

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE <sup>1</sup>**

**Gilson de Azeredo Coutinho<sup>2</sup>**

### **SUMÁRIO**

Introdução; 1 Proteção Constitucional do Meio Ambiente; 2 Políticas Públicas; 3 Responsabilidade do Estado pela implementação de Políticas Públicas em matéria ambiental; Considerações finais; Referências fontes citadas.

### **RESUMO**

O objetivo geral deste artigo é analisar, nas questões ambientais, o papel do Poder Público na prevenção do dano ambiental e a responsabilidade do Estado pela implementação de políticas públicas com o objetivo de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais. Com a utilização do método indutivo, o presente trabalho destaca o dever do Poder Público de atuar com Políticas Públicas, de forma eficaz na defesa do meio ambiente para evitar sua degradação. Além disso, defende a necessidade da participação da sociedade na proteção do meio ambiente e o controle da Administração Pública através do Poder Judiciário para garantir a preservação do meio ambiente e a saúde da população.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Proteção ao meio ambiente. Poder Judiciário.

### **RESUMEN**

El objetivo general de este artículo es analizar, en las cuestiones ambientales, el papel del Poder Público en la prevención del daño ambiental y la responsabilidad del Estado por la implementación de políticas públicas con el objetivo de preservar y restaurar los procesos ecológicos esenciales. Con la utilización del método inductivo, el presente trabajo destaca el deber del Poder Público de actuar con Políticas Públicas, de forma eficaz en la defensa del medio ambiente para evitar su degradación. Además, defiende la necesidad de la participación de la sociedad en la protección del medio ambiente y el control de la Administración Pública a través del Poder Judicial para garantizar la preservación del medio ambiente y la salud de la población

---

1 Artigo produzido sob orientação e revisão do Professor Zenildo Bodnar, na disciplina de Jurisdição e Políticas Públicas, do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, área de concentração Fundamentos do Direito Positivo, Linha de Pesquisa Produção e Aplicação do Direito- SOCIEDADE -.

2 Mestrando do Curso de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, sob a orientação do professor Dr. Zenildo Bodnar, na linha de pesquisa Produção e Aplicação do Direito. Especialista em Ciências Jurídicas – Dogmática Jurídica- pela Unisul. Formado pela Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina- ESMESC. Analista Judiciário, Especialidade Execução de Mandados, TRF 4ª. Região, Ceman Itajaí/SC. E-Mail: gco@jpsc.gov.br

**Palavras chaves:** Políticas Públicas. Protección al médio ambiente. Poder Judicial.

## **INTRODUÇÃO**

A preservação dos recursos naturais passou a ser preocupação mundial e nenhum país tem o direito de fugir dessa responsabilidade. A necessidade de proteção ambiental é antiga, surgindo quando o homem passou a valorizar a natureza, inicialmente de forma mais amena, e atualmente, de forma mais acentuada. Primordialmente, se dava a importância à natureza por ser uma criação divina. Depois, que o homem começou a reconhecer a interação dos componentes bióticos e abióticos que interagem no ecossistema é que efetivamente sua responsabilidade aumentou.

Com a evolução da sociedade, o homem foi rapidamente degradando o meio ambiente, contaminando-o com resíduos nucleares, disposição de lixo químicos, domésticos, industriais, hospitalares de forma inadequada, pelas queimadas, pelo desperdício dos recursos naturais não renováveis, pelo efeito estufa, pelo desmatamento indiscriminado, pela contaminação dos rios, pela degradação do solo através da mineração, pela utilização de agrotóxicos, pela má distribuição de renda, pela acelerada industrialização, pelo crescimento sem planejamento das cidades, pela caça e pela pesca predatória.

A preocupação com a preservação do meio ambiente é recente na história da humanidade, realidade esta também no Brasil. Com o acontecimento de catástrofes e problemas ambientais, os organismos internacionais passaram a exigir uma nova postura, sendo marcante a atuação da Organização das Nações Unidas (ONU) que em 1972 organizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. A partir dessa Conferência, com a elaboração da declaração de princípios (Declaração de Estocolmo), os problemas ambientais receberam tratamentos diferentes, tendo repercussão no Brasil. Há pouco a legislação nacional sofreu um forte impacto com o surgimento de novas leis e, em especial, da Lei 6.938/81, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que reconhece juridicamente o meio ambiente como um direito próprio e autônomo e terminou com as

preocupações pontuais, centradas em problemas específicos inerentes às questões ambientais de vizinhança, propriedade, ocupação do solo, utilização dos recursos minerais e apropriação das florestas, etc.. A partir desse momento, iniciou-se no Brasil uma Política Nacional do Meio Ambiente que estabeleceu princípios, diretrizes e instrumentos para a proteção ambiental. Sob a influência de paradigmas internacionais, o Brasil avança e, na Constituição de 1988, criou-se o elemento normativo que faltava para considerar o Direito Ambiental uma ciência autônoma dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do que já ocorria em outros países.

