, 2022).

Assim, o princípio em questão não se torna um obstáculo à evolução do direito, não é intangível e não “congela” a lei. As pesquisas científicas pautadas, sobretudo, pelo princípio da precaução, podem levar à cessação da proteção que não seja mais útil. Para Michel Prieur, “os progressos contínuos do Direito Ambiental, vinculados aos progressos da ciência e da tecnologia, fazem com que os limites de não regressão estejam em constante manutenção” (Senado Federal, 2012, p. 44).

Outro ponto que vale destacar é que, para aplicar o princípio, não seria necessário despender grandes custos orçamentários por parte do erário, tendo em vista que o que se espera é uma obrigação de não fazer, como não desmatar ou não destruir. Porém, ainda que o princípio viesse a demandar custos elevados, há de se lembrar de que se trata de conservar e, sobretudo, de salvar a vida humana, logo, questões orçamentárias não deveriam servir como obstáculo para salvaguardar um meio ambiente ecologicamente equilibrado (Senado Federal, 2012).

Percebe-se que a doutrina apresentada, formulada por diversos doutrinadores do direito ambiental, tem promovido significativa alteração na concepção do direito nesse sentido, e contribui para a construção jurisprudencial pátria. Assim, objetivando correlacionar a academia com a realidade prática, o tópico seguinte apresenta e traz

análise de julgados, em especial oriundos do Supremo Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.

19.3 Âmbito de aplicação

Segundo Sarlet e Fensterseifer (2021), a garantia constitucional da proibição do retrocesso ambiental vem ganhando evidência na jurisdição brasileira, entre doutrina e jurisprudência, porque tal princípio atua como instrumento jurídico para assegurar um nível normativo mínimo em relação à proteção jurídica do meio ambiente. O princípio impõe limites não discricionários à atuação do legislador e do implementador das normas, devendo o juiz, em casos de proteção de biomas, ecossistemas e espécies, questionar o seguinte:

[...] as alterações legislativas ou políticas de implementação mantêm ou ampliam as garantias do meio ambiente? Asseguram a proteção dos “processos ecológicos essenciais”? Escudam, eficaz e eficientemente, as espécies ameaçadas de extinção? Ampliam ou reduzem os riscos ambientais a habitats vulneráveis? Estabelecem, naquilo que se revisa ou modifica, alternativas técnicas capazes de alcançar os mesmos ou similares resultados da norma ou política de implementação revogada? Reduzem ou mantêm o grau de dificuldade de execução, bem como de cobrança administrativa e judicial (os chamados custos de transação da execução da lei)? (Benjamin, 2012, p. 66).

No Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiros, constam diversos casos de aplicação do princípio de proibição do retrocesso ambiental em situações envolvendo novas normas ou decisões que buscavam restringir a proteção ambiental já existente e, em virtude do referido princípio, restaram inexitosas.

No Superior Tribunal de Justiça, em julgamentos como no Agravo Interno, no Agravo de Recurso Especial nº 1.467.501/SP, no Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.744.609/SP e no Agravo Interno nos Embargos de Declaração no Recurso Especial nº 1.715.932/SP, se verificou a impossibilidade da aplicação retroativa do Código Florestal, sob pena de retrocesso ambiental, tendo sido apresentado no último caso e aceito pelo STJ que, *in verbis*:

o Tribunal a quo, ao aplicar o Novo Código Florestal no tocante à APP e à instituição de reserva legal, ofendeu o princípio de proibição do retrocesso na preservação ambiental, uma vez que a norma mais moderna trouxe severa redução na proteção legal ambiental, sobretudo ao possibilitar a inclusão, para fins de proteção ambiental, da área de preservação permanente no cálculo da reserva legal. [...] (AgInt nos EDcl

no REsp nº 1.715.932/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/4/2020, DJe de 24/4/2020).

Logo, sobre a compensação da área de preservação permanente no cômputo da área de reserva legal, a jurisprudência do STJ é assentada no sentido do seu descabimento, não sendo possível a aplicação do Novo Código Florestal de forma retroativa em atenção ao princípio *Tempus Regit Actum*. Nesse sentido, consta a seguir a ementa de um de seus julgados:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CÔMPUTO DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO CÁLCULO DA ÁREA DE RESERVA LEGAL. COMPENSAÇÃO DE ÁREA. APLICAÇÃO DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL. IMPOSSIBILIDADE. PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DO STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO.

I. Agravo interno aviado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015.

II. Na origem, trata-se de Agravo de Instrumento, interposto pelo Espólio de Ione Lupo Quirino dos Santos, contra decisão que, em fase de cumprimento de sentença, em Ação Civil Pública, determinou o cumprimento da obrigação de fazer de acordo com o Código Florestal anterior. O acórdão do Tribunal de origem deu provimento ao Agravo de Instrumento.

III. Na forma da jurisprudência do STJ, “o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, os direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e a restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I)” (AgRg no REsp 1.434.797/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 07/06/2016)” (STJ, AgInt no AREsp 1.253.969/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/02/2019). No mesmo sentido: STJ, AgInt no REsp 1.719.552/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, DJe de 15/02/2019; REsp 1.738.052/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, DJe de 21/02/2019. Assim, estando o acórdão recorrido em dissonância com a jurisprudência sedimentada nesta Corte, merece ser mantida a decisão ora agravada, que restabeleceu a decisão de 1º Grau, em face do disposto no enunciado da Súmula 568 do STJ.

IV. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp nº 1.382.830/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 15/6/2020, DJe de 19/6/2020).

Verificou-se, assim, que o Superior Tribunal de Justiça, em diversos julgados, defende a tese de que, em matéria ambiental, deverá prevalecer o princípio *tempus regit actum*, de forma a não se admitir a aplicação das disposições do novo Código Florestal a fatos pretéritos, sob pena de retrocesso ambiental, ou seja, não poderá vigorar uma menor proteção jurídica já estabelecida ao meio ambiente.

Por outro lado, o Supremo Tribunal Federal, nos autos do Agravo Regimental na Reclamação nº 44645, apresentou entendimento unânime que seguiu o voto do Ministro Ricardo Lewandowski, no sentido de que o raciocínio adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, fundado nos princípios do *tempus regit actum* e da vedação de retrocesso ambiental, acarreta burla às decisões proferidas pelo Plenário do STF na ADC 42/DF e nas ADIs 4.901/DF, 4.902/DF, 4.903/DF e 4.937/DF, os quais apreciaram diversos dispositivos da Lei 12.651/2012, bem como à Súmula Vinculante 10.

Todavia, superada a divergência acima mencionada, se verificou que o STF também utiliza o princípio da proibição do retrocesso em suas decisões, sendo que a mais recente teve como Ministra Relatora Cármen Lúcia, e declarou o estado de coisas inconstitucional ambiental diante do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e da omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 760.

Segundo a ação, o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm –, sem a sua substituição por um plano comprovadamente eficiente, diante do crescente e desvairado desmatamento da Amazônia, colocam em risco a Floresta, que está próxima do “*ponto de não retorno*”, no qual não haverá mais possibilidade de recuperação dos danos, que são imensuráveis não somente ao Brasil, como a todo o planeta, sendo parte do acórdão tópico referente ao princípio da proibição do retrocesso ambiental:

O que assentou, portanto, este Supremo Tribunal é a incompatibilidade com a Constituição da República de substituição de uma legislação ambiental por outra que faça retroceder espaço protetivo ambiental em detrimento do direito fundamental à saúde ambiental e pessoal dignas. Admite-se que, havendo dano ecológico, cumpra o Estado e a coletividade o dever de adotar medidas compensatórias do impacto ambiental causado, especialmente em caso de normas e práticas mais permissivas, as quais não se ajustam ao princípio da proibição do retrocesso.

Não ocorrendo essa compensação, impõe-se ao Poder Público o ônus de fundamentação rigorosa, capaz de justificar as medidas redutoras de proteção ambiental à luz dos princípios da proporcionalidade, demonstrando ter sido mantido intangível o núcleo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição da República). A proibição do retrocesso é cláusula limitadora da atividade da Administração Pública, como acima observado (princípio da eficiência ambiental).

Nesse mesmo sentido, foi aplicado o referido princípio nas decisões de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 651, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6288 e na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4717.

Conclui-se, diante do exposto, que o principal âmbito de aplicação do princípio ambiental de proibição do retrocesso é nos tribunais superiores, sendo exercitado em diversas decisões e com papel de destaque, principalmente ao ser mencionado como uma das razões para ser declarado o estado de coisas inconstitucional ambiental.

19.4 Balanço Crítico

A aplicabilidade do princípio pelo STJ, e posterior discordância pelo STF, no caso do novo Código Florestal, revela grande insegurança jurídica. Não obstante, seja em amplitude constitucional (art. 3, II; art. 5, § 1º e art. 60, IV, d), seja na jurisprudência dos tribunais superiores, o princípio da proibição do retrocesso vem sendo evocado no ordenamento, como mostra Rodrigues (2021). Para Kaiser, Silveira e Poletto, a eficácia desse alegado princípio está sujeita a diversos fatores condicionantes, que podem minar sua efetividade: a expressão “proibição do retrocesso” carrega grande carga valorativa, e não depende apenas de análise técnica, mas de processos políticos e culturais subjacentes (2023, p. 15). Para Bessa Antunes (2021, p. 42), o princípio, ainda que reconhecido por muitos autores e evocado em algumas decisões do STF, “não encontra respaldo na Constituição, nem nas principais decisões do Supremo Tribunal Federal”; ademais, as modificações legislativas em matéria ambiental são fortemente condicionadas pela conjuntura econômica (2021).

No entender das autoras deste capítulo, conforme argumentado, o princípio da proibição do retrocesso ambiental se impõe como um limite ao Estado legislador, servindo para proteger o núcleo dos direitos fundamentais, da dignidade humana e dos valores estruturantes

da sociedade, visando, principalmente, garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado. A presença do princípio de proibição do retrocesso em recentes decisões reforça a necessidade de sua utilização, a fim de que não seja abalada a proteção já garantida, legal e constitucionalmente, ao meio ambiente, bem como de que seja assegurado, de fato, o direito subjetivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Referências

ARAGÃO, Alexandra. Desenvolvimento Sustentável em Tempo de Crise e em Maré de Simplificação. Fundamento e Limites da Proibição de Retrocesso Ambiental. **Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Gomes Canotilho**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012.

ANTUNES, P. D. B. Princípio Da Vedação De Retrocesso Ambiental: Uma Visão Crítica. **Prima Facie**, /S. I/, v. 20, n. 44, 2021. DOI: 10.22478/ufpb.1678-2593.2021v20n44.51872. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/51872>. Acesso em: 8 jun. 2024.

BENJAMIN, Antônio, H. Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. In: **Princípios da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Brasília: Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, 2012. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA); **Colóquio internacional sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. 2012: Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242559>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Rcl 44645 AgR**, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 24/05/2021. Divulgado em 25-05-2021. Publicado em 26-05-2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348770261&ext=.pdf>. Acesso em: 18 set. 22.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 4717**. Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2018, Divulgado em 14-02-2019 e Publicado em 15-02-2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15341284842&ext=.pdf>. Acesso em: 19 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADI 6288**. Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 23/11/2020, Divulgado em 02-12-2020 e Publicado 03-12-2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345164544&ext=.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **ADPF 651**. Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 28/04/2022, Divulgação em 26-08-2022 e Publicação em 29-08-2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352994204&ext=.pdf>. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agint nos EDcl no REsp n. 1.715.932/SP**. Relator Ministro Francisco Falcão, julgado em 22/4/2020, DJe de 24/4/2020. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/mediado/?tipo_documento=documento&componente=MON&sequencial=161074971&num_registro=201703252936&data=20220818. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agint no REsp n. 1.744.609/SP**, relator Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 26/3/2019, DJe de 2/4/2019. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201801303646&dt_publicacao=02/04/2019. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agint no AREsp n. 1.467.501/SP**, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 14/9/2020, DJe de 21/9/2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201900720640&dt_publicacao=21/09/2020. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agint no AREsp n. 1.382.830/SP**, relatora Ministra Assusete Magalhães, julgado em 15/6/2020, DJe de 19/6/2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802701540&dt_publicacao=23/06/2022. Acesso em: 18 set. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 set. 2022.