O Direito Ambiental, segundo José Rubens Morato Leite:

[...] se ocupa da natureza e futura gerações nas sociedades de risco, admitindo que a projeção dos riscos é capaz de afetar desde hoje o desenvolvimento do futuro, que importa afetar, portanto, as garantias do próprio desenvolvimento da vida.<sup>3</sup>

Na Constituição Federal de 1988, a proteção do ambiente e salvaguarda da sadia qualidade de vida são asseguradas através da implementação de políticas públicas<sup>4</sup>. Apesar da existência dessas garantias constitucionais e da legislação infraconstitucional, que vedam a poluição sonora causada por bares, que exigem o depósito do lixo em aterros, que proíbem o lançamento de esgoto sem tratamento em corpos de água, restringem o corte de árvores, que exigem Estudo de Impacto Ambiental (EIA), que exigem o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que estabelecem diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil; etc., verifica-se ausência de eficácia dessas garantias pela não aplicação efetiva dessas políticas públicas pelo Poder Público.

O agir administrativo na seara ambiental é repleto de deveres para conservação e a proteção do meio ambiente. A inércia, ausência de atuação e

---

3 LEITE, J.R. M. (Org.); FERREIRA, H.S. (Org.). Estado de direito ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 241

4 ÁPPIO, Eduardo. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2005. p. 143/144.

fiscalização do Estado trazem conseqüências nefastas aos interesses da sociedade, ao meio ambiente e à qualidade de vida do ser humano, sendo necessária a conscientização da população que deve exigir o cumprimento das leis existentes que asseguram uma efetiva proteção ambiental, sendo evidente a ação coercitiva dessas garantias e, portanto, obrigatório o seu cumprimento pelos governantes.

Claro que na hipótese da negação de direitos assegurados pela Carta Constitucional e legislação infraconstitucional que garantem a democracia e os direitos fundamentais ao meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras e da saúde pública ambiental resta tão-somente, o controle judicial das Políticas Públicas através do Poder Judiciário.

## **1 A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Na Constituição Federal, o artigo 225 exerce o papel norteador do meio ambiente devido a seu complexo teor de direitos, mensurado pela obrigação do Estado e da Sociedade na garantia de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Importante salientar, ainda, que a Constituição ao longo de vários outros artigos trata do meio ambiente e das imposições legais para preservá-lo.

A vontade do legislador brasileiro em relação à proteção ao meio ambiente está marcada na Constituição Federal através da distribuição da competência

---

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

§ 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 a instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, Estudo Prévio de Impacto Ambiental, a que se dará publicidade.

em matéria ambiental que passou a ser comum entre União, Estados e Municípios, conforme o artigo 23, que dispõe: "VI proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII preservar florestas, a fauna e a flora". Restou, além disto, forte no artigo 225, que o bem ambiental é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, assegurando o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos. Portanto, a natureza jurídica do bem ambiental é bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando um terceiro gênero de bem que não é público e muito menos privado. Agora cabe tanto ao Estado (Poder Público) como à sociedade civil (coletividade) o dever de preservar os bens ambientais não só para quem está vivo nos dias de hoje (presentes gerações) como para aqueles que virão (futuras gerações) a existência real dos bens ambientais.

Não se pode esquecer, como já referido, de que o artigo 225 é apenas o porto de chegada ou ponto mais saliente de uma série de outros dispositivos que, direta ou indiretamente, instituem uma verdadeira malha regulatória que compõe a ordem pública ambiental baseada nos princípios<sup>6</sup> da primariedade do meio ambiente e da explorabilidade limitada da propriedade, ambos de caráter geral e implícito.

Sobre a proteção constitucional ao meio ambiente, José Rubens Morato Leite expressa:

Em termos formais, a proteção do meio ambiente na Constituição de 1988 não segue - nem seria recomendável que seguisse - um único padrão normativo, dentre aqueles encontráveis no Direito Comparado. Ora o legislador utiliza-se da técnica do estabelecimento de direito e dever genéricos (p. ex.. a primeira parte do artigo 225, caput, ora faz uso da instituição de deveres especiais (p. ex., todo o artigo 225, § 1º.). Em alguns casos, tais enunciados normativos podem ser apreciados

---

6 Sobre a discussão da aplicação dos Princípios Constitucionais, CRUZ, Paulo Márcio (Org.) . Princípios Constitucionais e Direitos Fundamentais - contribuições ao debate. 1. ed., 2ª.tir/ Curitiba: Juruá, 2007, p.9:" Os ordenamentos jurídicos contemporâneos, diante da velocidade em que se operam os avanços tecnológicos e das mudanças em conceitos de categorias clássicas, como Soberania, Democracia e Estado Democrático de Direito, apoiam-se muito mais nos Princípios Constitucionais do que em qualquer outro tipo de norma jurídica."

como princípios específicos e explícitos (p. ex., os princípios da função ecológica da propriedade rural e do poluidor-pagador, previstos, respectivamente, nos arts. 186, II, e 225, §§ 22 e 32), noutros, como instrumentos de execução (p. ex., a previsão do Estudo Prévio de Impacto Ambiental ou da ação civil pública). O constituinte também protegeu certos biomas hiperfrágeis ou de grande valor ecológico (p. ex., a Mata Atlântica, o Pantanal, a Floresta Amazônica, a Serra do Mar e a Zona Costeira).<sup>7</sup>

Na Constituição Federal, restou assegurado 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 (artigo 225).

Analisando o § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, verifica-se que para assegurar a efetividade desse direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado na forma do disposto no inciso I, deste parágrafo, compete ao Poder Público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas. Também é responsabilidade do Poder Público 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 (inciso IV). Além disso, ao Poder Público cabe 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 (inciso V).

Assim, pelo que se depreende do texto constitucional, a proteção ao meio ambiente e ao meio ambiente equilibrado são considerados direitos fundamentais, sendo que a concretização/realização dos mesmos é uma diretriz, um balizamento, uma determinação, uma responsabilidade do Poder

---

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim; LEITE José Rubens Morato (organizadores). Direito constitucional ambiental brasileiro. São Paulo: Saraiva, 2007, p.94.

Público que deve implementá-las notadamente através da adoção de Políticas Públicas Estatais, no caso ambientais.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS**

A população tem o direito de obter determinados serviços por intermédio do Governo, cabendo a este assegurar determinados direitos aos cidadãos, notadamente os direitos fundamentais sociais como saúde, educação, segurança pública. O Poder Executivo não apenas executa as leis, mas determina suas políticas e programas necessários à realização dos ordenamentos legais.

Nas políticas públicas, o próprio planejamento estatal tem por finalidade o atingimento do interesse público, assim não se trata de eleição pura e simples de prioridades governamentais e, sim, a concretização da opção já levada a efeito pelo legislador que, ao elaborar tais metas em planos de ação executiva, deve junto com o administrador, observar os objetivos de igualdade e justiça social da República, que formam a base da Ordem Social Constitucional.

As normas constitucionais balizam o legislador, ao passo que os mecanismos utilizados pelo administrador são tanto os regramentos constitucionais como os textos infraconstitucionais que estejam em consonância com a ordem instituída. Com efeito, as políticas públicas contempladas em legislação ordinária incumbem o administrador a sua aplicação e sua regulamentação.

APPIO, trazendo a idéia de Gouvêa, reporta que:

As políticas públicas consistem em instrumentos estatais de intervenção na economia e na vida privada, consoante limitações e imposições previstas na própria Constituição, visando assegurar as medidas necessárias para a consecução de seus objetivos, o que demanda uma combinação de vontade política e conhecimento técnico.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> ÁPPIO, Eduardo. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2005. p. 143/144.

Assim, as Políticas Públicas viabilizam esses direitos. Os instrumentos, utilizados pelo governo para intervir na sociedade, na economia, na política, executando programas políticos em busca de melhores condições de vida aos seus cidadãos, são as Políticas Públicas.

Dessa forma, ainda segundo Eduardo APPIO:

As políticas públicas podem ser conceituadas, portanto, como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com a finalidade de assegurar igualdade de oportunidade aos cidadãos, tendo por escopo assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos os cidadãos.<sup>9</sup>

Por sua vez, as políticas públicas devem obrigatoriamente estar diretamente voltadas a realizar os desígnios constitucionais, portando os programas de ação governamental devem ser balizados em direitos previstos, ainda que de forma genérica, na Constituição.