BUTÃO. [Constituição (2008)]. **Constituição do Reino do Butão**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/97906/constituicao-do-butao-de-2008>. Acesso em: 24 set. 2022.

EQUADOR. [Constituição (2008)]. **Constitución De La República Del Ecuador**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_ecuador_6002.pdf. Acesso em: 24 set. 2022.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**. 14. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

GIMENEZ, Marcos; LUCCHESI, Érika Rubião; TEOTÔNIO, Luis Augusto Freire. O princípio do não retrocesso ambiental e sua aplicabilidade no Brasil. **Revista Reflexão e Crítica do Direito**, Ribeirão Preto, p. 252-263, 2013. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rcd/article/view/376>. Acesso em: 25 set. 2022.

KAISER, Mateus Vinicius; SILVEIRA, Clóvis Eduardo Malinverni da. POLETTTO, Ana Paula. O princípio da proibição do retrocesso em matéria ambiental: finalidades, alcance e dificuldades materiais. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania**, v. 8, n. 1, e077. Londrina: jan./jul. 2023.

MACHADO, Paulo Affonso Leme; ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. **Princípios de Direito Ambiental**. São Paulo: Juspodivm, 2022.

MARIN, Eriberto Francisco Bevilaqua; MASCARENHAS, Giovani Martins de Araújo. O princípio da vedação de retrocesso ambiental e sua aplicação pelo Supremo Tribunal Federal em face da análise de (in)constitucionalidade das áreas rurais consolidadas. **Rev. Faculdade de Direito**, Goiás, p. 1-42, dez. 2021. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revfd/issue/view/2284>. Acesso em: 25 set. 2022.

RAMACCIOTTI, Barbara Lucchesi; SOUZA, Camila Queiroz de; DANTAS, Luís Rodolfo Ararigboia de Souza. O princípio da proibição do retrocesso ambiental aplicado às políticas públicas ambientais. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 6, p. 685-706, ago. 2020. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI>. Acesso em: 25 set. 2022.

RODRIGUES, Marcelo A. **Esquematizado – Direito Ambiental**. 5. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: Uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2021.

20^o estado de coisas inconstitucional em matéria ambiental

*Cleidi Cristini de Souza*¹²⁵
*Gerson Tadeu Astolfi Vivan*¹²⁶

O voto da Ministra Cármen Lúcia, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 760/DF), julgada recentemente pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, em conjunto com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão-ADO 54, em que é defendido o reconhecimento de “estado de coisas inconstitucional” no conjunto da gestão ambiental por parte da União, chamou atenção pela aplicação desse conceito no âmbito do Direito Ambiental. Oriundo do contexto colombiano, onde a Corte Constitucional, em 1997, de judicialização de desrespeito sistemático aos direitos fundamentais no sistema educacional, a teoria foi aplicada pelo STF em matéria ambiental, pela primeira vez, em decisão monocrática nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão-ADO n. 60/DF.

O instituto, atualmente, vem demonstrando ter importantes aplicações, especialmente no âmbito do controle jurisdicional de atos administrativos, propondo, no entanto, uma abordagem sistêmica da gestão ambiental, que não se limita ao controle formal e material de atos isolados. A teoria mais ampla do “estado de coisas inconstitucional” vem sendo objeto de diversas controvérsias, e encontra-se muito distante de se ver consolidada como um mecanismo jurídico. Mesmo entre seus defensores, há a clara consciência de que é necessário ainda um intenso desenvolvimento do instrumento para que, para além de seu valor simbólico, venha a ser capaz de produzir efeitos palpáveis.

¹²⁵ Mestre em Direito pela UCS. Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais (PUC.RS), Advogada, Especialista em Direito Notarial e Registral (Unisinos). Registradora Civil Substituta e Interina em Bento Gonçalves(RS) (2007-2019), Registradora Civil e de Imóveis Substituta em Veranópolis(RS) (2019-2024). E-mail: cleidisouza@hotmail.com.

¹²⁶ Mestre em Direito pela UCS. Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica – PUC. Registrador Civil e de Imóveis de Veranópolis(RS). E-mail: gersonvivan@hotmail.com.

20.1 Previsão normativa

Não há previsão normativa explícita, seja no texto constitucional, seja em legislação, da possibilidade de declaração jurisdicional de “estado de coisas inconstitucional” em matéria ambiental, ou mesmo em qualquer outra matéria. O que se verifica efetivamente é uma construção doutrinária e jurisprudencial, inspirada em precedentes da Corte Constitucional Colombiana, especificamente nas suas mais importantes decisões referentes à negativa sistemática de cobertura de fundo previdenciário a docentes municipais (SU-559/97), demora administrativa generalizada em requerimentos de recálculo de aposentadoria (T-068-98), superlotação e condições estruturalmente desumanas do sistema carcerário (T-153/98), escassez de concursos para o notariado (SU-250/98), falta de políticas efetivas de proteção de defensores de direitos humanos (T-590/99) e deslocamento forçado de cidadãos por conta de conflitos armados (T-025/04).

O nosso Supremo Tribunal Federal adotou a tese pela primeira vez no julgamento de Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347. Naquele contexto, tratava-se do sistema penitenciário brasileiro, cuja estrutura administrativa foi considerada, de forma “massiva e persistente”, responsável pela violação de direitos fundamentais. A medida cautelar, na qual foi reconhecido o “estado de coisas inconstitucional”, determinou, entre outras providências, a observância obrigatória, pelos juízes e tribunais, da realização de audiência de custódia no prazo máximo de 24 horas, contadas do momento da prisão, além da liberação de verbas do Fundo Penitenciário Nacional e da determinação à União e aos Estados de encaminhamento de informações detalhadas.

Havendo a Constituição Federal previsto, na redação do *caput* do art. 225, CF, o “direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, direito fundamental difuso, vem sendo aventada também a possibilidade de declaração similar, por conta de violação sistemática desse direito fundamental por parte da administração pública responsável por sua efetivação. Foi nesse sentido que, nos autos das ADO 60/DF e 760/DF, os ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia proferiram decisões monocráticas, inaugurando um movimento, na Corte, de aplicação do instituto à gestão ambiental da União.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 60, proposta pelos partidos PSB, PSOL e PT, buscava atacar atos comissivos e omissivos da União que estavam comprometendo o funcionamento do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, como a sistemática redução de orçamentos, o licenciamento reiterado de obras sem avaliação de impacto, a desestruturação de órgãos ambientais federais, a paralisação de reuniões do Comitê Gestor do Fundo, sem qualquer aprovação de Plano Anual, e a manutenção de recursos em caixa, não destinados a quaisquer ações para mitigação da emergência climática. O Relator deferiu os pedidos cautelares para reconhecer liminarmente o estado inconstitucional em matéria ambiental e determinar a apresentação de Plano Anual de Aplicação de Recursos do Fundo para 2020, além de dar e demonstrar efetividade de sua execução.

Em 2020, pouco mais de um ano decorrido do início da gestão de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente, diversos partidos políticos (PSB, REDE, PDT, PT, PSOL e PCdoB) propuseram a ADPF 760/DF, requerendo o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional no conjunto da gestão ambiental da União do governo de 2019-2022, em especial o abandono do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal e uma série de práticas lenientes e mesmo encorajadoras das atividades ilegais de garimpo, desmatamento e pecuária em unidades de conservação e terras indígenas, tais como a inexecução orçamentária pelo Ministério do Meio Ambiente, o sucateamento de todos os órgãos de controle ambiental, como Ibama, ICMBio e Funai, além de uma série de outros atos normativos e legislativos que desregulamentaram abusivamente a gestão ambiental.

A Relatora, Ministra Cármen Lúcia, em voto aprofundado, entendeu pela procedência da arguição, reconhecendo o estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e determinando à União a apresentação de um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental amazônica, para o resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas, para o combate de crimes ambientais em prazo de sessenta dias, além de plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai, incluindo a garantia de dotação orçamentária, de

liberação dos valores, e de que todos estes órgãos passassem a apresentar relatório mensal objetivo e transparente, apontando as ações e os resultados das medidas determinadas pelo STF a serem submetidos ao controle mensal do Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça, até dezembro de 2023. O julgamento, no entanto, manteve-se paralisado de abril de 2022 a junho de 2023 por conta de pedido de vista pelo Ministro André Mendonça, nomeado pelo então Presidente da República. Retomado o julgamento em fevereiro de 2024, este foi finalizado em 14/3/2024, após três sessões, e aguarda a publicação do acórdão com redação do Min. André Mendonça, que assumiu a relatoria por força regimental¹²⁷. A Corte, por maioria, não declarou o estado de coisas inconstitucional, vencidos, nesse aspecto, os Ministros Cármen Lúcia, Edson Fachin e Luiz Fux. Todavia, reconheceu a existência de falhas estruturais na política de proteção à Amazônia Legal, determinando ao Governo Federal a assunção de “compromisso significativo” referente ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica. Na sequência, por unanimidade, julgou parcialmente procedentes os pedidos formulados na ADPF 760 e na ADO 54, a fim de determinar diversas medidas¹²⁸ que visam, especialmente, a redução efetiva do desmatamento na Amazônia Legal; a fiscalização e a investigação de

¹²⁷ Art. 38, do RISTF. O Relator é substituído: (...) II – pelo Ministro designado para lavrar o acórdão, quando vencido no julgamento.