Importante frisar que a implementação de políticas públicas não afasta a legalidade das mesmas.

Na atualidade, os governos são questionados e cobrados, para apresentarem soluções às crescentes demandas sociais, não só pelo aumento do déficit econômico, mas como resultado de uma participação cada vez maior do povo na vida política, o que é relevante para a consolidação do processo democrático no país.

Promover o desenvolvimento humano, proteger o cidadão e incentivar as atividades econômicas devem ser as principais atribuições do Estado.

No que tange ao Direito Ambiental, é forçoso reconhecer-se a existência de suficiente legislação ordinária e capítulo constitucional para a proteção do

---

<sup>9</sup> APPIO, Eduardo. Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil. Curitiba: Juruá, 2005. p. 143/144.

ambiente e salvaguarda da sadia qualidade de vida. Todavia, é deficiente sua implementação, uma vez que os órgãos estatais estão insuficientemente equipados para sua implementação, ou diante das dificuldades da realidade político-administrativa ou de interesses econômicos de grupos poderosos tornam-se tolerantes/displícites/condescendentes.

Por sua vez, o Estado ao criar normas jurídicas com o objetivo de obter apenas méritos políticos para os parlamentares que apresentam os projetos de lei sem, contudo, ter interesse na efetiva aplicação dessa legislação, busca, sub-repticiamente, não ferir interesses de industriais, construtoras, imobiliárias, estabelecimentos comerciais, enfim, grupos<sup>10</sup> com atividades econômicas que costumam provocar impactos negativos significativos ao meio ambiente. Estamos diante do que Antonio Herman de Vasconcelos e Benjamin descreve como o *Estado teatral*<sup>11</sup>. Portanto, ainda hoje temos uma teatralidade estatal, existindo a separação entre a lei e sua implementação, entre a norma escrita e a norma praticada, resultante em uma Ordem Pública Ambiental incompleta.

Nas questões ambientais o Poder Público tem o papel de prevenção ao dano, sendo esse o seu dever constitucional.

Em que pese à obrigação do Estado de prover e concretizar políticas públicas que possibilitem uma vida digna ao cidadão com conforto mínimo e condições razoáveis de subsistência quer no aspecto da saúde, lazer, trabalho, educação e um meio ambiente sadio, isso não ocorre efetivamente. São constantes as denúncias na mídia nacional, sendo a omissão estatal fato corriqueiro tanto na ausência de fiscalização quando da invasão de áreas de preservação permanentes, loteamento irregulares, lixões a céu aberto, ausência de água tratada e tratamento dos resíduos líquidos e sólidos das cidades, saúde ineficiente, rede de ensino pública sem qualidade e sem produtividade, todos

---

10 grupos que exercem expressiva influência nas decisões político-administrativas de prefeituras, secretarias, ministérios, através da troca de favores, financiamento de campanhas políticas, pagamento de propinas, lobby, etc., fatos estes de domínio notório e público veiculados diariamente na mídia nacional.

11 Antonio Herman de Vasconcelos e Benjamin.

esses fatos são veiculados tanto na mídia impressa, internet, rádio, e TV. Para socorrer o cidadão e a sociedade como um todo, nessas situações, tanto o Ministério Público como o próprio cidadão individualmente têm a possibilidade de sanar a omissão do Governo e exigir o cumprimento de uma política pública em juízo que não se dá apenas quando se trata de poder discricionário, pelo contrário, a busca por controle pode ocorrer em diferentes momentos através de controle judicial de políticas públicas sociais e através dos magistrados na condução dessas políticas.

Para Zenildo Bodnar:

A dogmática processual tradicional construída apenas para resolver conflitos individuais, também não equaciona com eficácia as ofensas aos bens ambientais. Deve o Estado constitucional ecológico facilitar o acesso do cidadão à justiça ambiental não apenas criando novos instrumentos de defesa, mas principalmente conferindo uma interpretação adequada aos instrumentos processuais já existentes como da Ação Civil Pública e a Ação Popular, para conferir-lhes a verdadeira amplitude e potencialidade.

Dentro deste contexto, o papel do Poder Judiciário é ainda mais importante na concretização do direito fundamental, ao meio ambiente saudável e do dever fundamental de todos de protegê-lo para a construção deste verdadeiro Estado constitucional ecológico.<sup>12</sup>

Resta claro, que está no Poder Judiciário a responsabilidade de atuar como um poder estratégico, assegurando que as políticas públicas garantam a democracia e assegurando, também, o cumprimento dos direitos fundamentais.

### **3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO PELA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Incontáveis são os danos causados pelo Poder Público, por ação ou omissão,

---

12 BODNAR, Zenildo. O Dever Fundamental de Proteção do Ambiente e a Democratização do Processo Judicial Ambiental. Disponível em: [http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito\\_ambiental\\_zenildo\\_bodnar.pdf](http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_zenildo_bodnar.pdf), acesso em 02 de junho de 2007, p.3.

direta ou indiretamente, ao meio ambiente, danos estes decorrentes da ausência da elaboração e implementação de políticas públicas na área ambiental, ocasionando: a) a poluição de rios e corpos d'água pelo lançamento de efluentes, esgotos urbanos e industriais sem o devido tratamento; b) a degradação de ecossistemas e áreas naturais de relevância ecológica; c) o depósito e a destinação final inadequados de lixo urbano; d) o abandono de bens integrantes do patrimônio cultural brasileiro.

Dispõe o § 3º, do artigo 225 da Constituição Federal, que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitarão os infratores, pessoas naturais ou jurídicas, a sanções penais e administrativas independentemente da obrigação de reparar os danos causados, restando evidente que a responsabilidade das pessoas naturais ou jurídicas está garantida constitucionalmente.

Em relação à Administração Pública, o tema também é tratado, no capítulo 'Da Administração Pública', artigo 37, § 6º da Constituição Federal, ao consignar que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. O que a Constituição distingue, com efeito, é o dano causado pelos agentes da Administração pelos danos causados objetivamente, cobrindo o risco administrativo da atuação ou inação dos servidores públicos.

Surgiu pela primeira vez no Brasil a responsabilidade civil objetiva por dano ambiental através do Decreto no. 79.347, de 20-03-77 que promulgou a Convenção Internacional sobre responsabilidade civil em danos causados por poluição por óleo, de 1969. Em seguida, foi promulgada a Lei no. 6.453, de 17-10-77, que, em seu artigo 4º, caput, acolheu a responsabilidade objetiva relativa aos danos provenientes de atividade nuclear.

A responsabilidade civil objetiva por danos ambientais foi consagrada na Lei nº. 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio ambiente, que

expressa no **artigo 14, parágrafo 1º**.

Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, efetuados 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.

Existe, ainda, o questionamento sobre a natureza jurídica da responsabilidade administrativa, ou seja, se é responsabilidade civil objetiva por risco ou por risco integral. A responsabilidade civil objetiva por risco administrativo admite as excludentes de culpa da vítima, caso fortuito, força maior e fato da natureza. A responsabilidade civil por risco integral não admite causas excludentes de responsabilidade.

No regramento constitucional, a responsabilidade civil do Estado por danos provocados liga a responsabilidade à ação estatal através de seus agentes, não existindo na Constituição previsto qualquer tipo de dano provocado por caso fortuito, força maior, fato de natureza ou atos predatórios de terceiros, tão somente danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, não havendo nenhuma restrição.

Conforme disposto no artigo 225 da Constituição, é dever do Estado – do Poder Público- preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais<sup>13</sup> e prover atuamente, comissivamente, sobre um ambiente ecologicamente equilibrado que é considerado de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se sua defesa ao Poder Público e à coletividade.

O Estado deve agir através de seus órgãos ambientais de forma eficaz

---

13 Segundo SILVA, José Afonso da, Direito Ambiental Constitucional, Malheiros Editores, 2ª. Edição revista, 2005, p. 62 : “Os textos empregam a expressão sistemas vitais para abreviadamente designar os ecossistemas envolvidos nos processos ecológicos essenciais, de que os mais importantes são os sistemas agrícolas, as florestas, os sistemas costeiros, as massas d’água. Preservar e recuperar os processos ecológicos essenciais significa regenerar e proteger os solos, o ar atmosférico cuja pureza não é importante apenas para a respiração humana, mas também das plantas, a filtragem da luz e da energia solar nos limites adequados ao processo vital de animais e vegetais, assim como a realização do fluxo desembaraçado dos ciclos biosféricos; defender a qualidade das águas, o patrimônio florestal etc., conforme discutiremos separadamente mais adiante.”

atuando em defesa do meio ambiente para evitar sua degradação, utilizando de todos os instrumentos à sua disposição e usar do poder/dever de polícia ambiental.