¹²⁸ a) a União e os órgãos e entidades federais competentes (Ibama, ICMBio, Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal), dentro de suas respectivas competências legais, formulem e apresentem um plano de execução efetiva e satisfatória do PPCDAm ou de outros que estejam vigentes, especificando as medidas adotadas para a retomada de efetivas providências de fiscalização, controle das atividades para a proteção ambiental da Floresta Amazônica, do resguardo dos direitos dos indígenas e de outros povos habitantes das áreas protegidas (UCs e TIs), para o combate de crimes praticados no ecossistema e outras providências comprovada e objetivamente previstas no Plano, em níveis suficientes para a coibição do desmatamento na Amazônia Legal e de práticas de crimes ambientais ou a eles conexos. Esse plano deverá ser apresentado a este Supremo Tribunal Federal em até sessenta dias, nele deverão constar, expressamente, cronogramas, metas, objetivos, prazos, projeção de resultados com datas e indicadores esperados, incluídos os de monitoramento e outras informações necessárias para garantir a máxima efetividade do processo e a eficiente execução das políticas públicas, considerados os parâmetros objetivos mencionados abaixo, devendo ser especificada a forma de adoção e execução dos programas constantes do plano, os recursos a serem destinados para atendimento dos objetivos, devendo ser minudenciados os seguintes parâmetros objetivos de aferição para cumprimento da decisão, a serem marcados pela progressividade das ações e dos resultados:

a.1) Até 2027, a redução efetiva proposta e os instrumentos e as providências a serem adotadas para o atendimento daquela finalidade referente aos índices de desmatamento na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, em níveis suficientes para viabilizar o cumprimento da meta de 3.925 km² de taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal, correspondente a redução de 80% dos índices anuais

infrações ambientais; o fortalecimento institucional e a transparência; e

em relação à média verificada entre os anos de 1996 e 2005, que deveria ter sido cumprida até o ano de 2020;

a.2) A redução efetiva e contínua, até a eliminação, dos níveis de desmatamento ilegal em TIs e UCs federais na Amazônia Legal, conforme dados oficiais disponibilizados pelo INPE/PRODES, respeitados os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais;

a.3) O desempenho efetivo por instrumentos especificados de atuação para a fiscalização pelos órgãos competentes e de investigação das infrações ambientais e aquelas a eles conexos, com os meios para garantia de eficácia dos resultados, incluídos os casos em que haja punições, sempre na forma da legislação vigente, com a atuação das entidades federais competentes (Ibama e, quanto couber, ICMBio e Funai) contra o desmatamento ilegal na Amazônia Legal, a prática de tráfico de madeira e de animais, na forma da previsão de resultados definidos no Eixo de Monitoramento e Controle do PPCDAm, ainda que na forma de planejamento feita em sucessão aquele plano;

a.4) A forma prevista e os meios adotados para o cumprimento imediato ou progressivo, com planejamento até dezembro de 2023, como consta do PPCDAm, dos demais resultados previstos nos Eixos Temáticos do PPCDAm, apresentando-se o cronograma de execução das providências, considerando, ainda, a necessidade de afirmarem, compromissariamente, os órgãos do Poder Executivo federal, a continuidade e consistência da fase atual do PPCDAm retomado nos últimos quatorze meses de novas orientações e práticas governamentais em relação ao específico objeto da presente arguição;

b) Pela gravidade do quadro de comprovada insuficiência estrutural das entidades públicas competentes para combater o desmatamento na Amazônia Legal, que inviabiliza a efetividade da implementação do PPCDAm, a União deverá, no prazo máximo de sessenta dias, preparar e apresentar a este Supremo Tribunal Federal, plano específico de fortalecimento institucional do Ibama, do ICMBio e da Funai e outros a serem eventualmente indicados pelo Poder Executivo federal, com inclusão no PPCDAm de um cronograma contínuo e gradativo, incluindo-se a garantia de dotação orçamentária, de liberação dos valores do Fundo Amazônia, dos órgãos e fundos específicos, e de outros aportes financeiros previstos, e também de melhoria, aumento e lotação dos quadros de pessoal, conforme proposta de viabilidade, em níveis que demonstrem o cumprimento efetivo e eficiente de suas atribuições legais para o combate efetivo e ininterrupto do desmatamento na Amazônia Legal e das áreas protegidas, conferindo-se, para todos os atos, a apresentação, os modos e os prazos para a execução do plano de fortalecimento institucional, com ampla transparência das informações, instrumentos de participação social e demais instrumentos necessários para garantia do controle social das medidas, das metas e dos resultados;

c) Para garantir o direito republicano à transparência e à participação da sociedade brasileira (inc. XXXIII do art. 5º, inc. VI do art. 170 e art. 225 da Constituição do Brasil), titular dos direitos fundamentais à dignidade ambiental, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao direito de cada um e de todos, à saúde, à vida digna e aos direitos dos grupos específicos cujos direitos fundamentais estão versados nesta demanda, como os povos indígenas, os povos e as comunidades tradicionais e as crianças e adolescentes, para franquear o controle social, inclusive por parte da sociedade civil organizada e da comunidade científica, entre outros, determino a União e as entidades federais Ibama, ICMBio e Funai e outras indicadas pelo Poder Executivo federal que passe a apresentar, no prazo máximo de quinze dias e com atualização mensal, em sítio eletrônico a ser indicado pela União, relatórios objetivos, transparentes, claros e em linguagem de fácil compreensão ao cidadão brasileiro, sempre que possível ilustrados por mapas, gráficos e outras técnicas de comunicação visual, contendo as ações e os resultados das medidas adotadas em cumprimento aos comandos determinados por este Supremo Tribunal Federal, a serem disponibilizados publicamente em formato aberto, se possível integrado com o Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, ao qual deve ser dada ampla publicidade. Ficam ressalvadas desta exigência prévia e nos prazos estabelecidos os casos em que a informação se refira a operações ou providências para investigação e apuração de infrações,

o monitoramento e a prestação de contas.

Ainda que não tenha declarado o “estado de coisas inconstitucional”, o julgamento, através de seus debates e decisões em torno do instituto, favorece a proteção ao meio ambiente e o combate à emergência climática. Determinou às políticas ambientais qualificação de política de Estado, devendo ser cumpridas de modo satisfatório, progressivo e sem retrocesso, seja qual for o governo.

Do exposto, portanto, as fontes normativas, para além, obviamente, das cláusulas mais genéricas relativas à garantia constitucional do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, o instituto do “estado de coisas inconstitucional”, como mecanismo jurídico de controle de violações sistemáticas do direito ambiental pela própria Administração Pública, segue apenas em decisões iniciais e polêmicas, configurando, ainda, minoria entre os Ministros do Supremo. De qualquer forma, é a partir delas que o instituto vai sendo cada vez mais discutido e construído dogmaticamente.

20.2 Conteúdo do princípio

A tese do Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) está longe de ser de aplicação tranquila e sem contestação no contexto jurídico brasileiro. Pelo contrário, há intensos debates sobre sua aplicação, os principais deles versando sobre a abertura e a amplitude do conceito, propício – defendem seus contraditores – à exacerbação do ativismo judicial, uma ameaça ao princípio da separação de poderes, já que consistem em “decisões que impõem obrigações judiciais contínuas aos outros poderes, mediante supervisão judicial, como medida adequada à correção da situação de inconstitucionalidade verificada” (Dantas, 2017, p. 159). Ademais, críticos costumam enfatizar que “o objeto do

cujos resultados dependam de diligências sigilosas e que podem ter a sua eficiência comprometida pela publicidade previa; e

d) Comprovação de submissão ao Observatório do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas do Poder Judiciário (Portaria no 326, de 16.12.2021) do Conselho Nacional de Justiça de relatórios mensais produzidos pelos órgãos competentes do Poder Executivo, do Ibama e do ICMBio, até dezembro de 2023, relacionados às medidas de cumprimento das determinações previstas nos itens acima com os resultados obtidos, no combate ao desmatamento da Amazônia, à implementação de medidas de fiscalização e à implementação do PPCDAm ou de outros planos adotados para o cumprimento das metas estabelecidas.

Por fim, determinou-se a abertura de créditos extraordinários, com vedação de contingenciamento orçamentário, bem como a expedição de notificação ao Congresso Nacional acerca do contido na presente decisão. Redigirá o acórdão o Ministro André Mendonça. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 14.3.2024.

controle de constitucionalidade são normas jurídicas, e não a realidade empírica” e que há o risco de que, dada sua vagueza, sua adoção sirva a fins meramente retóricos (Streck, 2015). De outro lado, os defensores do instrumento reconhecem que a Corte fatalmente “interfere em escolhas políticas” e que “procura assegurar que essas escolhas se concretizem”, supervisionando-as, atuando “como autêntico ator político”, o que, porém, “não é [...] aprioristicamente ilegítimo”, mas deve ser aplicado com cautela, reservado aos casos extremos em que se verifique absoluta contradição entre as normas constitucionais mais fundamentais e a realidade da atuação ou omissão sistemática por parte da autoridade que deveria zelar por sua implementação na forma de políticas públicas (Campos, 2015, p. 225-230). O controle de constitucionalidade expande seus objetos para além dos textos normativos, legislativos ou administrativos, a fim de alcançar também práticas institucionalizadas em paralelo ao arcabouço legal.¹²⁹

No âmbito da elaboração doutrinária, também se tem chamado o instituto de “ações estruturais” (Dantas, 2017, p. 159; Campos, 2015) ou “controle sistêmico” (Moraes, 2022), variações aparentemente diferentes apenas em termos de nomenclatura, uma vez que os critérios desenvolvidos são basicamente os mesmos. Muito próximos em relação àqueles presentes nas decisões da Corte Constitucional Colombiana, que, efetivamente, foram muito mais “tomados de empréstimo” nas decisões do STF até o presente do que efetivamente elaborados e discutidos (Magalhães, 2019, p. 4). No precedente colombiano que consolidou os critérios para a caracterização do estado de coisas inconstitucional, a Sentença T-25/2004, foram estes assim sumarizados:

- I) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;
- II) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- III) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- IV) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;

¹²⁹ “[Q]uando a inércia se torna um quadro permanente e derivado de falhas estruturais, oriundas não somente da falta legislativa, ou mesmo da existência de uma norma, porém ineficaz, e a ausência administrativa para aplicar-se a norma, produzindo um resultado muito aquém do que é esperado pela norma constitucional, havendo a violação massiva de direitos fundamentais mediante a uma falta de soluções para o problema, é que podemos configurar que a omissão deu origem ao Estado de Coisas Inconstitucional” (Moraes, 2022).

V) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;
VI) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.¹³⁰

Dos seis critérios citados acima, a corte brasileira adotou explicitamente apenas três: (a) a existência de violações generalizadas de direitos fundamentais; (b) omissão prolongada das autoridades no cumprimento de suas obrigações na garantia destes direitos; (c) a exigência, pela gravidade do caso, de remédios e ordens dependentes da atuação de uma pluralidade de agentes e órgãos, isto é, a necessidade de mudanças estruturais. No contexto da ADPF 347, o Relator, Ministro Marco Aurélio, defendeu que, nesses casos extremos, caberia ao STF “catalisar ações e políticas públicas, coordenar a atuação dos órgãos do Estado na adoção dessas medidas e monitorar a eficiência das soluções”, ainda que não possa adentrar no âmbito da definição do conteúdo dessas políticas, limitando-se a oferecer “incentivos, parâmetros e objetivos indispensáveis”. No âmbito da aplicação mais recente, em matéria ambiental, na ADPF 760, a Ministra Cármen Lúcia defendeu que, diante da comprovação de reiterada e estrutural omissão estatal, “a intervenção do Poder Judiciário pode-se mostrar imprescindível para que se estanque a destruição não apenas de direitos, mas das gentes e de todos seres vivos que habitam o planeta”. Inserindo a questão no contexto internacional, citando diversos precedentes de intervenção judicial em casos de violação sistemática de proteções ambientais (especialmente por parte da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos), conclui a Relatora que:

Pela alta relevância constitucional e internacional da defesa dos biomas e das respectivas populações indígenas e observada, com maior relevo, a atual quadra em que indicadores oficiais apontam aumento recorde de incêndios na vegetação amazônica, de guinada negativa do clima, de aumento de desmatamento e de grilagem de terras, de violência contra os indígenas e tentativa de afastá-los de sua terra e despojá-lo de sua cultura, a ausência de fiscalização eficaz, impõe-se ao Judiciário o dever de prestar a jurisdição constitucional ambiental, assegurando a efetividade das normas constitucionais de proteção ao meio ambiente (em especial os arts. 225 e inc. VI do art. 170 da Constituição da República) (ADPF 760/DF, p. 153).

¹³⁰ Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

Considerando não poder qualquer instância federativa escudar-se no princípio da separação de poderes para o sistemático descumprimento da Constituição, a Relatora votou, assim, pelo reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional quanto ao desmatamento ilegal da Floresta Amazônica e de omissão do Estado brasileiro em relação à função protetiva do meio ambiente ecologicamente equilibrado” e a consequente determinação à União e órgãos competentes para que apresentem planos de reestruturação dos sistemas de fiscalização e controle e combate a crimes ambientais em sessenta dias, com relatórios periódicos para acompanhamento, pelo STF, da sua execução eficiente.

Mesmo antes das duas decisões paradigmáticas que estamos estudando, e mesmo antes do agravamento drástico da inefetividade de todo o sistema de proteção ambiental a partir do período iniciado em 2019, já vinha-se advogando na doutrina em linhas similares:

A aplicação do ECI Ambiental é uma excepcionalidade para corrigir uma obrigação de não fazer ou impor a obrigação de fazer (funções precípua e fiscalizatória). O Poder Judiciário atuará como o protagonista da medida coercitiva que restabeleça a segurança jurídica e a efetividade da norma constitucional. A Constituição, ao preceituar a harmonização entre os Poderes, conduz ao diálogo de correção. Quando um dos poderes não atingir a máxima responsabilidade a ele inerente caberá uma correção-comando-tarefa que o obrigue a cumpri-la na sua integralidade. A independência dos Poderes não significa blindagem de eximi-lo de um comando de correção – obrigação de executar suas responsabilidades constitucionais (Caúla; Rodrigues, 2018).

Ocorre que, de fato, os precedentes do Supremo não têm adentrado quaisquer delimitações mais elaboradas quanto aos critérios para o reconhecimento de estado de coisas inconstitucional, tampouco uma indicação consistente do tipo de medidas judiciais efetivamente possíveis nesse âmbito.

20.3 Âmbito de aplicação do princípio

O instituto do “estado de coisas inconstitucional” tem aplicação mais direta especificamente no âmbito das Cortes Superiores, quando acionados mediante ações típicas de controle de constitucionalidade, originalmente pensadas para lidar com atos legislativos, agora expandindo-se para o controle constitucional de práticas e de políticas públicas em diversas instâncias e órgãos. Das experiências com esse

instituto, consideradas acima, as principais problemáticas que surgem dizem respeito aos passos posteriores para o efetivo reconhecimento do estado de coisas inconstitucional. A variação do grau de efetividade prática tem se demonstrado, via de regra, frustrante. Um recente balanço do contexto colombiano, por exemplo, conclui em tom cético:

Hay un total incertidumbre sobre las condiciones que han de conducir al levantamiento de la medida y, por tanto, sobre la vigencia en el tiempo de las extraordinarias atribuciones que asume la Corte en estos casos por disposición de ella misma, por lo anterior se dice que el ECI, no es la mejor opción para proteger los derechos de quienes demandan la acción del estado, toda vez que en la mayoría de ECIS no se ha logrado la materialización de la justicia, las decisiones han sido eficaces en términos de que ha sido oportuna la decisión política de declaratoria, pero no eficientes en términos de goce efectivo de derechos (Montenegro, 2015, p. 115).

No mesmo sentido, diversas avaliações concernentes aos efeitos práticos da aplicação da tese pelo STF no contexto da ADPF 374 têm se demonstrado bastante negativas: é constante a impressão, naquele caso, de que, mesmo passados mais de cinco anos da decisão, “pouco ou nada mudou na realidade dos milhares de detentos submetidos, diariamente, a condições desumanas de encarceramento” (Magalhães, 2019). Por outro lado, tem sido enfatizado que decisões similares têm como efeito criador a delimitação pública dos problemas não endereçados pelos agentes políticos, além de criar práticas sociais capazes de envolver grupos interessados como participantes ativos dos processos, e mesmo podem propiciar a abertura de um diálogo mais permanente entre governo, sociedade e corte, nos atos subsequentes à decisão (fiscalização, audiências públicas, prestação de contas, transparência) (Dantas, 2017, p. 172).

Ocorre que esses efeitos dependem, via de regra, de uma grande transformação da própria rotina e estrutura dos Tribunais Superiores para darem conta de uma atividade que não costuma estar no escopo desses órgãos. Para muito além da prolação de decisões, coisa para a qual toda a formação da magistratura e a própria estrutura do Poder Judiciário são historicamente direcionais, o mecanismo exige não só um acompanhamento de longo prazo posterior à decisão, mas também que não se restrinja a uma verificação e a uma fiscalização de uma “fiel execução” da decisão. Antes, justamente pelo fato de a decisão que reconhece o estado de coisas inconstitucional não poder imiscuir-se ao ponto de determinar o conteúdo material das políticas públicas a serem

implantadas, o Judiciário deve dedicar-se mais ao estabelecimento de um diálogo constante entre as mais diversas instâncias estatais. Algumas avaliações têm enfatizado a incapacidade que o STF demonstrou, nos casos recentes, de aplicação do instrumento, “à medida em que deixou de dialogar com as demais instâncias de poder no sentido de encontrar uma alternativa factível para a solução da presente problemática”, que, no caso brasileiro, corre o constante risco de se transformar em um “diálogo de elites” (Mamade; Neto; Rodrigues, 2021, p. 832).

20.4 Balanço crítico

Ainda é cedo para avaliar criticamente a aplicação do instituto do “estado de coisas inconstitucional” no âmbito do Direito Ambiental. Os dois importantes exemplos recentíssimos que avançam nesse sentido, ainda que extremamente importantes, têm natureza relativamente precária, uma decisão monocrática e um voto de relatoria vencido em julgamento, ainda que sabidamente em razão da alteração fática decorrente da sucessão de governo de 2022, que restabeleceu a política de proteção ao meio ambiente como ação de Estado, dando, por si só, passos no sentido da reconstitucionalização. Portanto, os efeitos a longo prazo podem, neste momento, apenas ser especulados. Tudo vai depender do controle da Corte acerca da efetividade das medidas, determinadas alternativamente no julgamento da ADPF760, transcritas na nota 4, tendentes a um crescente rigor e instrumentalidade de cumprimento.

O possível, no entanto, é atentar-se para que os resultados concretos da aplicação do instituto na ADPF 374, relativa ao sistema carcerário, sejam bastante diminutos, justamente por conta da necessidade de um acompanhamento, monitoramento, diálogo e coordenação de longo prazo que a declaração de estado inconstitucional de coisas exige. Caso contrário, tal declaração, além de todas as controvérsias político-jurídicas que suscita em face do princípio da separação de poderes, revelar-se-á de alcance eminentemente simbólico (de modo algum desprezível), com implicações práticas irrisórias.

Referências

- ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **O estado de coisas inconstitucional no constitucionalismo contemporâneo: efetividade da Constituição ou ativismo judicial?**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2017, p. 85-118.
- ALVES, Pâmella de Fátima Antunes; HEIMANN, Jaqueline de Paula. Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental: no cenário brasileiro. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação – REASE**, São Paulo, v. 8, n. 1, jan. 2022. DOI: <https://doi.org/%2010.51891/rease.v8i1.3863>.
- ALVES, Jaime Leônidas Miranda; SOUZA, Maria Cláudia da Silva Antunes. Proteção Ambiental: entre o direito da sustentabilidade e o estado de coisas inconstitucional. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 6, n. 2, p. 63-78, jul./dez. 2020.
- ALVES, Talyson Monteiro. **Estado de coisas inconstitucional e meio ambiente: perspectiva sobre a nova política ambiental brasileira**. 2021. Monografia (Bacharelado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2021.
- ARRUDA, Carmen Silvia Lima de. Princípios do Direito Ambiental. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XVIII, n. 62, p. 96-107, jan./abr. 2014.
- BERTOLDI, Marcia Rodrigues; SCHONHOFEN, Vivian Pinheiro. A solidariedade intergeracional ambiental e o processo estrutural como instrumentos para a contenção do estado de coisas inconstitucional ambiental. **Revista Catalana de Direito Ambiental**, v. 13, n. 1, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.17345/rcda3225>. Acesso em: 28 jun. 2022.
- BORGES, Luiz Fernando Rossetti; ZIESEMER, Henrique da Rosa. O estado de coisas inconstitucional e as áreas urbanas consolidadas: entre a descaracterização do meio ambiental e a restauração. **RFD – Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 33, p. 151-169, jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/26552>. Acesso em: 13 nov. 2024.
- CAÚLA, Bleine Queiroz; RODRIGUES, Francisco Lisboa. O Estado de Coisas Inconstitucionais Ambiental. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, Rio de Janeiro, a. 2, v. 1, n. 2, p. 136-150, jul./dez. 2018.
- CAMPOS, Carlo Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao Estado de coisas inconstitucional**. 249 f. Tese (Doutorado em Direito Civil Constitucional) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- CASTIBLANCO, Jan Carlos Zapata; GOZÁLEZ, Eduardo Trujillo. **Efectos Jurídicos del Estado de Cosas Inconstitucional em Colombia, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional (1997-2017)**. Bogotá: Universidad de la Gran Colombia, 2018.
- CÁRDENAS, Blanca Raquel. **Contornos Jurídicos Facticos del Estado de Cosas Inconstitucional**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2011.
- DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais, direitos fundamentais, e o estado de coisas inconstitucional. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, v. 9, n. 2, p. 155-176, 2017. DOI: 10.21680/1982-310X.2016v9n2ID12258. Disponível em:

<https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258>. Acesso em: 30 ago. 2022.

FARIAS, Talden; COUTINHO, Francisco S. da N.; MELO, Geórgia Karênia R. M. M. **Direito Ambiental**. Salvador: Jus Podium, 2015.

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; GIRARDI, Jéssica. A (Im)possível aplicação do estado das coisas inconstitucional ao Direito Ambiental. *In*: GARCIA, Denise Schmitt Siqueira; SOUZA, Maria Claudia da Silva Antunes e; VIEIRA, Ricardo Stanzilola (orgs.). **As dimensões transnacionais do direito ambiental**: interfaces da governança ambiental e da sustentabilidade. Itajaí: UNIVALI, 2017.

GUELFÍ, Airton Roberto. O Estado de Coisas Inconstitucional em matéria ambiental: seus fundamentos na ADO 60/DF. **Colloquium Socialis**. Presidente Prudente, v. 5, n. 1, p. 20-32, jan./mar. 2021. DOI: 10.5747/cs.2021.v05.n1.s128.

GUIMARÃES, Mariana Rezende. O estado de coisas inconstitucional: a atuação do Supremo Tribunal Federal na ADPF n. 347. **Boletim Científico**, Escola Superior do Ministério Público da União Brasília – ESMPU, ano 16, n. 49, jan./jun. 2017.

LOIS, Cecilia Caballero; BALARINI, Flávia Gonçalves. O estado de coisas inconstitucional e a concretização dos direitos socioeconômicos no Brasil. *In*: **Sistemas de justiça constitucional**. Rede para o Constitucionalismo Democrático Latino-Americano Brasil, Rio de Janeiro: UFRJ, 2017. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/qu1qisf8/ja439bup/QqJxEg1AR52A6o1g.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2024.

LYONS, Josefina Quintero; MONTERROZA, Angélica Matilde; MEZA, Malka. La figura del Estado de Cosas Inconstitucionales como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. **Revista Mario Alario D'Filippo**, v. 3, n. 1, p. 70, 2011.

MAGALHÃES, Breno. A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, v. 14, n. 3, p. 1-36, 2019. DOI:10.5902/1981369432760.

MAMEDE, Juliana Maria Borges; NETO, Helio das Chagas Leitão; RODRIGUES, Francisco Luciano Lima. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 807-835, set./dez. 2021.