Na seara ambiental, o agir administrativo está permeado de deveres de conservação do ambiente natural, impostos pela ordem constitucional vigente e também pela legislação infraconstitucional recepcionada (como é o caso da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal no. 6.938/81) e editada em conformidade com a Constituição de 1988. Essas previsões constitucionais e ordinárias têm comando coercitivo condizente com a garantia de sua observância pelo governante e possibilita o controle de seus atos.

Em que pese ocorrer o cumprimento espontâneo das normas no meio social, não se pode duvidar da possibilidade de sua inobservância, surgindo a necessidade da coercibilidade disposta nas regras jurídicas de direito objetivo.

A formulação de políticas públicas relativas ao meio ambiente compete ao Poder Legislativo que, em síntese, representa a vontade do povo, formulando as diretrizes a serem seguidas. Por sua vez, compete ao Poder Executivo a sua execução e a implementação. Assim, não compete ao poder Judiciário a formulação de políticas públicas ambientais.

Um dos aspectos mais importantes da participação da sociedade na proteção do meio ambiente é o controle da Administração Pública, por intermédio do Poder Judiciário exercido diretamente, quando o cidadão ingressa com a Ação Popular ou através do Ministério Público, o qual representa institucionalmente os interesses da sociedade, quando constatada a ineficiente implementação de políticas públicas para garantir a higidez ambiental e a saúde da população, socorrendo-se, nesta hipótese, ao Poder Judiciário para garantir o exercício efetivo desse direito.

Sobre a celeuma da Partição do Poderes, vem sendo superada nos Tribunais, uma vez que a Constituição não estabeleceu um sistema radical de não interferência entre as diferentes funções do Estado. Nesse aspecto, José

Afonso da Silva:

De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados.<sup>14</sup>

Nesse sentido, quando ocorrem omissões do Poder Público na execução de políticas públicas relativas ao meio ambiente, a sociedade tem no Poder Judiciário a sua salvaguarda, significando que compete ao Poder Judiciário, por meio de ações judiciais, determinar que o Estado adote medidas de preservação ao meio ambiente, como a implantação de sistema de tratamento de esgotos ou de resíduos sólidos urbanos ou, ainda, a implantação definitiva de espaço territorial protegido, já instituído por norma, ou a preservação de um bem de valor cultural.

Neste diapasão:

Acordão Origem: TRIBUNAL - SEGUNDA REGIÃO  
Classe: AC - APELAÇÃO CIVEL - 208164  
Processo: 199902010386649 UF: RJ Órgão Julgador: PRIMEIRA TURMA.  
Data da decisão: 24/02/2003 Documento: TRF200097772 Fonte DJU  
DATA: 25/03/2003 PÁGINA: 45 Relator(a) JUIZA REGINA COELI M. C.  
PEIXOTO. Decisão. A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento aos recursos, nos termos do voto do(a) Relator(a).

Ementa. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO AMBIENTAL. TODOS TÊM DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DIANTE DA INÉRCIA DO PODER PÚBLICO EM ATENDER O MANDAMENTO CONSTITUCIONAL, CABE AO PODER JUDICIÁRIO ASSEGURAR O SEU CUMPRIMENTO.

- O Ministério Público Federal ajuizou a presente ação pública em face da COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE e do ESTADO DO RIO DE JANEIRO, visando impedir a poluição do rio Paraíba do Sul que ocorre pelo despejo de esgoto in natura, buscando providências no sentido de que sejam realizadas obras para que se restabeleça o equilíbrio ambiental e seja resguardada a saúde pública.

---

14 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo, p. 114.