MARTINS, Joana D'Arc Dias. **Mudanças climáticas em face do atual estado de coisa inconstitucional e inconvenção** – no contexto do estado brasileiro. 2022. Tese (Doutorado) – UNIMAR, Marília, 2022.

MONTENEGRO, Germán Santiago. **Las incidencias del estado de cosas constitucional en la jurisprudencia colombiana, el desplazamiento de los resguardos Nulpe Medio y Gran Sábalo de la Comunidad indígena Awá**. Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2015.

MORAES, Thiago Serwy Fiuza de. **Estado de coisas inconstitucional e o sistema do meio ambiente brasileiro**: aplicação do controle sistêmico no sistema ambiental pátrio. Brasília: UniCEUB, 2022.

ORTEGA, Michelle Andrea Nathalie Calderón; MEZA, Diego Armando Yáñez. La declaratoria de Estado de cosas inconstitucional: una figura entre la separación jurídica y el principio colaboración armónica del poder público. **Revista Gestión y Desarrollo Libre**, Año 2, n. 4, p. 195-217, 2017. Disponível em: https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/gestion_libre/article/view/8224/7241. Acesso em: 13 nov. 2024.

PAIXÃO, Juliana Patrício da. **Estado de coisas inconstitucional: da teoria à consolidação do sistema de pensamento no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

RAMÍREZ, Milton Cezar Jiménez. Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia: una aproximación jurídica a un elemento decisonal. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 25, n. 1, p. 281-310. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/nej.v25n1.p281-310>. Acesso em: 13 nov. 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Estado de Coisas Inconstitucional é uma nova forma de ativismo. **Consultor Jurídico**, 24 out. 2015. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2015-out-24/observatorio-constitucional-estado-coisas-inconstitucional-forma-ativismo>. Acesso em: 13 nov. 2024.

VERDAN, Tauã Lima. Ponderações Introdutórias ao Dogma da Ubiquidade na Ramificação Ambiental da Ciência Jurídica. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza, ano MMXIII, n. 39, 10 jul. 2013. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/ponderacoes-introdutorias-ao-dogma-da-ubiquidade-na-ramificacao-ambiental-da-ciencia-juridica>. Acesso em: 29 jul. 2022.

ZULUAGA, Ricardo Gorosito. Los principios en el Derecho Ambiental. **Revista de Derecho (UCUDAL)**, 2 da época, año 13, n. 16, dic. 2017.

21 Da dimensão ecológica da dignidade à dignidade animal?

*Cristiane Pretto Tier¹³¹
Taynara Santos Barreto¹³²*

O presente capítulo tem como finalidade apresentar e analisar a dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana, discutindo a possibilidade de estender-se o atributo dignidade para a natureza, de modo geral, e para os animais, em particular. A partir desse objetivo, discute-se os argumentos que postulam uma mudança de paradigma em direção a um viés ecológico, que alcance as demais formas de vida e não apenas a vida humana.

Para tanto, será discutida a origem do princípio da dignidade da pessoa humana, o que se pretendia atingir a partir de sua criação, o seu conteúdo, a sua previsão normativa, a dimensão ecológica, a visão de juristas e de filósofos e a sua aplicação no sistema jurídico brasileiro.

Na conclusão, as autoras do capítulo entendem que a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e da vida em geral, muito embora ainda incipiente, tem espaço para ser desenvolvida e ampliada dentro do sistema jurídico brasileiro. Esse viés, sustenta-se, seria positivo no sentido do enfrentamento dos problemas ambientais que a sociedade atual experimenta, como forma de os reduzir, e constituiria um experimento válido tendo em conta que a justificativa antropocêntrica de salvaguardar o bem ambiental para as presentes e futuras gerações não tem assegurado uma mudança significativa na relação entre os seres humanos e o meio ambiente.

¹³¹ Mestre em Direito (UCS/RS). Membro Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico – DAC. E-mail: cptier@ucs.br

¹³² Doutoranda em Filosofia (UCS/RS). Mestre em Direito (UCS/RS). Membro Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico – DAC. E-mail: tsbarreto@ucs.br

21.1 Previsão normativa

O princípio da Dignidade da Pessoa Humana advém do pós-guerra, quando diversos países ao redor do globo entenderam a necessidade de criação de direitos básicos que interesses políticos e/ou econômicos de países alheios (ou do próprio governo) não pudessem violar, independentemente de alteração no ordenamento jurídico.

Os Direitos Humanos são a representação da Dignidade Humana. Embora o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana não possua uma definição – justamente por objetivar a subjetividade, evitando, assim, uma limitação e impedir a redução de direitos – os Direitos Humanos são considerados um rol exemplificativo do que abarca o conceito de dignidade, porque “a dignidade humana não é algo dado ou acabado e fixo. Ela é conquistada à medida que o homem se conquista, se faz a si mesmo, de uma forma dinâmica” (Feijó, 2008).

Assim, em conformidade com a evolução da sociedade, modificam-se determinados conceitos jurídicos com a finalidade de atingir a melhor performance do Direito, desde que respeitado o princípio da vedação ao retrocesso.

A dignidade, como princípio, não se restringe apenas ao direito à moradia, à saúde, à alimentação, à liberdade, à vida, à integridade física etc., mas também à qualidade e ao equilíbrio ambiental, de modo a garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, o que enseja um olhar diferente às outras espécies e às demais formas de vida como uma maneira de, portanto, o asseguará-lo.

Contudo, a *visão antropocêntrica da relação homem-natureza* ainda se sustenta, de modo a justificar o desequilíbrio ecológico, que tem impactado a pureza do ar, o que ocasiona doenças respiratórias; desertificado os solos, o que os torna inférteis para sobrevivência de seres humanos e inabitável para as populações de animais; poluído rios, lençóis subterrâneos e mares; dizimado as diferentes espécies; enfim, destruído diversos ecossistemas.

É importante lembrar que a espécie humana não sobrevive sem a natureza. Além disso, faz-se mister recordar que o princípio da dignidade da pessoa humana é a base do Estado Democrático de

Direito e que este foi criado para garantir o desenvolvimento e o bem-estar do ser humano, não o contrário.

Entretanto, a visão kantiana de dignidade, voltada apenas para a espécie humana, de modo que esta perpetua a objetificação do meio ambiente e das demais espécies, como recurso a ser utilizado, ainda conta com grande influência no atual ordenamento jurídico brasileiro. Na visão kantiana, o ser humano detém dignidade porque ela advém da racionalidade. Dessa forma, o ser humano não é considerado um meio, mas um fim em si mesmo, seja na relação perante outros indivíduos, seja perante o Estado, de modo que a dignidade, portanto, lhe é intrínseca.

Assim, o reconhecimento estatal da dignidade do ser humano acarreta direitos e deveres fundamentais que vedam a possibilidade de submissão de seres humanos a situações desumanas ou degradantes, além de também garantirem condições mínimas para uma existência saudável (Sarlet, 2007), motivo pelo qual a Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, caput, dispõe sobre o direito à sadia qualidade de vida: “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”. Além disso, dispõe acerca das incumbências do Poder Público, visando garantir a efetividade desse direito:

§ 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.

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.

Sobre a vida animal e a não submissão desta à crueldade infligida pela espécie humana, a Declaração Universal dos Direitos dos Animais da UNESCO – embora sem força normativa, mas utilizada como princípio norteador – em seu art. 10º dispõe sobre a *dignidade* animal: “*Nenhum animal deve ser usado para divertimento do homem. A exibição do animal e os espetáculos que utilizem animais são incompatíveis com a dignidade animal*” (grifo nosso).

No entanto, apesar de promulgada em 1978 e do que dispõe a Constituição Federal de 1988, não foram elaboradas e efetivadas modificações significativas na legislação brasileira, sob o prisma da dignidade das demais espécies e formas de vida. O ordenamento jurídico brasileiro foi – assim como o ordenamento de vários outros países – organizado a partir do pensamento antropocêntrico, segundo o qual o homem surge como figura central em razão da sua racionalidade e, portanto, tem o direito de administrar a natureza e as vidas que nela existem, alimentam-se, hidratam-se e residem, transformando-as (a vida das demais espécies e da natureza em si) em um recurso para os seus fins.

Embora Kant faça “alusão ao tratamento humanitário que se deve ter para com os animais não humanos” (Feijó, 2008) e destaque “a similaridade entre homens e animais ao afirmar que a natureza animal é análoga à natureza humana” (Feijó, 2008), são incipientes e demasiado recentes as modificações constitucionais ocorridas visando conferir direitos à natureza e às demais formas de vida. A título de exemplo, até o presente momento, temos apenas as Constituições do Equador e da Bolívia.

Apesar disso, o antropocentrismo, enraizado na legislação brasileira, não possibilita a ampliação de direitos para os animais não-humanos, de modo que os humanos adquirem uma posição de privilégio em face dos demais seres que também habitam a biosfera, ensejando o agir conforme seus interesses pessoais. Essa lógica reduz a relação do ser humano para com a natureza, e relega as demais espécies à posição de objeto, sendo possibilitado, do ponto de vista moral e também jurídico, utilizá-las sem que haja uma obrigação de respeito com os animais não humanos e com as demais formas de vida, o que “justifica” a prioridade da economia e de questões políticas em detrimento da pauta ambiental e animalista.

21.2 Conteúdo do princípio

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana se encontra expresso no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988 como princípio fundamental e, entre os demais, é o maior em termos de hierarquia. Por ser base de diferentes direitos fundamentais, se subentende a existência

de deveres fundamentais, tanto por parte do Estado quanto por parte dos demais cidadãos, de modo a garantir a efetividade da dignidade.

Essas obrigações podem ser, inclusive, pleiteadas frente ao Estado por particulares, de modo que reside aqui um dos principais motivos de relutância para a concessão de direitos para a natureza e para as demais formas de vida na sociedade brasileira, animais incluídos: seria necessário modificar o modo de vida com o qual, como cidadãos, estamos habituados, seja no que se refere à forma de interpretar e decidir o direito, seja na forma de administrar e manter a economia ou conciliar questões políticas com as pautas ambientalistas e animalistas.

Contudo, a dignidade da pessoa humana voltada para uma dimensão ecológica preza pela qualidade de vida do ambiente como um todo, englobando também as demais espécies e outras formas de vida, de forma geral, visando o seu desenvolvimento sustentável. Assim, é necessário que haja um grau mínimo de qualidade ambiental, motivo pelo qual faz-se essencial uma análise *multidimensional* da dignidade em si, sendo incluídos o bem-estar da vida e do ambiente em que ela se desenvolve, seja ela humana ou não. Dessa forma, a dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana objetiva proteger a vida e sua qualidade como um todo, de modo a romper o viés antropocêntrico do princípio.

Nesse sentido, explicam Sarlet e Fensterseifer (2014):

A ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma **releitura** do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal (grifo nosso).

A compreensão de que toda a forma de vida habitante da biosfera necessita do ambiente ecologicamente equilibrado para sua sobrevivência, mormente quando se pretende resguardar a qualidade de vida como um todo, enseja um novo posicionamento ético que inclua também a vida do animal não humano (Tier, 2021).

Apesar das necessárias modificações em diferentes campos da ordem social, com a finalidade de garantir dignidade para as outras espécies e para as demais formas de vida, é indiscutível que essas alterações

influenciam o bem-estar do ser humano, sendo esse outro aspecto da dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana.

Visando um objetivo socioambiental, a espécie humana é obrigada a repensar seu papel para com a natureza e a se responsabilizar pelas atitudes passadas, garantindo o futuro e o desenvolvimento para as próximas gerações humanas e para as demais espécies e formas de vida. Para tanto, Sarlet e Fensterseifer (2014) sugerem a reconciliação do homem natural com o homem político, buscando ampliar o reconhecimento de sujeitos de direito para as demais espécies e formas de vida a partir de uma política comprometida com o futuro, garantindo um estado socioambiental efetivo para todos os seres.

Os autores também defendem a ampliação dos valores fundamentais como forma de alcançar um maior nível de evolução moral, dos pontos de vista jurídico e civilizatório. É importante destacar que, no que diz respeito a essa discussão, as demais espécies e a natureza assumem um polo de sujeito de direitos, mas não de deveres. Os deveres e as obrigações são limitados apenas à espécie humana frente às demais espécies e formas de vida, como uma forma de limitar a subjugação e a exploração à qual elas são submetidas.

Conclui-se, dessa forma, que a dimensão ecológica do princípio da dignidade da pessoa humana ultrapassa a existência humana e o tempo presente, devendo ser ampliado e reformulado o conceito para alcançar as demais espécies e formas de vida e às futuras gerações, como forma de garantir a efetiva qualidade de vida (em relação à vida, ao desenvolvimento, à integridade física e psicológica, à liberdade de locomoção, ao habitat, à alimentação) para todos os seres vivos, em uma justiça interespecies. É evidente que a noção de dignidade possui uma sólida justificativa filosófica, sobretudo na filosofia iluminista. Entretanto, o argumento defendido aqui é o de que a necessidade do atual tempo histórico exige repensar os fundamentos filosóficos da relação ser humano e natureza, e até mesmo os da Teoria do Direito.

21.3 A responsabilidade conforme Hans Jonas

Para o filósofo alemão Hans Jonas, a relação do ser humano com a natureza deve ser construída visando as futuras gerações, conceituando a “ética da responsabilidade”, que se fundamenta na ideia de que as ações do homem de hoje devem ser norteadas em uma ética voltada

para o futuro. Assim, as ações da espécie humana seriam limitadas a partir da ética, frente a natureza; mas, para isso, é preciso reconhecer o ser humano como um fim em si mesmo, que deve agir de forma prudente e comprometida com a natureza, uma vez que não é o único ser que a engloba, de modo a afirmar a necessidade de modificações normativas na direção dessa proteção da natureza.

Atualmente, a espécie humana consegue ver e prever as consequências de suas ações para o meio ambiente e para o planeta Terra. É segundo essa noção de perigo que as ações humanas devem ser norteadas, em uma visão temerosa acerca do futuro e, portanto, de respeito à natureza contra seus abusos de poder, renunciando à dominação que por tanto tempo baseou a relação antropocêntrica. A natureza, nesse sentido, precisa ser vista a partir de sua vulnerabilidade: porque é, de fato, vulnerável, uma vez que sua regeneração não acompanha a ganância humana; tampouco acompanha seu sentido de expansão. Cabe-lhe, pois, a responsabilidade de acordo com uma ética que supere o antropocentrismo e que aja diante das consequências de suas ações à biosfera, sob pena de extinção da própria espécie, das demais e da natureza de modo geral.

Como espécie, as diversas civilizações humanas focaram no progresso e em atingir metas cada vez mais altas. Contudo, haja vista a presente discussão, faz-se mister questionar: em que consiste o progresso? Trata-se de um conceito vazio em si mesmo. A ideia de responsabilidade do filósofo é pensada para o futuro, que segue indeterminado, mas, ainda assim, previsível conforme nossas ações. Assim, a responsabilidade como princípio ético atribui à humanidade duas obrigações para com a natureza: a) observar suas consequências a longo prazo; e b) promover o sentimento adequado, qual seja: de salvação da espécie – e, eventualmente, das demais formas de vida.

O sopesamento de ações deve realizar a transição entre o prognóstico do desastre e o prognóstico da felicidade: uma vez que a nossa espécie vive em comunidade, o agir de um implicará o destino de outros, inclusive das futuras gerações. O conhecimento e o arbítrio da humanidade podem ter consequências drásticas para a espécie humana, para as demais formas de vida e para o planeta da forma como se conhece e se necessita, motivo pelo qual se faz imprescindível repensar as ações humanas a longo prazo. Assim, o futuro da humanidade enseja o futuro da natureza como pressuposto obrigatório, de modo que impõe aos

seres humanos o dever de agir responsabilmente. Por fim, o filósofo resume sua visão ética na seguinte premissa: “a responsabilidade é o cuidado reconhecido como obrigação em relação a outro ser” (Jonas, 2006).

21.4 O utilitarismo conforme Peter Singer

Na visão do filósofo Peter Singer, o que concede ao indivíduo a possibilidade de deter interesses é a *senciência*, ou seja, a capacidade de sentir e de interpretar o mundo conforme suas necessidades. Notadamente, a ideia de limitar o sofrimento aplica-se apenas aos animais vertebrados, com sistema nervoso central. Além disso, Singer (2010) contrasta a capacidade de sentir dos animais *versus* o interesse humano, de maneira que a posição “mais importante” em cada caso deve prevalecer. Essa importância é dada a partir do custo-benefício das ações humanas, de modo a satisfazer o interesse do maior número de indivíduos. Assim, segundo o filósofo, as outras espécies podem ser utilizadas desde que o benefício humano seja superior ao custo imposto aos interesses dos animais.

É importante destacar que não há como medir a capacidade de sentir dos animais, uma vez que a decisão será tomada por um espécime *Homo sapiens sapiens*, cuja imparcialidade não é garantida. Possivelmente com o objetivo de sanar essa lacuna, o autor faz uso da premissa do princípio da precaução: nos casos em que a ciência ainda não fez avanços científicos, se utiliza do benefício da dúvida. Assim, garante-se às demais espécies, ao menos, o interesse de não sofrer, uma vez que, em sua visão, a *senciência* concede um status moral que deve ser respeitado, embora seu foco esteja apenas nos animais vertebrados.

Cabe lembrar, mesmo que a título de observação, que estudos científicos já são capazes de demonstrar que determinados animais invertebrados possuem a capacidade da *senciência*.

21.5 O Abolicionismo conforme Tom Regan

Talvez a crítica mais extremada acerca da relação entre os seres humanos e os animais seja aquela atribuída ao filósofo Tom Regan. Para ele, todos os sujeitos de uma vida possuem um valor intrínseco e, por isso, o possuem de modo igualitário. Assim, essa visão possibilita entender que os animais são um fim em si mesmos e não um mero obje-

to a serviço dos seres humanos, o que lhes confere dignidade, que deve ser respeitada pelo animal humano.

Dessa forma, não são cabíveis comparações quanto ao valor de cada indivíduo, uma vez que não há instrumentalização, mas apenas o princípio do respeito, segundo o qual há o dever da espécie humana de não prejudicar nenhuma outra criatura. Para tanto, o autor faz uma comparação aos seres humanos quanto ao merecimento da dignidade em sua obra “Jaulas Vazias”, (Regan, 2006):

As pessoas menos capacitadas não existem para servir aos interesses dos mais hábeis, nem são meras coisas para ser usadas como meios para os fins deles. Do ponto de vista moral, cada um de nós é igual, porque cada um de nós é igualmente “um alguém”, não uma coisa; **um sujeito de uma vida**, não uma vida sem sujeito (grifo nosso).

Assim, o filósofo busca demonstrar que as demais espécies, apesar de possuírem diferentes interesses, capacidades de raciocínio e interpretações de mundo em relação à espécie humana, as possuem, e cabe aos seres humanos as respeitar, de modo a não as discriminá-las em razão disso com o objetivo de subjugação para posterior exploração.

21.6 Âmbito de aplicação do princípio

No que diz respeito ao âmbito legislativo, o avanço é tímido. A Lei de Crimes contra a Fauna, apesar de proteger os animais silvestres, independentemente de sua utilidade para a espécie humana, ainda faz distinção entre eles ao dispor sobre o tempo e o tipo de pena aplicada no caso de maus-tratos contra animais domésticos. É importante lembrar que o objetivo do princípio da dignidade da pessoa humana em seu viés ecológico é proteger a vida de todas as espécies, independentemente do especismo, por seu valor intrínseco, concedendo-lhes dignidade, de modo a superar o especismo antropocêntrico.

Não obstante, no Brasil, especificamente no estado de Santa Catarina, a Lei Orgânica do Município de Florianópolis foi alterada com o objetivo de possibilitar que a Lagoa da Conceição fosse entendida como Sujeito de Direitos na Ação Civil Pública ajuizada em razão da poluição ambiental que era produzida a partir da exploração humana em detrimento do meio ambiente como forma de vida.

Art. 133. Ao Município compete promover a diversidade e a harmonia com a natureza e preservar, recuperar, restaurar e ampliar os processos ecossistêmicos naturais, de modo a proporcionar a resiliência socioe-

cológica dos ambientes urbanos e rurais, sendo que o planejamento e a gestão dos recursos naturais deverão fomentar o manejo sustentável dos recursos de uso comum e as práticas agroecológicas, **de modo a garantir a qualidade de vida das populações humanas e não humanas, respeitar os princípios do bem viver e conferir à natureza titularidade de direito** (grifo nosso).

Parágrafo único. O Poder Público promoverá políticas públicas e instrumentos de monitoramento ambiental para que a natureza **adquirir titularidade de direito** e seja considerada nos programas do orçamento municipal e nos projetos e ações governamentais, sendo que as tomadas de decisões deverão ter respaldo na Ciência, utilizar dos princípios e práticas de conservação da natureza, observar o princípio da precaução, e buscar envolver os poderes Legislativo e Judiciário, o Estado e a União, os demais municípios da Região Metropolitana e as organizações da sociedade civil. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 47/2019, grifo nosso).

Já no que diz respeito à atividade jurisprudencial, é possível visualizar com maior facilidade a ideia de dignidade concedida às demais espécies e formas de vida. A título de exemplo, têm-se as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a prática da Farra do Boi, também no estado de Santa Catarina, e da Briga do Galo, no estado do Rio de Janeiro (Molinaro; Medeiros; Sarlet; Fensterseifer, 2008).

Além de casos emblemáticos como os citados, há ainda a recente decisão do Tribunal de Justiça do estado do Paraná, em 2021, na qual decidiu-se que os animais não humanos podem configurar o polo ativo como autores de ações judiciais, bastando apenas que sejam devidamente representados por advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil, o que somou uma vitória para o crescente ramo do Direito Animal no sentido de que eles também possuem interesses e, portanto, devem ser considerados como direitos a serem defendidos em face dos abusos perpetrados pela espécie humana (Agravado de Instrumento nº 0059204-56.2020.8.16.0000/TJ-PR).

21.7 Balanço Crítico

Tendo em vista o exposto, é possível afirmar que, embora ainda não esteja consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, aparecendo, por ora, apenas no campo das disputas interpretativas, tem sido cada vez mais discutida a tese que sugere que o princípio da dignidade da pessoa humana seja estendido para a natureza como um todo e, em particular, para os animais dotados de sentiência.

Existe demasiada resistência e um número considerável de dúvidas a esse respeito; não obstante, trata-se de um assunto da ordem do dia, não mais passível de ser ignorado, e que clama a revisão de pressupostos tradicionalmente aceitos pela Ética utilitarista e pelo Estado de Direito.