- A Constituição Federal assegura, em seu artigo 225, 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.
- Diante da inércia da Administração Pública, em relação ao disposto no texto constitucional, é óbvio que cumpre a qualquer um da coletividade assegurar o cumprimento da norma, não existindo a ofensa ao princípio do equilíbrio entre os poderes.
- Não há qualquer extrapolação do Poder Judiciário em relação às atribuições constitucionais do Poder Executivo, visto que através do presente feito, o Ministério Público Federal, na qualidade de fiscal da Lei, vem, tão-somente, requerer o cumprimento daquilo que foi deliberado pela Assembléia Nacional Constituinte.
- Padece de fragilidade o argumento de que o Governo Estadual do Rio de Janeiro encontra-se em má situação financeira, eis que tal não constitui argumento juridicamente relevante, pois, se assim fosse, não haveria processo de execução, uma vez que todos os executados alegariam insuficiência de recursos.
- Recursos parcialmente providos para condenar a COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DO RIO DE JANEIRO e o ESTADO DO RIO DE JANEIRO a realizar o detalhamento do Projeto de Estação de Tratamento para despoluição do Rio Paraíba do Sul no trecho assinalado no processo, no prazo de noventa dias, sob pena de multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais). Finda a fase de planejamento, deve-se imediatamente iniciar-se a obra, sob pena da multa acima cominada a cada dia de atraso, respeitando o prazo final apurado para a entrega da obra, sob a mesma pena. Data Publicação 25/03/2003.

Acordão Origem: TRF - PRIMEIRA REGIÃO  
Classe: AG - AGRAVO DE INSTRUMENTO - 200601000192919  
Processo: 200601000192919 UF: PA Órgão Julgador: SEXTA TURMA.  
Data da decisão: 30/4/2007 Documento: TRF100254615 Fonte DJ  
DATA: 13/8/2007 PÁGINA: 78 Relator(a) DESEMBARGADOR FEDERAL  
SOUZA PRUDENTE, Decisão. A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo de instrumento.

Ementa. PROCESSUAL CIVIL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. ILHA DE ALGODOAL/MAIANDEUA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. TUTELA PROCESSUAL-CAUTELAR DO MEIO AMBIENTE (CF, ARTIGO 225,

CAPUT). IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS DE PRESERVAÇÃO. PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO.

I - No caso, em se tratando de ação civil pública, cujo objeto seja o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, consistente na coleta seletiva e destino adequado de resíduos sólidos lançados na área de preservação ambiental, bem como na implementação de medidas necessárias à preservação ambiental, o juiz poderá determinar a adoção dessas medidas de preservação, em sede de antecipação de tutela, inclusive, com a fixação de prazo e a imposição de multa diária, no caso de descumprimento.

II - A tutela constitucional, que impõe ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defender e preservar, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, como direito difuso e fundamental, feito bem de uso comum do povo (CF, artigo 225, caput), já instrumentaliza, em seus comandos normativos, o princípio da precaução (quando houver dúvida sobre o potencial deletério de uma determinada ação sobre o ambiente, toma-se a decisão mais conservadora, evitando-se a ação) e a conseqüente prevenção (pois uma vez que se possa prever que uma certa atividade possa ser danosa, ela deve ser evitada), exigindo-se, inclusive, na forma da lei, a implementação de políticas públicas voltadas para a prevenção de potencial desequilíbrio ambiental, como na hipótese dos autos.

III - Se a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, no Brasil (Lei nº 6.938, de 31.08.81) inseriu como objetivos essenciais dessa política pública "a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico" e "a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida" (artigo 4º, incisos I e VI), há de se entender que o princípio do poluidor-pagador busca, sobretudo, evitar a ocorrência de danos ambientais e, só no último caso, a sua reparação.

IV - Agravo de instrumento desprovido.

Data Publicação 13/08/2007.

Sendo assim, o Judiciário ao analisar atos executivos, certamente não pode substituir a vontade do administrador pela sua vontade, restando, apenas adequar a atuação administrativa aos preceitos da ordem jurídica, invalidando

atos eventualmente violadores de normas cuja observância é obrigatória ou assegurando direitos constitucionalmente garantidos a proteção do meio ambiente.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição de 1998 estabelece inúmeros direitos e garantias individuais, coletivas, sociais, sócio-ambientais, estando, portanto, o Estado Social de Direito brasileiro comprometido com a realização dessas finalidades, não podendo o Poder Público afastar-se desta missão, qual seja, a de concretizar estes os direitos através da implementação de políticas públicas adequadas.