A resistência existente ao viés ecológico da dignidade da pessoa humana, de modo a abranger também os animais não humanos e as demais formas de vida, tem como alicerce imperativos de ordem econômica e de questões políticas, além de pressupostos culturais há muito prevalentes. Entretanto, o momento é de questionamento desses fundamentos, motivo pelo qual as autoras deste capítulo esperam que esse movimento filosófico, político e jurídico resulte em uma maior adesão, a ponto de firmar-se um compromisso com a sobrevivência da espécie humana, das demais espécies e da natureza como um todo, uma vez que estamos todos, independentemente da espécie, interligados.

Referências

BRASIL. **Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998.** Lei de Crimes Ambientais. Brasília, DF: 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. **Lei Orgânica do Município de Florianópolis/SC.** Florianópolis: 1990. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/lei-organica-florianopolis-sc>. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.** Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/decisao-publicado-acordao-que-reconhece-capacidade-de-caes-serem-parte-em-processo/18319. Acesso em: 21 ago. 2024.

FEIJÓ, Anamaria Gonçalves dos Santos. A dignidade do animal não-humano. In: MOLINARO, Carlos Alberto; MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de; SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago (orgs.). **A dignidade da vida e os direitos fundamentais para além dos direitos humanos:** uma discussão necessária. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JONAS, Hans. **O Princípio Responsabilidade:** ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

NACONECY, Carlos Michelon. **Ética & Animais:** um guia de argumentação filosófica. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

REGAN, Tom. **Jaulas Vazias:** encarando o desafio dos direitos animais. Porto Alegre: Lugano, 2006.

ROCKENBACH, Ramiro. **Para além dos direitos humanos:** uma defesa da vida e da paz como caminho comum. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

SINGER, Peter. **Libertação Animal**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

TIER, Cristiane Pretto. Surtos Pandêmicos e a Mitigação da Dimensão Ecológica da Dignidade. *In*: STEINMETZ, Wilson Antônio (org.). **Direitos Fundamentais: estudos de teoria e dogmática II**. Joaçaba: Editora Unoesc, 2021.

Índice Remissivo

- Aarhus (Convenção de): páginas 93, 94, 97, 100, 103, 110, 118, 129, 130, 217.
- abolicionismo: página 351.
- acesso à justiça: páginas 46, 47, 48, 53, 81, 82, 93, 94, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 129, 130, 131, 133, 135, 176, 217.
- Acordo de Paris: páginas 179, 194, 195, 196.
- Acordo geral sobre tarifas alfandegárias (GATT): página 191.
- ação civil pública (ACP): páginas 30, 31, 55, 67, 108, 117, 118, 119, 135, 150, 160, 161, 208, 251, 324, 352.
- ação direta de constitucionalidade (ADC): páginas 41, 118, 325.
- ação direta de inconstitucionalidade (ADIN): páginas 158, 159, 160, 290, 307, 326, 330, 332.
- ação direta de inconstitucionalidade por omissão (ADO): páginas 330, 332.
- ação popular: páginas 108, 117, 118, 123, 132, 135, 150.
- ações estruturais: página 336.
- Agenda 2030: páginas 36, 110, 111, 131, 173, 181.
- Agenda 21: 171, 172.
- Agência Nacional de Águas (ANA): página 252.
- água: páginas 39, 50, 111, 172, 174, 178, 179, 220, 221, 229, 230, 252, 255.
- Amazônia legal: páginas 325, 332, 333.
- animais (direito dos): páginas 179, 180, 231, 276, 286, 344, 345, 346, 347, 348, 351, 352, 353, 354.
- antropocentrismo, antropocêntrico: páginas 38, 223, 347, 348, 350, 352.
- arbitragem, arbitral: página 274.
- área de preservação permanente (APP): páginas 54, 61, 66, 67, 212, 247, 257, 292, 324.
- arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF): páginas 40, 51, 118, 325, 326, 330, 331, 332, 333, 337, 339, 340.
- Art. 225 da Constituição de 1988: páginas 24, 25, 26, 37, 41, 58, 59, 74, 83, 108, 132, 134, 206, 207, 222, 240, 241, 285, 293, 309, 310, 311, 324, 326, 331, 346.

- Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe): página 250.
- Ato Único Europeu: página 217.
- audiência pública: páginas 134, 135, 136, 137, 138, 139, 150, 152, 153, 157, 158, 160, 339.
- biocentrismo: página 38.
- biodiversidade: páginas 75, 171, 172, 173, 176, 192, 205, 244, 245, 248, 253, 256.
- biossegurança: páginas 80
- capital natural: páginas 167, 168, 218, 224, 230.
- cidadania ambiental: páginas 96, 128, 133, 142.
- Código de Processo Civil (CPC): páginas 102, 118, 120, 121, 161, 208, 209, 251, 313, 324.
- Código Florestal (Lei nº 12.651/2012): páginas 41, 54, 61, 178, 201, 242, 243, 248, 249, 323, 324, 325, 326.
- coisa julgada: páginas 30, 31, 324.
- Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL): páginas 49, 94, 97, 112, 113, 118.
- Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL): páginas 49, 94, 97, 112, 113, 118.
- Comissão Europeia: página 74.
- Comissões (do Congresso Nacional): páginas 134, 150.
- Comitê de Bacia Hidrográfica: páginas 136, 137.
- competência comum: páginas 29, 287, 290, 291, 303, 304, 306, 310, 313, 314.
- competência concorrente: páginas 304, 308, 312.
- competência exclusiva: páginas 29, 274.
- competência suplementar: páginas 308, 309.
- Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 1992): páginas 129, 220.
- Conselho da Justiça Federal (CJF): páginas 121, 122.
- Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA): páginas 102, 117, 132, 135, 136, 205, 207, 208, 209, 311.
- Conselho Nacional de Recursos Hídricos: página 136.
- Conselho Nacional do Meio Ambiente: página 117.
- consumo (relações de, sustentável): páginas 37, 175, 167, 205, 216, 223, 224, 225, 226, 233.

- cooperação internacional: páginas 21, 29, 93, 179, 189, 190, 193, 196, 197, 198, 266, 270, 271, 277.
- Convenção Americana de Direitos Humanos: páginas 110, 111, 112, 276.
- Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica): página 92, 110, 111, 112, 276.
- Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (UNCLOS): páginas 178, 191, 195, 196, 197, 319.
- Convenção de Biodiversidade (CDB): páginas 48, 171.
- Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: páginas 48, 196.
- Corte Europeia de Direitos Humanos: página 337.
- Corte Interamericana de Direitos Humanos: páginas 111, 276, 337.
- crescimento econômico: páginas 167, 175, 183, 192.
- dano ambiental, danos ambientais: páginas 20, 21, 23, 24, 27, 29, 30, 40, 71, 75, 81, 109, 112, 115, 116, 120, 180, 182, 183, 186, 190, 208, 209, 213, 218, 222, 226, 230, 231, 232, 265, 267, 268, 274, 275, 279, 289, 292.
- danos transfronteiriços: página 112, 265, 268, 274, 275, 279.
- Declaração de Estocolmo: páginas 21, 36, 48, 71, 92, 189, 267, 268, 274, 285.
- Declaração do Rio: páginas 36, 48, 72, 94, 109, 110, 129, 130, 171, 190, 191, 194, 197, 204, 268, 274, 294, 306.
- Declaração Universal de Direitos Humanos: páginas 113, 178, 192.
- Declaração Universal dos Direitos dos Animais: página 346.
- Defensoria Pública: páginas 118, 119, 135.
- democracia, gestão democrática: páginas 60, 91, 96, 100, 102, 103, 104, 132, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 159, 160.
- descentralização: páginas 154, 297, 304, 308, 310, 312.
- desenvolvimento sustentável: páginas 13, 14, 21, 36, 38, 40, 42, 60, 94, 110, 111, 129, 131, 137, 147, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 189, 190, 191, 192, 193, 197, 198, 242, 247, 248, 253, 254, 348.
- desigualdades: páginas 175, 177, 287, 301.
- dever de progressividade: página 318.
- dignidade (da pessoa humana): páginas 44, 45, 46, 48, 55, 177, 287, 321, 344, 345, 347, 348, 349, 352, 353, 354.
- dignidade (dos animais): página 346.
- dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana: páginas 344, 349.
- Direito Comunitário: página 23.

- direito fundamental, direitos fundamentais: páginas 17, 24, 29, 44, 45, 46, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 91, 95, 102, 104, 107, 108, 117, 133, 149, 151, 155, 169, 177, 178, 180, 183, 206, 216, 222, 288, 290, 314, 319, 320, 321, 322, 326, 327, 330, 331, 335, 337, 347.
- direitos de acesso ambientais; páginas 109, 110.
- direitos difusos: páginas 19, 24, 27, 64, 67, 116, 331.
- direitos transindividuais, direitos metaindividuais: página 64.
- ecocentrismo: páginas 223.
- ESG (Environmental, Social and Governance): páginas 181, 182.
- educação: páginas 46, 47, 49, 50, 55, 132, 133, 150, 173, 174, 175, 182, 229, 292, 305, 330.
- educação ambiental: páginas 37, 40, 50, 101, 150, 229, 240, 286, 292.
- energia (renovável, limpa, acessível): páginas 25, 84, 172, 173, 174, 179.
- Environmental Protection Agency (EPA): página 285.
- equidade intergeracional: páginas 35, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 72.
- Escazú (acordo de): páginas 36, 48, 94, 97, 98, 99, 103, 110, 112, 113, 118, 123, 130, 131, 141.
- estado de coisas inconstitucional: páginas 325, 326, 330, 331, 332, 333, 335, 336, 338, 339, 340.
- Estado de Direito Ambiental, Estado Socioambiental: páginas 14, 107, 212, 288, 321, 349.
- Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/ 2001): páginas 59, 60, 146, 147, 152, 156, 157, 158, 160, 161, 162.
- Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): páginas 74, 80, 81, 101, 102, 136, 205, 228, 233.
- externalidades (ambientais): páginas 202, 203, 207, 211, 212, 224, 225, 226, 245, 248.
- fauna: páginas 20, 26, 60, 72, 115, 176, 286, 346, 352.
- federalismo (dual, cooperativo): páginas 290, 297, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 309, 310, 312, 314, 315.
- flora: páginas 26, 60, 72, 176, 286.
- fome zero e agricultura sustentável: páginas 174, 175.
- Fonte, fontes do Direito: páginas 11, 12, 13, 50, 190, 197, 222, 335.
- função ambiental (ou socioambiental) da propriedade: páginas 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 72.
- Fundo Nacional sobre Mudança do Clima: página 332.
- FUNDÁGUA: página 255.

- gênero (igualdade de, discriminação de): página 174.
- greenwashing: página 182.
- habeas-data: páginas 108, 135.
- hierarquia (dos princípios): páginas 15, 16, 298, 300, 347.
- imposto territorial urbano verde (IPTU verde): páginas 212, 249, 257.
- imposto sobre circulação de mercadorias e serviços ecológicos (ICMS ecológico): páginas 249, 255, 256.
- imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR): páginas 249, 257.
- in dubio pro natura: páginas 82, 83.
- incerteza científica: páginas 71, 72, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 85.
- indústria: página 175.
- informação ambiental: páginas 14, 93, 94, 96, 97, 98, 99, 101, 102, 110, 111, 112, 122.
- infraestrutura: página 175.
- ingerência (ambiental): páginas 265, 276, 278, 279.
- inovação: páginas 85, 175, 212, 303, 305, 313, 314.
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA): páginas 59, 101, 132, 257, 311, 312, 314, 332.
- Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO): páginas 132, 311, 332.
- jus cogens: páginas 272, 273, 278.
- Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD/Lei 13.709/2018): página 99.
- Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006): páginas 59, 61, 72, 74, 100, 221.
- Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): páginas 95, 97, 98, 99, 132.
- Lei de Acesso à Informação em matéria ambiental (Lei nº 10.650/2003): páginas 97, 132.
- Lei de Crimes Ambientais e infrações administrativas (Lei nº 9.605/1998): página 178.
- Lei do Saneamento Básico (lei nº 11.445/2007): página 100.
- liberdade e, livre-iniciativa: páginas 40, 177, 240.
- Licenciamento ambiental, licença ambiental: páginas 80, 81, 82, 83, 101, 136, 150, 209, 213, 221, 229, 251, 291.
- macrobem (ambiental): páginas 19, 20, 25, 26, 27, 31.
- mandado de injunção: páginas 117, 135, 269.
- mandado de injunção (Lei nº 13.300/2016): páginas 117, 135, 269.