Portanto, na sociedade atual e democrática, o foco de decisão deslocou-se para o Executivo diante da emergência de prestação de serviços públicos à população mediante políticas públicas e da necessidade de intervenção do governo na regulamentação da economia. Ocorrendo inércias do Executivo e das regulamentações legislativas para assegurar os direitos e garantias, o Poder Judiciário é indispensável, atuando de forma que se supram as omissões dos outros poderes através dos instrumentos jurídicos previstos constitucionalmente. Assim,

os tribunais judiciários mostram-se geralmente relutantes em assumir essas novas e pesadas responsabilidades. Mas a dura realidade da história moderna logo demonstrou que os tribunais – tanto que confrontados pelas duas formas acima mencionadas do gigantismo estatal, o legislativo e o administrativo – não podem fugir de uma inflexível alternativa. Eles devem, de fato escolher uma das duas possibilidades seguintes: a) permanecer fiéis, com pertinácia, à concepção tradicional, tipicamente do século XIX, dos limites da função jurisdicional, ou b) elevar-se ao nível dos outros poderes, tornar-se enfim o terceiro gigante, capaz de controlar o legislador mastodonte e o leviatanesco administrador.<sup>15</sup>

Para deixar tudo como está, ou sedimentar situações que assegurem aos detentores do poder a degradação do meio-ambiente, quer por especulação econômica, quer por estagnação e ausência da atuação do Poder Público, variedades de argumentos são fortemente defendidas, tais como a separação

---

<sup>15</sup> CAPPELLETTI, Juízes legisladores?, 1993, p. 46-47.

de poderes, falta de legitimidade democrática, discricionariedade administrativa ou falta de previsão orçamentária.

Consequentemente, isso não pode prevalecer para sedimentar a negação de direitos assegurados pela Carta Constitucional. Infere-se, a toda evidência, a necessidade do controle da Administração Pública para que as Políticas Públicas que efetivamente garantam que a democracia e os direitos fundamentais ao meio ambiente saído para as gerações presentes e futuras e da saúde pública ambiental sejam efetivamente implementadas.

O avanço da sociedade contemporânea e democrática no Brasil produziu um ordenamento jurídico cuja finalidade é a transformação social, estando, também submetidos a ele, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. O Poder Público tem o dever de agir para alcançar os objetivos e metas determinadas em normas constitucionais e infraconstitucionais, em matéria ambiental, não tendo o administrador público a seu alvitre e bel prazer a escolha do momento mais conveniente e oportuno para implementação de medidas de proteção e preservação do meio ambiente.

Quando ocorrer omissão, negligência, descuido, esquecimento do Poder Legislativo e Executivo em obedecer à diretriz constitucional de concretização dos direitos fundamentais, é imprescindível o controle judicial das Políticas Públicas através do Poder Judiciário.

## **REFERÊNCIAS FONTES CITADAS**

ALVES, Sérgio Luiz Mendonça. **Estado Poluidor**. São Paulo: Editora Juarez Oliveira, 2003.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7a. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

ÁPPIO, Eduardo. **Controle Judicial das Políticas Públicas no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2005.

BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcellos. **O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental**. Anais do 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, São Paulo, Volume I, p. 338.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Fabris, 1993.

BODNAR, Zenildo. **O Dever Fundamental de Proteção do Ambiente e a Democratização do Processo.** Judicial Ambiental. Disponível em: [http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito\\_ambiental\\_zenildo\\_bodnar.pdf](http://conpedi.org/manaus/arquivos/anais/recife/direito_ambiental_zenildo_bodnar.pdf), acesso em 02 de junho de 2007.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2000, 512 p.

CANOTILHO, José Joaquim; LEITE José Rubens Morato (organizadores). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007

CRUZ, Paulo Márcio (Org.). **Princípios Constitucionais e Direitos Fundamentais** - contribuições ao debate. 2ª. tir/ Curitiba: Juruá, 2007, 272 p.

FREITAS, Vladimir Passos. **A Constituição e a efetividade das normas ambientais.** 2 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco.** 2 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 80.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental:** do individual a coletivo, extrapatrimonial . 2. ed. rev., atual.e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

LEITE, J. R. M. (Org.) ; Ferreira, H. S. (Org.). **Estado de direito ambiental: tendências: aspectos constitucionais e diagnósticos.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. 382 p.

MAFFESOLI, Michel. **Elogio da Razão Sensível,** trad. Albert Christophe Migueis Stuckenbruck- Petrópolis, RJ: Vozes, 3ª. Ed. 2005.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da pesquisa jurídica - idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito.** 8. ed. rev. atual. amp. Florianópolis:

OAB/SC Editora, 2003. 243 p.

SILVA, José Afonso da, **Direito Ambiental Constitucional,** Malheiros Editores, 2ª. Edição revista, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SIRVINSKAS. Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental!** São Paulo: Saraiva. 2002.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Responsabilidade civil Dor danos ao meio ambiente.** Curitiba: Juruá, 2004. 214 p.