- mandado de segurança (coletivo): página 117.
- mandado de segurança coletivo (Lei nº 12.016/2009): páginas 82, 108, 117, 135.
- mandamento de otimização: páginas 17, 18, 184.
- mata atlântica: páginas 59, 61, 72, 74, 100, 138, 208, 221, 292.
- máxima transparência (princípio da): página 102.
- microbens (ambientais): páginas 20, 25, 26.
- mínimo existencial (ecológico): páginas 35, 38, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55.
- município, municipal: páginas 54, 60, 65, 134, 135, 137, 138, 139, 146, 147, 150, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 204, 228, 229, 241, 250, 249, 251, 255, 256, 257, 258, 287, 292, 298, 301, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 311, 312, 313, 314, 352, 353.
- National Environmental Policy Act (NEPA): página 285.
- Nações Unidas (ONU): páginas 44, 266, 271, 276, 278, 279, 319.
- obter dictum: página 31.
- Objetivo(s) do Desenvolvimento Sustentável (ODS): páginas 32, 36, 111, 131, 173, 181, 182, 197.
- omissão (responsabilidade por): páginas 110, 208, 278, 289, 291, 292, 306.
- ônus da prova (inversão do): páginas 76, 120, 135,
- organismos geneticamente modificados (OGMs): páginas 73, 74, 75, 78.
- Organização Internacional do Trabalho (OIT): páginas 139, 140, 178.
- ozônio (proteção à camada de): páginas 73, 75, 78.
- Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: página 108.
- pagamento por serviços ambientais (PSA): páginas 222, 241, 242, 243, 244, 245, 248, 249, 252, 254.
- países de terceiro mundo, países em desenvolvimento: páginas 176, 191, 196, 197, 245, 266, 267.
- participação: páginas 48, 60, 91, 92, 93, 94, 95, 100, 102, 103, 104, 109, 110, 111, 112, 115, 116, 119, 122, 123, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 174, 175, 180, 195, 196, 217, 220, 248, 293, 294, 300, 310.
- patrimônio comum: páginas 63, 278.
- paz: páginas 111, 173, 176, 265, 271, 273, 277.
- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm): páginas 325, 332.

- Plano Diretor (municipal, participativo, integrado): páginas 138, 139, 150, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161.
- plebiscito: páginas 134, 148, 179, 269.
- pobreza (erradicação da, combate à): páginas 112, 172, 173, 174, 176, 177, 252, 287.
- poder local: páginas 146, 153, 154, 155.
- poluidor-pagador (princípio do): páginas 13, 14, 23, 201, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 216, 217, 218, 224, 225, 229, 241, 248.
- poluição: páginas 28, 29, 49, 60, 65, 72, 78, 174, 176, 178, 203, 204, 205, 210, 217, 224, 225, 231, 266, 276, 288, 352.
- ponto de não retorno (tipping point): páginas 79, 325.
- Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA): página 40.
- Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA/Lei 14.119/2021): páginas 222, 242, 243, 248, 249.
- Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH, Lei nº 9433/1998): páginas 136, 137, 174, 220, 229, 293.
- Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS): páginas 37, 40, 72, 74, 100, 239, 241, 247, 250, 250, 251.
- Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/1981): páginas 12, 13, 36, 37, 40, 49, 74, 80, 81, 96, 135, 178, 204, 219, 226, 242, 250, 251, 287, 293, 311.
- Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC): páginas 30, 72, 74, 100, 221.
- precaução (princípio de, abordagem de): páginas 14, 18, 40, 42, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 117, 120, 182, 191, 198, 205, 217, 218, 230, 322, 351, 353.
- prevenção (princípio de): páginas 14, 40, 42, 57, 71, 72, 74, 75, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 121, 174, 180, 182, 202, 203, 205, 206, 207, 210, 217, 218, 228, 229, 230, 232, 251, 275, 289, 302, 325, 372.
- princípio(s) estruturante(s): páginas 8, 12, 13, 14, 58, 307.
- princípio(s) jurídico(s): páginas 8, 10, 11, 12, 15, 16, 20, 31, 32, 151, 178, 183, 184, 239, 268, 270.
- princípio(s) típico(s): páginas 14, 15.
- princípios constitucionais implícitos: página 15.
- processo administrativo (ambiental): páginas 115, 116, 117.
- processos coletivos: páginas 135, 141.
- proibição do retrocesso / vedação do retrocesso: páginas 94, 318, 323, 324, 325, 326, 327.
- proporcionalidade (princípio da): páginas 14, 81, 193, 277, 325.

- propriedade privada: páginas 58, 61, 65, 66, 202.
- propter rem (obrigação): páginas 61 e 120.
- Protocolo de Cartagena: página 319.
- Protocolo de Quioto: páginas 172, 195, 196.
- protetor-recebedor (princípio do): páginas 13, 225, 239, 240, 241, 242, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258.
- provedor-recebedor (princípio do): páginas 243, 244, 245, 252.
- prova diabólica: páginas 120.
- Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais (Fomento Rural), Lei nº12.512/2011: páginas 242, 251, 254.
- Programa de Desenvolvimento Sustentável da Produção Familiar Rural da Amazônia (PROAMBIENTE): página 253.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): página 169.
- Programa Produtor de Água: página 252.
- qualidade de vida: páginas 24, 28, 37, 38, 44, 49, 63, 64, 146, 155, 163, 172, 179, 216, 222, 240, 252, 254, 266, 286, 346, 349, 348, 353.
- Recurso Especial (REsp): páginas 27, 41, 54, 55, 65, 66, 67, 82, 96, 99, 102, 119, 160, 161, 208, 209, 213, 229, 251, 291, 292, 313, 323, 324.
- Recurso Extraordinário (RE): páginas 83, 84.
- recurso natural, recursos naturais: páginas 25, 26, 30, 35, 36, 37, 38, 39, 42, 59, 78, 97, 101, 115, 137, 138, 142, 171, 175, 179, 180, 183, 184, 192, 212, 216, 218, 220, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 233, 239, 240, 242, 245, 254, 265, 266, 267, 274, 311, 318, 319, 353.
- recursos hídricos: ver “água”.
- Regime Militar: páginas 108, 147.
- Relatório de Impacto Ambiental (RIMA): páginas 102, 136, 205, 228, 233.
- reserva legal: páginas 66, 247, 249, 257, 324.
- reserva do possível: páginas 51, 52, 53.
- responsabilidade objetiva: páginas 209, 210, 292.
- responsabilidades comuns e diferenciadas: páginas 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198.
- reversibilidade e irreversibilidade (do dano ambiental): páginas 75, 78, 79, 321.
- Rio +20 (Convenção das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável): página 94.
- risco (ambiental, ecológico, sanitário): páginas 41, 50, 67, 71, 73, 74, 83, 84, 85, 97, 117, 120, 171, 179, 207, 208, 209, 210, 275, 276, 278, 280, 286, 323, 346.

- risco integral: páginas 207, 208, 209, 210.
- saneamento: páginas 50, 100, 101, 115, 172, 173, 174, 305.
- saúde e bem-estar: página 174.
- sciência: página 351, 353.
- serviços ecossistêmicos: páginas 167, 217, 241, 243, 244, 245, 248, 252.
- Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SNGRH): páginas 136, 220.
- Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA): páginas 97, 115, 132, 310, 311.
- soberania: páginas 16, 37, 150, 265, 266, 267, 268, 269, 270, 271, 272, 274, 279, 299, 300.
- soft law: páginas 109, 195, 268.
- Superior Tribunal de Justiça (STJ): páginas 27, 30, 41, 54, 65, 66, 67, 69, 82, 102, 119, 120, 160, 182, 183, 207, 208, 210, 211, 213, 229, 251, 291, 292, 313, 323, 324, 325, 326, 328.
- Supremo Tribunal Federal (STF): páginas 26, 30, 51, 65, 77, 83, 84, 85, 135, 177, 208, 210, 211, 226, 228, 229, 232, 258, 290, 291, 304, 307, 308, 310, 312, 314, 323, 325, 326, 330, 331, 333, 336, 337, 338, 339, 340, 353.
- sustentabilidade: páginas 38, 39, 40, 50, 163, 167, 169, 170, 176, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 212, 216, 223.
- sustentabilidade forte, sustentabilidade fraca: páginas 39, 167, 168.
- teoria dos princípios: páginas 8, 11, 17, 184.
- Teoria Geral do Direito Ambiental: página 8.
- trabalho: páginas 46, 175.
- ubiquidade: páginas 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 107, 108.
- Unidades de Conservação: páginas 137, 150, 221, 229, 241, 254, 255, 332.
- União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN, UICN): página 170.
- usuário-pagador (princípio do): páginas 205, 211, 213, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232, 233, 241.



A Universidade de Caxias do Sul é uma Instituição Comunitária de Educação Superior (ICES), com atuação direta na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul. Tem como mantenedora a Fundação Universidade de Caxias do Sul, entidade jurídica de Direito Privado. É afiliada ao Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas - COMUNG; à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC; ao Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB; e ao Fórum das Instituições de Ensino Superior Gaúchas.

Criada em 1967, a UCS é a mais antiga Instituição de Ensino Superior da região e foi construída pelo esforço coletivo da comunidade.

Uma história de tradição

Em meio século de atividades, a UCS marcou a vida de mais de 120 mil pessoas, que contribuem com o seu conhecimento para o progresso da região e do país.

A universidade de hoje

A atuação da Universidade na atualidade também pode ser traduzida em números que ratificam uma trajetória comprometida com o desenvolvimento social.

Localizada na região nordeste do Rio Grande do Sul, a Universidade de Caxias do Sul faz parte da vida de uma região com mais de 1,2 milhão de pessoas.

Com ênfase no ensino de graduação e pós-graduação, a UCS responde pela formação de milhares de profissionais, que têm a possibilidade de aperfeiçoar sua formação nos programas de Pós-Graduação, Especializações, MBAs, Mestrados e Doutorados. Comprometida com excelência acadêmica, a UCS é uma instituição sintonizada com o seu tempo e projetada para além dele.

Como agente de promoção do desenvolvimento a UCS procura fomentar a cultura da inovação científica e tecnológica e do empreendedorismo, articulando as ações entre a academia e a sociedade.

A Editora da Universidade de Caxias do Sul

O papel da EDUCS, por tratar-se de uma editora acadêmica, é o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento oriundo da pesquisa, do ensino e da extensão. Nos mais de 1.500 títulos publicados é possível verificar a qualidade do conhecimento produzido e sua relevância para o desenvolvimento regional.



Conheça as possibilidades de formação e aperfeiçoamento vinculadas às áreas de conhecimento desta publicação acessando o QR Code:



