



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE TECNOLOGIA E RECURSOS NATURAIS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM RECURSOS NATURAIS**

**MARIA DO CARMO ÉLIDA DANTAS PEREIRA**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL NA PARÁIBA: ANÁLISE JURÍDICO-  
PROCESSUAL NO ÂMBITO DOS RECURSOS NATURAIS (ÁGUA, FLORA,  
FAUNA, SOLO E ATMOSFERA)**

**CAMPINA GRANDE – PARAÍBA  
2010**

**MARIA DO CARMO ÉLIDA DANTAS PEREIRA**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL NA PARÁIBA: ANÁLISE JURÍDICO-  
PROCESSUAL NO ÂMBITO DOS RECURSOS NATURAIS (ÁGUA, FLORA,  
FAUNA, SOLO E ATMOSFERA)**

Dissertação apresentada ao Programa  
Pós-Graduação em Recursos Naturais da  
Universidade Federal de Campina Grande  
– UFCG, como requisito à obtenção do  
Título de Mestre em Recursos Naturais.

**Orientador:** Prof. Dr. Erivaldo Moreira  
Barbosa.

CAMPINA GRANDE – PARAÍBA

2010

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL DA UFCG**

P436a

2010 *Pereira, Maria do Carmo Elida Dantas.*

Ação civil pública ambiental na paraíba: análise jurídico processual no âmbito dos recursos naturais (água, flora, fauna, solo e atmosfera) / Maria do Carmo Elida Dantas Pereira. — Campina Grande, 2010.

245 f. : il. Color.

Dissertação (Mestrado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Tecnologia e Recursos Naturais.

Referências.

Orientador: Dr. Erivaldo Moreira Barbosa.

1. Ação Civil Pública Ambiental. 2. Justiça Federal Paraibana. 3. Recursos Naturais. I. Título.

CDU – 502.14(043)

MARIA DO CARMO ÉLIDA DANTAS PEREIRA

"AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL NA PARAIBA: ANÁLISE JURÍDICA-  
PROCESSUAL NO ÂMBITO DOS RECURSOS NATURAIS (ÁGUA, FLORA,  
FAUNA, SOLO E ATMOSFERA)".

APROVADA EM: 31/03/2010

**BANCA EXAMINADORA**

*Erivaldo Moreira Barbosa*

**Dr. ERIVALDO MOREIRA BARBOSA**

Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS  
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

*Robson Antão de Medeiros*

**Dr. ROBSON ANTÃO DE MEDEIROS**

Centro de Ciências Jurídicas - CCJ  
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

*Baraculy*

**Dr. JOSÉ GERALDO DE VASCONCELOS BARACUHY**

Centro de Tecnologia e Recursos Naturais - CTRN  
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Aos meus pais Veneziano e Edenizia,  
ambos *in memoriam*.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por tudo;

A Jesus Cristo, irmão supremo e salvador;

À minha família, pelo carinho e apoio nesta caminhada;

Ao meu esposo, Admilson, pelo apoio prestado nos momentos mais difíceis desta produção acadêmica;

Ao Orientador desta dissertação, Prof. Dr. Erivaldo Moreira Barbosa, que com ponderação e competência ajudou-me na realização do trabalho epistemológico;

Ao Coordenador do Programa, Prof. Dr. Pedro Vieira de Azevedo, que com desvelo e eficiência contribui rumo a excelência do Mestrado e do Doutorado em Recursos Naturais;

A todos os professores que, direta ou indiretamente, fazem parte do Programa Pós-Graduação em Recursos Naturais;

Ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – CCJS – que proporcionou condições favoráveis à ampliação da minha produção científica;

Aos meus amigos e amigas;

A todos que, direta e indiretamente colaboraram na execução deste trabalho.

## RESUMO

A presente investigação científica tem como propósito debater sobre a Ação Civil Pública Ambiental que trata dos recursos naturais, tais como água, flora, solo e atmosfera, no âmbito da Justiça Federal do Estado da Paraíba. O objetivo principal deste estudo é compreender como evoluíram as ações, interpretando os inquéritos civis e/ou os processos administrativos utilizados como provas nas ações; as fases processuais e a atuação das partes envolvidas. A metodologia aplicada na pesquisa foi o método indutivo, a partir da análise de 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas Ambientais promovidas em desfavor dos Municípios de Santa Luzia, Aroeiras, Boa Vista e São Sebastião de Lagoa de Roça. Assim, foi possível obter informações generalizadas. Os resultados mostram que os Municípios demandados procuram delongar a ação através de pedidos de adiamento de audiências, bem como de dilatação de prazos. Além disso, apenas 01 (um) Município apresentou o Plano de Aterro Sanitário, e outro o Plano de Recuperação da Área Degradada; por sua vez, ambos possuem licenças ambientais, enquanto os Municípios restantes nada possuem neste sentido, apesar de todos os Municípios pesquisados possuírem terreno para implantação do primeiro projeto. Em busca da celeridade processual, sugere-se que as determinações legais sejam cumpridas nos prazos estipulados pelo Juízo, bem como a observância dos laudos técnicos quando da implantação do Plano de Aterro Sanitário Simplificado e do Plano de Recuperação da Área Degradada.

**Palavras-chave:** Ação Civil Pública Ambiental. Justiça Federal Paraibana. Recursos Naturais.

## ABSTRACT

The aim of this scientific research is to discuss the Environmental Public Civil Action on natural resources such as: water, flora, soil and the atmosphere in the scope of Federal Courts of Paraíba. The main objective of this study is to understand how the actions have developed, analyzing civil inquiries and/or the administrative processes used as proof in the actions, as well as the procedural phases and the stakeholders performance. The methodology applied to this research was the inductive method, through the analysis of 4(four) Environmental Public Civil Action promoted in against the cities of Santa Luzia, Aroeiras, Boa Vista and São Sebastião de Lagoa de Roça. Therefore, it was possible to obtain generalized information. The results show that the mentioned cities tend to prolong the action through requests for postponing hearings, as well as adjournment of the terms. Moreover, just one(1) of the cities presented the Sanitary Landfill Plan and another one the Rehabilitation of Degraded Area Plan, on the other hand, they both have environmental licenses while the others do not even have any, although all the cities observed have proper land to the former project. In order to achieve procedural celerity, it is suggested that the legal determinations be accomplished in time determined by Justice, as well as the observance of technical reports related to the implementation of the Simplified Sanitary Landfill Plan and Rehabilitation of Degraded Area Plan.

**Key Words:** Environmental Civil Public Action. Federal Court of Paraíba. Natural Resources.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Santa Luzia Paraíba .....	177
Quadro 2 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Aroeiras Paraíba. ....	197
Quadro 3 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Boa Vista Paraíba. ....	215
Quadro 4 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça Paraíba. ....	231

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAN	– Associação Paraibana dos Amigos da Natureza.
AR	– Aviso de recebimento.
Arts.	– Artigos.
CC	– Código Civil.
CONAMA	– Conselho Nacional do Meio Ambiente.
COOPACNE	– Cooperativa de Projetos Assistência e Capacitação do Nordeste.
Copam	– Conselho de Proteção Ambiental.
CPC	– Código Civil Brasileiro.
DF	– Distrito Federal.
DNA	– Ácido desoxirribonucléico.
Fls.	– Folhas.
FUNASA	– Fundação Nacional de Saúde.
Ha	– Hectare.
IBAMA	– Instituto Brasileiro do Meio Ambiente.
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
NBR	– Norma Brasileira.
ONG	– Organização Não Governamental.
PB	– Paraíba
PPGRN	– Pós-Graduação em Recursos Naturais
PT	– Partido dos Trabalhadores.
RS	– Rio Grande do Sul.
SISCOM	– Sistema de Controle de Processos do Poder Judiciário do Estado da Paraíba
SUDEMA	– Superintendência de Administração do Meio Ambiente.
UFCG	– Universidade Federal de Campina Grande

## SUMÁRIO

<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO</b> .....	12
1.1. JUSTIFICATIVA .....	12
1.2 .FORMULAÇÃO DO PROBLEMA .....	15
1.3. OBJETIVOS .....	16
1.3.1. Objetivo Geral .....	16
1.3.2. Objetivos Específicos .....	16
<b>CAPÍTULO 2 – REFERÊNCIAL TEÓRICO</b> .....	17
2.1. ASPECTOS GERAIS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL .....	17
2.1.1. Jurisdição .....	17
2.1.1.1. Conceito .....	17
2.1.1.2. Características da jurisdição .....	21
2.1.1.3. Espécies de jurisdição .....	23
2.1.1.4. Distinção entre jurisdição contenciosa e jurisdição voluntária .....	30
2.1.2. Ação .....	31
2.1.2.1. Conceito .....	31
2.1.2.2. Condições da ação .....	33
2.1.2.3. Elementos da ação .....	36
2.1.2.4. Classificação .....	38
2.1.3. Processo .....	41
2.1.3.1. Conceito .....	41
2.1.3.2. Diferenças entre processo e procedimento .....	42
2.1.3.3. Espécies de processos .....	44
2.1.3.4. Espécies de procedimentos .....	46
2.1.3.5. Formação, suspensão e extinção do processo .....	49
2.2. ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL .....	52
2.2.1. Evolução Histórica da Década de 80 até 1995 .....	53
2.2.2. Princípios que Informam o Acesso à Justiça .....	55
2.2.2.1. Acessibilidade .....	56
2.2.2.2. Operosidade .....	57
2.2.2.3. Da utilidade .....	60
2.2.2.4. Da proporcionalidade .....	63

2.2.2.5. Da razoabilidade .....	64
2.2.3. Problemas que Conduziram à Questão do Acesso à Justiça .....	66
2.2.4. As Soluções Práticas para os Problemas de Acesso à Justiça .....	70
2.3. DIREITO AMBIENTAL.....	73
2.3.1. Conceito de Meio Ambiente e de Direito Ambiental .....	74
2.3.2. Classificação do Meio Ambiente .....	79
2.3.3. Princípios Ambientais .....	84
2.3.4. Bens Ambientais .....	95
2.3.5. Ética Ambiental .....	99
2.3.6. Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa por Danos Ambientais .....	103
2.4. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL.....	113
2.4.1. Breve histórico.....	114
2.4.2. Denominação e Conceito .....	116
2.4.3. Natureza Jurídica e Objeto.....	118
2.4.4. Rito Procedimental e Objetivos .....	121
2.4.5. Competência .....	122
2.4.6. Legitimidade das partes .....	127
2.4.7. Liminar e Tutela Antecipada.....	130
2.4.8. Custas .....	135
2.4.9. Conexão e Litispêndência .....	136
2.4.10. Prescrição .....	138
2.4.11. Fundo para Recomposição do Bem Lesado .....	139
2.4.12. Acordos .....	140
2.4.13. Inquérito Civil e Processo Administrativo .....	142
2.4.14. Sentença .....	145
2.4.15. Recurso .....	146
2.4.16. Coisa Julgada.....	147
<b>CAPÍTULO 3 - MATERIAL E MÉTODOS .....</b>	<b>148</b>
3.1. METODOLOGIA.....	148
3.2. TÉCNICA DE INTERPRETAÇÃO .....	148
<b>CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO .....</b>	<b>151</b>
4.1. ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA PARAÍBA .....	151

4.1.1. Interpretação do Processo Administrativo .....	152
4.1.1.1. Laudo técnico .....	155
4.1.2. Ação Civil Pública Ambiental I.....	157
4.2. ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE AROEIRAS PARAÍBA.....	177
4.2.1. Interpretação do Processo Administrativo .....	178
4.2.1.1. Laudo técnico .....	180
4.2.2. Ação Civil Pública Ambiental II.....	183
4.3. ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA – PARAÍBA .....	198
4.3.1. Interpretação dos Processos Administrativos.....	198
4.3.1.1. Laudo técnico e relatórios de fiscalização .....	201
4.3.2. Ação Civil Pública Ambiental III.....	204
4.4. ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA PARAÍBA.....	216
4.4.1. Interpretação do Processo Administrativo .....	216
4.4.1.1. Laudo técnico .....	219
4.4.2. Ação Civil Pública Ambiental IV .....	220
4.5. SIMILARIDADES DAS AÇÕES AMBIENTAIS I, II, III E IV QUE RETARDAM OS ANDAMENTOS PROCESSUAIS.....	231
<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES .....</b>	<b>233</b>
5.1. CONCLUSÕES .....	233
5.2. SUGESTÕES.....	235
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>237</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>244</b>

## **CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO**

### **1.1 JUSTIFICATIVA**

O agravamento das questões ambientais, especificamente as degradações dos recursos naturais água, flora, solo e atmosfera, é uma realidade do mundo contemporâneo. Existem várias alternativas para enfrentar o problema, tais como o uso da tecnologia limpa, o consumo sustentável, a reciclagem de materiais, dentre outras. Outra alternativa que também deve contribuir encontra-se na esfera da justiça ambiental. Assim, ações antrópicas agressivas ao meio ambiente, isto é, explorações insustentáveis e ilegais dos recursos naturais, devem obrigatoriamente ser coibidas por meio de ações jurídicas ambientais.

É relevante a pesquisa científica ora desenvolvida, pois traz informações epistemológicas sobre as ações judiciais ambientais na esfera da justiça paraibana que tratam dos recursos naturais, água, flora, solo e atmosfera. Também é uma fonte de pesquisa acessível a toda sociedade, seja acadêmica ou não, possibilitando o conhecimento sobre os procedimentos das ações judiciais e do comportamento das partes nos processos jurídicos que envolvem os recursos naturais.

É de bom termo informar que o acesso à justiça é um princípio constitucional que deve ser perseguido por todos que comungam com o exercício da cidadania ambiental. Desta forma, é necessário descortinar as ações judiciais ambientais que tramitam no Estado da Paraíba em nível federal, com o escopo de contribuir com a democracia ecológica dos diversos ecossistemas do espaço geográfico da região em alusão.

Foi investigado o andamento de 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas Ambientais na Seção Judiciária de Campina Grande, através de uma amostra representativa equivalente a 33,33% (trinta e três vírgula trinta e três) por cento do total de ações dessa natureza. A partir da análise dessas ações foi possível pesquisar a essência do andamento processual desde os ritos iniciais, quais sejam, inquérito civil, processo administrativo, laudo técnico, petição inicial, produção de provas, até a sentença final e as fases recursais, bem como os prazos processuais, além dos

comportamentos das partes e, principalmente, a atuação do Poder Público, que carecem de uma fundamentação plausível e uma exposição transparente.

O direito à informação decorre do princípio da publicidade ou transparência previsto na *Constituição Federal* de 1988, que serve para orientar a função pública. Quando o tema é ambiental, o cidadão tem direito de exigir informações, visto que a sonegação de informações pode gerar danos irreparáveis à sociedade, o que poderá prejudicar o meio ambiente, que é um bem de todos e deve ser equilibrado e sadio, bem como protegido por toda a sociedade e pelo Poder Público.

Para que o direito da informação seja eficiente e eficaz, ele deve ser produzido em dois movimentos: no direito de acesso formal e no direito de acesso informal. Entende-se por direito de acesso formal aquele que é disponibilizado de forma estruturada, organizada, e divulgado sistematicamente; caracteriza-se pela periodicidade e acessibilidade como pode ser registrado. Os meios de comunicação são a principal fonte de informação para a maior parte da sociedade. Os jornais têm a responsabilidade de fornecer dados confiáveis, e quanto maior for a quantidade de informações disponíveis, mais será ampliado o conhecimento sobre o tema, como também o rol de interessados. Enquanto o direito de acesso informal é pouco estruturado e organizado, sem divulgação sistemática; é praticamente tratado como apoio à decisão, por exemplo, os contatos pessoais.

Toda a pesquisa foi realizada com base na literatura jurídica como também na não jurídica; contudo, verificou-se a existência de textos jurídicos publicados no país que tratam especificadamente do tema abordado. Por outro lado, durante a pesquisa percebeu-se que existe na literatura não jurídica uma lacuna nos textos quando o objeto principal da pesquisa está relacionado às Ações Cíveis Públicas Ambientais.

É preciso citar que existe uma Tese de Doutorado no Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais da Universidade Federal de Campina Grande – UFCG - intitulada *Gestão de Recursos Hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional*, que aligeiramente aborda o assunto. O objeto de estudo dessa Tese não era a justiça ambiental em si; contudo, a mesma traz referência a uma ação jurídica no âmbito do recurso hídrico. A relevância da Tese emerge informações do âmbito da justiça federal, por meio de uma Ação Civil Pública Ambiental. Atesta que a ação jurídica em fevereiro de 2006 encontrava-se na fase de sentença, porém a mesma teve início em 1999. Diante do exposto, percebe-se o extenso lapso

temporal para a justiça federal deferir a sentença, o que por sua vez tem contribuindo direta ou indiretamente para a ampliação do conflito ambiental que ainda perdura na região de Boqueirão – PB (Açude Epitácio Pessoa).

Ademais, foi realizada uma pesquisa inicial exploratória e observou-se a urgente necessidade de descobrir quais informações subjacentes obstaculizam as ações judiciais ambientais no alcance do seu mister, qual seja, contribuir na prevenção e/ou reparação do dano aos recursos naturais da Paraíba.

Por sua vez, nesta Dissertação, acata-se inclusive que um problema envolvendo recursos naturais é sistêmico e complexo. Assim sendo, desde logo se desmistifica que a Justiça Ambiental, de *per si*, resolverá um problema de grande magnitude.

Em síntese, a Justiça Ambiental, cumprindo o seu desiderato, poderá ajudar a sociedade na busca de uma melhor qualidade de vida e alcance do “desenvolvimento sustentável sustentado”. Mas para que isso aconteça, é necessário que a sociedade cumpra com o seu ofício; é imprescindível que a sociedade fiscalize a Justiça Ambiental, todavia, sem informação do andamento da Justiça Ambiental não se consegue ter êxito na fiscalização. Daí porque a pesquisa sobre as ações judiciais acerca dos recursos naturais na esfera da justiça ambiental é relevante.

Ainda como justificativa, o Programa de Pós-Graduação em Recursos Naturais – PPGRN, por ser multidisciplinar, necessita de informações sobre o andamento das Ações Cíveis Públicas Ambientais ocorrentes no âmbito paraibano. Em diversos seminários, simpósios e eventos se comentam que a justiça é lenta e inaplicável. Sendo assim, a pesquisa aqui apresentada foi desenvolvida por meio de uma investigação científico-metodológica aceitável no campo ambiental.

Também como justificativa, há obstáculos já percebidos na pesquisa inicial exploratória. A justiça estadual paraibana ainda não disponibiliza publicamente o Sistema de Controle de Processos do Poder Judiciário do Estado da Paraíba – SISCOM –, em vigor desde 1998. As informações ainda não são transparentes, visto que as informações preliminares foram conseguidas com muito esforço. Por outro lado, na Justiça Federal Paraibana as informações com relação aos processos são disponibilizadas quando consultadas nas suas Seções Judiciárias. Sendo assim, as Ações Cíveis Públicas Ambientais serão analisadas no presente estudo no âmbito da Justiça Federal Paraibana.

Afora estas justificativas, a dissertação apresentada como instrumento essencial à investigação científica contribui com o aclarar da problemática. Primeiro, em face do Direito Ambiental ser uma das dimensões que deve ser observada no campo de pesquisas que abordam os recursos naturais; segundo, no que tange à sociedade (empresas, ONGs, governos e pessoas físicas) conhecerem os tramites das ações na órbita da justiça e, conscientemente, poderem praticar atos responsáveis para a sustentabilidade dos ecossistemas.

À guisa de justificativa, a dissertação se encontra inserida na Área de Concentração *Sociedade e Recursos Naturais* e Linha de Pesquisa *Gestão de Recursos Naturais*.

## 1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A degradação e os conflitos ambientais vêm ampliando-se e complexificando-se no Estado da Paraíba. Os seres humanos desconsideram os limites harmônicos ecológicos da natureza e infligem às normas jurídico-ambientais. Os recursos naturais água, flora, solo e atmosfera são explorados irracionalmente em face do crescimento da demanda, do aumento populacional sem planejamento, do modelo capitalista consumerista insustentável. Em suma, o desenvolvimento insustentável da sociedade moderna ou pós-moderna requer não apenas uma regulamentação ambiental democrática, mas, sobretudo, uma eficaz e eficiente aplicação dos instrumentos legais.

Assim, investigar os procedimentos produzidos nas Ações Civas Públicas Ambientais que envolvem os recursos naturais água, flora, solo e atmosfera, e extensivamente o proceder da justiça paraibana na temática alusiva, é uma indagação que precisa ser debelada. Em outros termos, quais os mecanismos que vem obstaculizando o ágil tramite das Ações Civas Públicas da Justiça Federal na Paraíba de contribuir efetivamente com a mitigação das questões envolventes dos recursos naturais supracitados.

## 1.3 OBJETIVOS

### 1.3.1 Objetivo Geral

Compreender e contextualizar a evolução das Ações Cíveis Públicas Ambientais na esfera processual paraibana que tratam dos recursos naturais água, flora, solo e atmosfera.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

- a) Interpretar os inquéritos cíveis públicos e/ou os processos administrativos e/ou reclamações administrativas que fundamentam a propositura das Ações Cíveis Públicas Ambientais;
- b) Interpretar as fases processuais das Ações Cíveis Públicas Ambientais;
- c) Avaliar a atuação das partes envolvidas nas Ações Cíveis Públicas Ambientais.

## CAPÍTULO 2 – REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ASPECTOS GERAIS DO DIREITO PROCESSUAL CIVIL

O Direito Processual Civil consiste no sistema de princípios e leis que regulam o exercício da jurisdição quando as lides são de natureza civil. É o principal instrumento do Estado para o exercício do Poder Jurisdicional.

#### 2.1.1 Jurisdição

A trilogia fundamental do direito processual é formada por três grandes temas processuais que são: a jurisdição, a ação e o processo. Soma-se ainda a estes a defesa do réu, tendo em vista que no processo o juiz desempenha a todo o momento o papel da jurisdição e o autor o papel da ação, enquanto o réu exercita o papel de defesa que não se confunde em absoluto com ação, pois o autor pede e o réu impede.

##### 2.1.1.1 Conceito

O presente título é dedicado à jurisdição. É um dos temas fundamentais da ciência do processo. Está prevista no capítulo I do *Código de Processo Civil*. Quanto à etimologia da palavra jurisdição é expressiva *Júris dectio* (*dectio* = dizer – *júris* = poder, justiça).

Theodoro Júnior (1999, p. 34) definiu a jurisdição “como o ‘poder’ que toca ao Estado, entre as suas atividades soberanas, de formular e fazer atuar praticamente a regra jurídica concreta que, por força do direito vigente, disciplina determinada situação jurídica”.

Analisando este conceito percebe-se que o Estado possui o poder de impor e exigir das pessoas que cumpram o ordenamento jurídico vigente. Além disso, evidencia-se também a função jurisdicional que será aplicada aos casos concretos de conflitos e interesses, desde que invocados pelos seus interessados.

É bom esclarecer que não são todos os tipos de conflitos de interesses que compõem a jurisdição, mas somente aqueles que realmente configuram a lide ou o litígio. Para melhor compreensão de um e do outro é necessário elucidar inicialmente que ambos possuem vocábulos sinônimos, e correspondem a um evento que antecede ao processo. Outrossim, para que haja a lide ou o litígio é necessário que ocorra um conflito de interesses qualificado por uma pretensão resistida.

Antes de chegar ao conceito de lide deve-se ter a noção do que seja interesse ou pretensão. Pode-se dizer que o interesse é a posição favorável para satisfação de uma necessidade, assumida por uma das partes, enquanto a pretensão trata da exigência de uma parte de subordinação de interesse alheio a um interesse próprio.

A partir dessas noções pode-se deliberar que há litígio quando surge um conflito provindo da disputa em torno do mesmo bem desprovida de uma solução voluntária ou espontânea entre os concorrentes.

Diante da intolerância do Estado de Direito da justiça feita com as próprias mãos dos interessados, caberá à parte em Juízo deduzir a lide existente e requerer que o Juiz apresente na forma da lei a solução. Logo, conceituar jurisdição como o poder é melhor considerá-lo como função estatal, e nestes termos Theodoro Júnior (1999, p. 36) passa a definir a jurisdição como “a função do Estado de declarar e realizar, de forma prática, a vontade da lei diante de uma situação jurídica controvertida”.

Avaliando a jurisdição como uma das expressões ou manifestações da soberania nacional ao lado da legislação e da administração, Machado (2004, p. 4) a define como: “o poder do Estado de solucionar ou dirimir conflitos de interesse com vista à pacificação da sociedade, escopo que é alcançado pela atuação da vontade do direito material que o juiz realiza por meio do processo”.

Na sociedade, os interesses individuais de cada pessoa geram conflitos entre elas, e a forma de pacificar é através da função estatal, que representa a vontade do direito que declara, satisfaz ou acautela os interesses; isso ocorre quando o cidadão invoca a jurisdição mediante processo.

Como não existe necessidade de provocar a jurisdição para solucionar conflito já dirimido, mediante acordo entre as partes ou mesmo pela aceitação por uma delas da imposição externada pela outra. Nesse sentido Montenegro Filho (2006, p.73) conceitua a jurisdição, *ex vi*:

Consiste no poder dado ao Estado, através de seus representantes, de solucionar conflitos de interesses não dirimidos no plano extrajudicial, conflitos que revestem da característica de litígios revelando a necessidade da intervenção do Estado a fim de que seja solucionada a pendenga estabelecida entre as partes.

Assim, a jurisdição está ligada ao conflito de interesses sob a forma lide ou litígio não resolvido. A intervenção do Estado na relação jurídica formada a partir disto tem o ônus de prestar a jurisdição impedir que os próprios interessados, ou seja, os particulares, de realizar a justiça com as próprias mãos, a chamada justiça privada.

Atualmente, a sociedade vive esse monopólio estatal apenas em situações excepcionais e previstas em lei, é que o litígio é resolvido pela atuação do ofendido, a exemplo, do que ocorre com as questões possessórias, determinadas no artigo 1.210, § 1º do *Código Civil Brasileiro*. É uma forma de autodefesa que afasta a intervenção do Estado para solucionar a lide, mas a jurisdição não é instalada diante da solução apresentada pelo próprio titular do direito ofendido. É uma forma de realizar a justiça pelas próprias mãos, e afasta a regra monopolista do Estado.

A solução dos conflitos através da atuação do Estado se sujeita a regramentos próprios, sendo a principal norma a de que a jurisdição é prestada por representantes do Estado em todo o território nacional, por meio do poder jurisdicional que atribui parcela da jurisdição a cada um dos investidos na função de solucionar os litígios. Será dada a competência para processamento e julgamento de litígios instaurados, mediante provocação da parte interessada. Logo, a jurisdição como regra não pode ser manifestada de ofício, pois depende da provocação da parte ofendida.

Quando a função jurisdicional é provocada, não poderá o representante do ente estatal negar a prestação da função jurisdicional que é indeclinável; não constitui mera faculdade, mas como dever previsto constitucionalmente.

Um aspecto relevante a ser apresentado diz respeito à necessidade de se esgotar a via administrativa para depois ingressar a demanda judicial, ou seja,

havendo o conflito de interesse instalado, não é necessário primeiro tentar solucionar na via administrativa, e pode o ofendido propor em Juízo a ação judicial. A doutrina chama essa situação de inexistência da jurisdição condicionada, diante da inexistência da obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa para que a parte possa acessar o Judiciário. Contudo, existe uma ressalva com relação ao *habeas data* que está previsto no artigo 8º da Lei nº 9.507/97. Trata da ação que objetiva, por parte do impetrante, conhecer informações do seu interesse que se encontram arquivadas em banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como a retificação de dados. Neste caso, existe a necessidade de esgotamento da instância administrativa como condição para posterior ingresso da ação judicial.

O sistema jurídico brasileiro adota o princípio da unidade da jurisdição, quando não precisa o particular exaurir a via administrativa, nem mesmo pode impedir que uma decisão desfavorável na instância administrativa possa buscar a tutela jurisdicional no Poder Judiciário que foi negada administrativamente.

Destarte, a jurisdição é uma função do Estado e monopólio estatal e é ao mesmo tempo poder, função e atividade. Sob esses aspectos, Citra et al (2000, p. 129) esclarecem que a jurisdição é:

Como poder, é a manifestação do poder estatal, conceituado como capacidade de decidir imperativamente e impor decisões. Como função, expressa o encargo que têm os órgãos estatais de promover a pacificação de conflitos interindividuais, mediante a realização do direito justo e através do processo. E como atividade ela é o complexo de atos do juiz no processo, exercendo o poder e cumprindo a função que a lei lhe comete.

Dower (1999, p. 34) definiu a jurisdição como monopólio do Estado e poder-dever do Estado:

A jurisdição é um monopólio do Estado que consiste, principalmente, em dar solução à lide, ocasião em que o juiz aplica, em concreto, a vontade da lei para tornar respeitada a ordem jurídica.

[...]

A jurisdição é tida como um poder-dever do Estado de fazer justiça pela aplicação da lei ao caso concreto.

É considerado um poder porque só o Estado pode desenvolver essa atividade, pelo fato de ser um monopólio, e é um dever ao dar a prestação jurisdicional para impedir que o indivíduo realize a justiça pelas próprias mãos. Logo,

o Estado tem o poder em virtude do monopólio por ele exercido, bem como o dever de distribuir justiça toda vez que for provocado para ter conhecimento de violação ou ameaça de um direito.

Marques (2001, p. 145) definiu jurisdição como “função que o Estado exerce para compor processualmente conflitos litigiosos, dando a cada um o que é seu segundo o direito objetivo”.

Outro conceito apresentado de jurisdição foi o que Rodrigues (2000, p. 40) descreveu como “o poder de declarar o direito aplicável aos fatos”.

Para Wambier (2002, p. 39), a jurisdição é definida no âmbito do processo civil como:

A função que consiste, primordialmente, em resolver os conflitos que a ela sejam apresentados pelas pessoas, naturais ou jurídicas (e também pelos entes despersonalizados, tais como o espólio, a massa falida e o condomínio), em lugar dos interessados, por meio da aplicação de uma solução prevista pelo sistema jurídico.

A partir deste conceito, compreende-se por solução do sistema a função normatizadora do Direito que consiste em regular a apropriação dos bens da vida pelas pessoas, através do uso de um sistema de comandos coativos ou sancionatórios de forma que seja possível alcançar soluções compatíveis com a necessidade de manutenção da paz social.

#### 2.1.1.2 Características da jurisdição

Theodoro Júnior (1999, p. 36) apresenta a jurisdição como atividade estatal “secundária”, “instrumental”, “declarativa ou executiva”, “desinteressada” e “provocada”.

É uma atividade “secundária”, pois através dela o Estado realiza coativamente uma atividade, que deveria ser exercida inicialmente de maneira pacífica e espontânea pelos próprios sujeitos da relação jurídica submetida à decisão.

É considerada “instrumental” pelo fato de não ter outro objetivo principal, senão o de dar a atuação prática do direito; é um instrumento de que o próprio direito dispõe para impor aos cidadãos obediência.

A jurisdição não é fonte do direito, uma vez que não formula normas abstratas do direito, nem cria e nem restringe o direito das partes que buscam dela. O órgão jurisdicional restabelece o império do direito, quer declarando a regra do caso concreto, quer aplicando medidas de reparação ou sanção previstas pelo direito. Conseqüentemente, a lei preexiste à jurisdição, o que lhe confere o caráter de atividade “declarativa” ou “executiva”.

Para Machado (2004, p. 4) são características da jurisdição: 1) a pressuposição de um conflito; 2) o escopo de atuação do direito; 3) a proibição de o juiz instaurar o processo; 4) a atividade substitutiva do magistrado; 5) a definitividade da solução imposta. A primeira delas refere-se à existência de conflito não dirimido pelas partes e que provoquem o Estado para que este apresente a solução dos seus interesses. O escopo do processo seria a justa composição da lide, isto é, o estabelecimento da norma de direito material que disciplina os casos concretos, dando razão a uma das partes. Outro fato importante é que os órgãos jurisdicionais são, por sua própria índole, inertes, ou seja, são proibidos de atuar *ex officio*; no entanto, existem exceções específicas na lei que permite instaurar processo *ex officio*, é o que ocorre na execução penal. A atividade substitutiva do magistrado representa a substituição das atividades das partes, pois o Juiz exerce a jurisdição e sua atividade é complementada pelos órgãos auxiliares da justiça. Por fim, a definitividade ocorre quando não se pode mais discutir os efeitos da sentença, diz-se da coisa julgada.

A caracterização jurídica da jurisdição, segundo Citra et al (2000, p. 130), mostra-se através do caráter subjetivo e o escopo de atuação do direito. A subjetividade corresponde ao exercício da jurisdição, no qual o Estado substitui a atividade daqueles envolvidos no conflito trazido para apreciação por uma atividade sua que é exercida através de pessoas físicas que constituem seus agentes ou órgãos, que agem como órgãos do Estado, de forma imparcial, conforme exigência legal. Caso exista interesse próprio no litígio ou queira favorecer alguma das partes, esses agentes estatais não devem atuar no processo. Através do escopo jurídico do processo, o Estado procura a realização do direito material, e mais ainda, o interesse da própria sociedade. Assim, são desígnios da jurisdição a realização do direito

objetivo e a pacificação social, mediante a provocação dos interessados por meio de processo.

Citra et al. (2000, p. 132) também apresentam outras características da jurisdição, que são: a lide, a inércia e a definitividade. Com relação à lide, caracteriza-se como uma constante na atividade jurisdicional, quando se refere às pretensões insatisfeitas que poderiam ter sido satisfeitas pelo obrigado. A segunda característica decore do exercício espontâneo da atividade jurisdicional que busca a pacificação social, o que pode gerar em muitos casos conflitos e discórdias onde não existiam antes. A terceira característica provém dos atos jurisdicionais que são susceptíveis de se tornar imutáveis, ou seja, não podendo ser revistos ou modificados. Ocorrerá a imutabilidade dos efeitos da sentença quando os conflitos não possam voltar a serem discutidos depois de apreciado pelo Poder Judiciário e definitivamente julgado. É o que é chamado de coisa julgada.

#### 2.1.1.3 Espécies de jurisdição

A função jurisdicional do Estado é considerada uma tendo em vista que suas atividades jurisdicionais não diversificam mesmo que os conflitos tenham natureza diferente.

O artigo primeiro do Código de Processo Civil determina que a jurisdição civil corresponde ao poder para atuar em toda lei não-penal, e classifica-se em contenciosa, que é a verdadeira jurisdição e voluntária, que é a função atribuída ao Poder Judiciário, sendo o exercício não corresponde à atividade substitutiva nem se presta à solução de litígios.

Santos (1999, p. 74) distingue a jurisdição em quatro espécies, a saber: a) quanto à matéria a que se refere, pode ser penal e civil; b) quanto à graduação dos órgãos jurisdicionais, isto é, à categoria desses órgãos, pode ser inferior ou superior; c) quanto à proveniência, ou origem, pode ser legal e convencional; d) quanto ao objeto, pode ser contenciosa e voluntária.

A jurisdição de natureza penal é aquela regulada pelo direito penal, e tem como instrumento o processo penal, que é disciplinado pelo direito processual penal. As lides que não são de natureza penal compõem a jurisdição civil em sentido

amplo. Sendo assim, a jurisdição civil versa sobre conflitos de interesses qualificados por uma pretensão de natureza não punitiva. Dentre a jurisdição civil se destacam categorias de lides de natureza especial, por exemplos, a jurisdição trabalhista e a jurisdição eleitoral. Assim, em sentido estrito, a jurisdição civil versa sobre lides de natureza não penal, excetuadas as lides que constituem jurisdições especiais.

A jurisdição inferior é a chamada jurisdição de primeiro grau, e é aquele onde se conhece e decide as causas, com possibilidade de recurso à jurisdição superior que pode manter ou reformar as decisões daquele. A jurisdição civil inferior é exercida pelos juízes de direito, e a jurisdição superior é exercida pelos tribunais. Prontamente, a administração da justiça estabelece um duplo grau de jurisdição, ou seja, a possibilidade de interposição de recursos das decisões dos juízes de categoria inferior para os juízes de categoria superior.

A jurisdição legal é aquela exercida pelos juízes e tribunais, enquanto a jurisdição convencional é exercida pelos árbitros e, segundo Santos (1999), essa última não é propriamente jurisdição, por ser desprovida de poderes atribuídos à jurisdição que é atributo da função do Estado. Dessa forma, em regra, a jurisdição é função exclusiva do Estado.

A jurisdição contenciosa e a jurisdição voluntária também são chamadas de graciosa ou administrativas. Semelhante a estas espécies de jurisdição, Rodrigues (2000, p. 44-45) aponta, segundo a matéria, a graduação, a natureza da causa e o objeto. Quanto à matéria, a jurisdição é civil, que são as causas cíveis que envolvem natureza civil e comercial, e criminal, que são as causas de natureza penal. Quanto à graduação, a jurisdição pode ser inferior, são as causas solucionadas na primeira instância ou de primeiro grau, e superior, são as causas solucionadas na segunda instância ou de segundo grau, são os chamados recursos para a instância imediatamente superior. Por fim, quanto ao objeto, a jurisdição pode ser contenciosa e voluntária, ou graciosa.

Citra et al (2000, p. 140) costumam classificar a jurisdição nas seguintes espécies: pelo critério do seu objeto; dos organismos judiciários que a exercem; da posição hierárquica dos órgãos dotados dela e fonte do direito com base no qual é proferido o julgamento. Quanto ao critério objeto a jurisdição é penal ou civil. A jurisdição penal inclui as causas penais, as pretensões punitivas, e a jurisdição civil, por exclusão as causas e pretensões não-penais. Quanto aos organismos

judiciários, a jurisdição é especial ou comum; no âmbito da jurisdição especial estão a Justiça Militar, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho, enquanto no âmbito da jurisdição comum estão a Justiça Federal e as Justiças Estaduais. No critério hierarquia dos órgãos a jurisdição instituiu o duplo grau de jurisdição, que consiste na possibilidade de um mesmo processo, após julgamento da instância inferior, passar a ser julgado por uma instância superior. Com relação ao último critério, a jurisdição é de direito, cujo julgamento é feito dentro das regras e formas do direito, e de equidade, é a que contrapõe à jurisdição de direito, no entanto, o direito processual civil a admite de forma excepcional como ocorre na arbitragem.

Para Wambier (2002, p. 40-41), a jurisdição comporta dois tipos de divisões. Inicialmente ela divide-se em comum e especial. A jurisdição comum se subdivide em civil e penal, e a jurisdição especial em militar, trabalhista e eleitoral. A justiça comum ainda comporta outra divisão: em estadual e federal. Por último, apresenta a jurisdição voluntária.

Existem várias espécies de jurisdição; Dower (1999, p. 39-40) considera que em razão da matéria encontra-se a jurisdição penal que visa solucionar os litígios de natureza penal e a jurisdição civil, que versa sobre os litígios não penais. Separa-se, ainda, a jurisdição civil da jurisdição especial, que possui natureza especial como a trabalhista, a militar e a eleitoral. A jurisdição propriamente dita é a contenciosa, pois se destina a solucionar conflitos de interesse que provocam o Poder Judiciário através de lide, tendo em vista que a jurisdição voluntária não é propriamente uma jurisdição, porque exerce uma função administrativa, cujo ato final pode ser livremente modificado.

O conflito de interesses traz a idéia de contenda, contestação, litígio, lide; dessa forma, a jurisdição exerce em face de pretensões a composição de litígios. Santos (1999, p. 76) define a jurisdição contenciosa como: “a verdadeira e legítima jurisdição, a que tem por objeto a composição de conflitos e interesses”.

Sendo assim, a jurisdição contenciosa se caracteriza porque exerce em face de conflitos de interesses qualificados por uma pretensão, e não por versar sobre litígios. Logo, caracteriza-se pela existência de partes, isto é, pela presença de dois sujeitos, um ativo e outro passivo. O primeiro é aquele que provoca a jurisdição contra o segundo para que o órgão jurisdicional atue o direito objetivo. Outra característica da jurisdição contenciosa é a possibilidade de contraditório. Significa que quando o autor provoca a jurisdição é lícito ao réu defender-se daquela

pretensão. A jurisdição contenciosa também se caracteriza por suas decisões que produzem coisa julgada.

Theodoro Júnior (1999, p. 39) conceituou a jurisdição contenciosa como “propriamente dita, isto é, aquela função que o Estado desempenha na pacificação ou composição dos litígios. Pressupõe controvérsia entre as partes (lide), a ser solucionada pelo juiz”.

Seguindo esta linha de pensamento, Rodrigues (2000, p. 45) diz que a jurisdição contenciosa “é a verdadeira jurisdição, consistindo na faculdade de conhecer e julgar os litígios, executando suas próprias decisões”.

Nery Júnior (1999, p. 373) definiu a jurisdição contenciosa como “a função jurisdicional tem por escopo a pacificação social, de sorte que a solução dos conflitos é o objeto primeiro da jurisdição”. O *Código de Processo Civil* determina as regras de jurisdição contenciosa e simultaneamente regula a jurisdição voluntária para destingir o termo contencioso da expressão voluntária.

Dower (1999, p. 41) explicou por que a jurisdição contenciosa é a verdadeira jurisdição, *in verbis*:

Porque implica em instauração do processo contencioso devido à existência de um litígio ou contestação de uma das partes, obrigando o Poder Judiciário a dizer a lei aplicável ao fato que está ocorrendo, nas relações entre indivíduos, na vida em sociedade.

Assim, a jurisdição contenciosa tem como objeto a composição dos conflitos de interesse, que é exercida através de processo contencioso para que o litígio se resolva imparcialmente.

Como na jurisdição contenciosa não há litígio a ser dirimido, o magistrado atua como uma espécie de administrador, validando determinado negócio jurídico entabulado entre os interessados. Dessa forma, esta jurisdição não vislumbra na jurisdição voluntária as virtudes necessárias qualificadoras da função jurisdicional. Montenegro Filho (2006, p. 79) reforça esse entendimento ao dizer que:

A jurisdição contenciosa, marcada pela inexistência de litígio (conflito de interesses), revela a existência de processo judicial, envolvendo partes em pólos distintos (autor e réu), findando com a prolação da sentença de mérito, uma vez preenchidas as condições da ação e os pressupostos processuais, guardada a hipótese de extinção do processo sem o julgamento do seu mérito (art. 267 do CPC).

A jurisdição voluntária, também denominada de jurisdição graciosa ou de Administração Pública de interesses privados, encontra-se regulada no *Código de Processo Civil*.

Nery Júnior (1999, p. 373) definiu a jurisdição somente na forma “Não é jurisdição pura porque o juiz não diz o direito substituindo a vontade das partes, mas pratica atividade integrativa do negócio jurídico privado administrado pelo Poder Judiciário”.

Destaque-se que esse negócio não tem validade se não for integrado pelo juiz, que pode concluir que a jurisdição não é voluntária, mas forçada. Na jurisdição voluntária não existe processo, mas procedimento; não existe lide, mas controvérsia; não existem partes, mas interessados, e o juiz pode decidir por equidade.

Arruda Alvim (2007, p. 243-244) sustenta que a jurisdição voluntária é uma “anomalia no quadro sistemático das funções estatais”. Trata-se do “instrumento de que se serve o Estado para resguardar, por ato do juiz, quando solicitado, bens reputados pelo legislador como alta relevância social”.

De modo geral, Dower (1999, p. 43) definiu a jurisdição voluntária como:

Uma intervenção necessária do Poder Judiciário, nos casos em que não há controvérsia de direito, mas existe a necessidade de reconhecer, verificar, autorizar, aprovar, constituir ou modificar situações jurídicas, especialmente para fazer valer perante terceiros.

Nestes termos, o exercício do Juiz representa um ato administrativo de interesse privado, porque não procura dirimir conflitos de interesses, mas assessorar os interessados para que alcancem a realização de um ato jurídico, ou ainda proteger incapazes, como também documentar um ato. Deste modo, a jurisdição voluntária caracteriza-se pela inexistência de uma controvérsia entre os interessados. Nesta jurisdição, o Juiz sempre age no interesse do titular que não se encontra em conflito.

Por essa razão, Santos (1999, p. 78-80) conceitua jurisdição voluntária como aquela que “versa sobre interesses não em conflito”. A jurisdição contenciosa, como a jurisdição voluntária, é exercida pelos órgãos jurisdicionais, a fim de resguardar e assegurar a paz jurídica. Dentre as suas funções, o Estado, seja preventivamente ou repressivamente, procura resguardar a ordem jurídica. Portanto, a defesa da ordem jurídica não é exclusividade da função jurisdicional. Assim, o Estado administra os interesses privados por meio dos órgãos públicos. Porém, existem interesses

privados cuja administração é atribuída aos órgãos do Poder Judiciário por ter melhores condições de desempenho, bem como das garantias de independência de que gozam, por exemplos, nos casos de nomeação e remoção de tutores e na autorização para venda de bens de menores. É o que o próprio autor chamou de “administração de interesses privados pelos órgãos jurisdicionais”. Outra característica é que existem, na jurisdição voluntária, apenas interessados, daí não há possibilidade de contraditório. Caso esse exista, a jurisdição voluntária passa a ser jurisdição contenciosa; envolve as pessoas que não estão litigando. Destarte, a jurisdição “se exerce para tutelar determinadas categorias de interesses protegidos, protegendo os respectivos interessados”.

Montenegro Filho (2006, p. 80), com base no *Código de Processo Civil*, sustenta que a jurisdição voluntária é aplicada aos seguintes procedimentos: alienações judiciais; separação consensual; abertura, registro e cumprimento de testamentos e codicilos; arrecadação de bens da herança jacente; declaração de ausência; arrecadação de coisas vagas; interdição; suprimento de aprovação de estatuto de fundação; especialização da hipoteca legal e suprimento de outorga uxória.

A jurisdição voluntária pode ter início a requerimento do interessado ou do representante do Ministério Público. A atuação deste é em virtude de que em certos casos do interesse privado emerge verdadeiro interesse público, seja em decorrência da qualidade dos interessados ou do objeto da celeuma jurídica. O magistrado não prolata decisão de mérito, no sentido de prejudicar a uma das partes, mas a manifestação judicial refere-se a uma homologação de vontades ou do procedimento, atestando a sua regularidade, autorização ou aprovação, por exemplo. O Juiz tem uma liberdade maior na sua atuação na jurisdição voluntária do que em procedimentos de jurisdição contenciosa, pois lhe é conferido o direito de investigar os fatos de forma livre diante do interesse público freqüentemente presente nestes procedimentos. Com relação à atuação do Ministério Público, é obrigatória sua atuação como fiscal da lei nas questões que envolvam interesse público revelado pela natureza do procedimento e/ou pelas partes que dele participam.

Na visão de Rodrigues (2000, p. 45), a jurisdição voluntária ou graciosa “constitui mais função ligada à administração do que à jurisdição. Corresponde a atos praticados pelos juízes, mas que o poderiam ser por outros funcionários ou

autoridades”. Neste sentido, a jurisdição poderia ser exercida por outras pessoas além dos juízes, e exemplifica com a possibilidade de outros funcionários e autoridades, despenhando o papel de julgador.

Marques (2001, p. 174) definiu a jurisdição voluntária como a “atividade administrativa do Poder Judiciário destinada a tutelar direitos individuais em determinados negócios jurídicos, segundo previsão taxativa da lei”. É a verdadeira administração judicial de direitos privados, através do Juiz. Ainda, segundo ele, a jurisdição voluntária apresenta duas características: a) como função estatal, tem natureza administrativa, e sob o aspecto material, é ato jurídico; b) quanto a suas finalidades, é função preventiva e constitutiva. Assim, a jurisdição voluntária pressupõe um negócio ou ato jurídico, diferentemente do que ocorre com a jurisdição contenciosa em que há lide ou situação litigiosa. No entanto, o que ocorre na jurisdição voluntária é uma controvérsia ou dissenso de opiniões que não se confundem com a lide. Logo, inexistindo lide há um procedimento que se desenvolve sem partes. Logo, a jurisdição voluntária é a função administrativa do Judiciário que faz referência um procedimento provocado por interessados.

Segundo Theodoro Júnior (1999, p. 39) trata-se da chamada jurisdição voluntária, em que “o juiz apenas realiza gestão pública em torno de interesses privados, como se dá nas nomeações de tutores, nas alienações de bens de incapazes, na extinção do usufruto ou do fideicomisso etc.”. Por isso, não existe lide nem partes, tão somente negócio jurídico processual, envolvendo o Juiz e os interessados. A eficácia do negócio jurídico depende da intervenção pública do magistrado, que é uma forma de administração pública de interesses privados, que apresenta as seguintes características: a) como função estatal, possui natureza administrativa, sob o aspecto material, é ato judiciário, no plano subjetivo-orgânico; b) em relação às suas finalidades, é função preventiva e constitutiva. Estas características se assemelham com as características apresentadas por Marques (2001).

Portanto, a clássica doutrina sustenta que quando há jurisdição voluntária, também denominada de graciosa ou administrativa, não existem partes, mas interessados, assim como não existe processo, mas tão somente procedimento; não produz coisa julgada, nem há lide.

#### 2.1.1.4 Distinção entre jurisdição contenciosa e jurisdição voluntária

Após explicar sobre a jurisdição contenciosa e a jurisdição voluntária, é mais fácil apresentar as diferenças existentes entre ambas. Santos (1999, p. 81-82) é categórico ao estabelecer os critérios de diferenciação, que serão apresentados a seguir.

O primeiro critério refere-se aos efeitos. A jurisdição contenciosa produz coisa julgada, enquanto a jurisdição voluntária não produz. O segundo critério atesta que na jurisdição contenciosa existe a contrariedade, que é a possibilidade de resposta do réu; por outro lado, na jurisdição voluntária não existe essa contrariedade. O terceiro elemento é a coação, que é característico da jurisdição contenciosa, porém na jurisdição voluntária o interessado não estará obrigado a aceitar a decisão do Juiz. Contudo, em certos casos verificou-se que o Juiz pode coagir o tutor a exercer o cargo, não aceitando as escusas que oferecer.

Outro elemento diferenciador é o caráter repressivo da jurisdição contenciosa e o caráter preventivo da jurisdição voluntária. Todavia, na jurisdição contenciosa existem atos de caráter preventivo, são as chamadas medidas preventivas ou cautelares, bem como o que ocorre nas ações declaratórias que são desprovidas do caráter repressivo. Mais um elemento diferenciador é que na jurisdição contenciosa pressupõe-se a existência de partes, uma que pede, contra ou em relação à outra, uma providência jurisdicional. Já com relação à jurisdição voluntária, há apenas interessados, e não existe pedido de uma parte contra a outra ou em relação à outra. Sendo assim, se existem partes há possibilidade de contraditório, que são características da jurisdição contenciosa, o que não ocorre com a jurisdição voluntária.

O último caráter diferenciador refere-se ao objetivo. Na jurisdição contenciosa busca compor conflitos de interesses; a pacificação através da imparcialidade. Na jurisdição voluntária não há conflito, mas seu objetivo é tutelar determinado interesse, protegendo o seu interessado.

## 2.1.2 Ação

A resolução dos conflitos de interesses ocorre através do trinômio processual formado pela ação, jurisdição e processo.

### 2.1.2.1 Conceito

A relação é estrita entre eles, logo, não há ação sem o exercício da jurisdição, não há processo sem ação, assim como não há concretização da jurisdição sem ação.

A ação provoca a jurisdição, que por sua vez se exerce mediante um complexo de atos, que é o processo. Após a compreensão da jurisdição urge tecer considerações sobre ação, que é um desdobramento do processo Segundo a conceituação de Santos (1999, p. 147), ação é “o direito de invocar o exercício da função jurisdicional”.

Para Rodrigues (2000, p. 82) ação “é um direito público subjetivo, que qualquer pessoa tem, de pedir ao Estado que preste a atividade jurisdicional diante de um caso concreto (conflito)”. Quanto a sua natureza, a ação pode ser autônoma pelo fato de desvincular do direito material, e abstrata, por não exigir uma solução favorável ao autor, apenas a solução do litígio.

Theodoro Júnior (1999, p. 51) seguiu a definição moderna de ação como um “*direito público subjetivo* exercitável pela parte para exigir do Estado a obrigação da tutela jurisdicional, pouco importando seja esta de amparo ou desamparo à pretensão de quem o exerce”. Por isso, este direito é abstrato, como também autônomo, pois existe sem o direito subjetivo material, por exemplo, a ação declaratória negativa e, por fim, instrumental em virtude de referir a decisão a uma pretensão ligada ao direito material, seja positiva ou negativa.

Nas lições de Marques (2001, p. 286), a ação é definida do seguinte modo:

É um direito subjetivo, uma vez que é dirigido contra o Estado. Trata-se de direito autônomo, conexo a uma pretensão, e de caráter abstrato. É direito conexo a uma pretensão, porque o pedido de tutela jurisdicional tem por fim tornar satisfeita a pretensão que gerou a lide.

Wambier (2002, p. 115) traz o conceito de ação como o “direito público subjetivo e abstrato, de natureza constitucional, regulado pelo Código de Processo Civil, de pedir ao Estado-juiz o exercício da atividade jurisdicional no sentido de solucionar determinada lide”.

Citra et al (2000, p. 248) definem ação como “o direito ao exercício da atividade jurisdicional (ou o poder de exigir esse exercício)”. É através do exercício da ação que se provoca a jurisdição, que por sua vez se exerce através do complexo de atos que é o processo.

Considerando que ação é o meio natural para conseguir o reconhecimento de um direito violado ou ameaçado através da atividade estatal é que Dower (1999, p. 62) conceitua a ação como “o direito à prolação de uma sentença, julgando o juiz o mérito do litígio”. Sendo assim, a ação é o direito de provocar a jurisdição, movimentando a máquina judiciária através do processo, para solucionar um conflito de interesses. Logo, não existe jurisdição sem ação.

Arruda Alvim (2007, p. 415) define ação da seguinte forma:

É o direito constante da lei processual civil, cujo nascimento depende de manifestação de nossa vontade. Tem por escopo a obtenção da prestação jurisdicional do Estado, visando, diante da hipótese fático-jurídica nela formulada, à aplicação da lei (material).

Essa conceituação envolve os casos de direitos subjetivos, assim como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Tanto os direitos materiais como os processuais para subjetivarem, isto é, para serem direitos subjetivos, pressupõe lei que os definem previamente. Dessa forma, a ação é um instituto processual, cuja lei processual define seus requisitos de exercício, ou seja, condições da ação e os efeitos jurídicos que poderão obter.

Para que haja ação é necessária a manifestação da vontade, ou seja, a exteriorização da vontade do autor. Além disso, o escopo da ação é a obtenção da prestação judicial. O legislador objetivou a ação para ser o veículo de aplicação da vontade concreta da lei à hipótese formulada pelo autor, que poderá ser favorável ou não a este. Assim, toda ação é oriunda de fatos que têm uma qualificação jurídica.

Dower (1999, p. 63) define ação como o “meio normal de se conseguir, com a atividade estatal, o conhecimento de um direito violado ou ameaçado”, como também, “o direito à prolação de uma sentença, julgando o juiz o mérito do litígio”.

Sendo assim, quando existe um direito material violado na órbita fática, o interessado dispõe de medida judicial própria para a satisfação do direito reconhecido. De tal modo que, violado o direito, pode o lesado valer-se de ação que se aponte adequada à satisfação de sua pretensão.

Na dogmática jurídica a palavra ação possui vários sentidos. Para Didier Júnior (2008, p. 167-168) suas principais acepções são: a) “como direito material em movimento/exercício”. Significa que a ação era o próprio direito material violado, e seu exercício ocorria perante os tribunais da época. A vinculação do direito de ação ao direito material é bastante visível nas leis civis, que dizem que alguém tem ação contra outrem. b) “como direito autônomo em relação ao direito material”. Trata do direito de provocar a jurisdição, direito ao processo, direito de instaurar a relação processual. Refere-se à pretensão à tutela jurídica que se exerce contra o Estado para que preste justiça. c) “como exercício daquele direito abstrato de agir”. É o exercício do direito abstrato de ação, que é sempre concreta, pelo fato de relacionar-se à determinada situação jurídico-substancial. É o exercício do direito constitucional de ação que afirma diante do juiz a existência do direito material. Esta última posição é considerada por este doutrinador a acepção mais importante, tanto do ponto vista prático como didático.

#### 2.1.2.2 Condições da ação

As condições da ação são as categorias lógico-jurídicas, ou jurídico-processual, compostas dos requisitos de existência do direito de ação, tanto na doutrina como na lei, que quando preenchidas possibilitam que alguém atinja à sentença de mérito. Nos termos do Artigo 267, inciso V do *Código de Processo Civil*, as condições são: o interesse de agir, a legitimação para a causa e a possibilidade jurídica do pedido.

Sobre o interesse de agir, Arruda Alvim (2007, p. 418) diz que, normalmente, “decorre da demonstração de que a outra parte omitiu-se ou praticou ato justificador do acesso ao Judiciário”. O interesse processual ou de agir é aquele que leva alguém a procurar uma solução judicial sob pena de, não o fazendo, ver-se na contingência de não poder ver satisfeita sua pretensão. Além disso, o interesse de

agir difere do interesses substancial, que é diretamente protegido pelo direito material; trata de interesse de índole primária, pois incide diretamente sobre o bem. Enquanto o interesse secundário, também chamado de interesse processual, é dirigido à supressão do obstáculo, de forma que o direito possa ser outra vez objeto de gozo e utilização normal. Apesar destes interesses serem independentes, o processual emerge da insatisfação do interesse substancial, bem como é admitida com mais intensidade do que o interesse primário. Assim, existindo o interesse processual, deverá o juiz admitir a ação, caso haja possibilidade da presença do direito material.

O autor deve demonstrar o interesse de agir no momento da propositura da ação e que essa é a única forma para solucionar o conflito de interesses estabelecidos, mas este interesse deve permanecer latente, durante toda a tramitação do processo, até a prolação da sentença de mérito. Caso haja falta de interesse processual ocorrerá a extinção do processo sem o julgamento do mérito. Ressalte-se que é possível reconhecer de ofício o interesse de agir, em qualquer tempo e grau de jurisdição, salvo pela primeira vez em recurso especial e/ou em recurso extraordinário. Na hipótese do magistrado detectar mácula no início do processo, antes da citação do réu para apresentar defesa, pode ensejar o indeferimento da inicial.

Com relação à legitimidade para a causa, também denominada de legitimação processual, ou capacidade para estar em juízo, estão presentes nos Artigos 3º e 295, II do *Código de Processo Civil*. Quando a parte for manifestamente ilegítima, o Juiz deverá indeferir a inicial. Esta decisão poderá ser revista em qualquer grau de jurisdição, pois se refere à própria existência do direito de ação ou mesmo à validade do processo. No sistema jurídico brasileiro, a legitimação para causa é do possível titular do direito material.

Uma questão interessante é a do substituto processual, que é a pessoa que ingressa com a ação em juízo, pleiteando o reconhecimento do direito que pertence ao substituto. É o que ocorre nas ações coletivas, por exemplo, a Ação Civil Pública, onde o autor do processo não defende interesse próprio, mas interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos, ou interesses ou direitos individuais homogêneos, caracterizando assim, como os direitos de toda ou de uma coletividade, individualizada ou não, qualificada ou não, de grupo, classe ou categoria. Contudo, quando a ação judicial diz respeito a pessoas incapazes, ou que

as envolvidas, a ação deve ser proposta em nome da parte, e não em nome do representante legal.

Por possibilidade jurídica do pedido, percebe-se que ninguém pode intentar uma ação sem que haja previsão legal para tanto. A falta de possibilidade jurídica do pedido enseja a não admissão pelo juiz da causa de pedir. Gera os mesmos efeitos anteriormente citados, tais como: indeferimento da inicial, em virtude da inépcia; extinção do processo sem o julgamento de mérito, quando citado o réu; e a possibilidade de ser conhecida de ofício em qualquer tempo e grau de jurisdição.

Diz-se que há impossibilidade jurídica do pedido quando ocorre o fato e seu pedido não encontra previsão no ordenamento jurídico, ou mesmo de constar no ordenamento norma proibitiva do seu deferimento. Assim, possibilidade jurídica do pedido engloba a licitude ou não da pretensão do autor, a exemplo do que ocorre com a impossibilidade de se cobrar dívida de jogo, pois decorre de uma atividade considerada ilícita.

Marinoni (2007, p. 175), ao tratar das condições da ação, menciona a teoria de Liebman que entende, *ex vi*:

Que as condições da ação são requisitos para a sua existência. Quando tais condições estão ausentes há carência da ação. As condições da ação 'são os requisitos constitutivos da ação', sendo que, 'na sua presença, esta deve ser considerada existente, como direito a provocar o exame e a decisão do mérito; depois, essa decisão poderá ser, conforme os resultados do processo, tanto favorável como desfavorável, no sentido de que o pedido poderá ser acolhido ou rejeitado e conseqüentemente a medida postulada poderá ser concedida ou negada'.

Conforme Liebman, a ação não depende de uma sentença favorável, contudo, requer a presença das condições da ação. Ainda reconhece que as condições da ação não estão presentes, logo, nega a julgar o mérito, pois existe correlação entre a jurisdição e a ação; uma não existe sem a outra. Por fim, limitou-se a dizer que não existe jurisdição no caso de carência de ação, no entanto, admite que só tem direito à tutela jurisdicional aquele que tem razão.

### 2.1.2.3 Elementos da ação

É importante o problema da individualização das ações, tanto sob o aspecto teórico como do aspecto prático, pois se revela na identificação das ações, ligado aos temas processuais, tais como: coisa julgada, a litispendência, o pedido, a execução e a conexão de ações, além de outros entendimentos de instituições processuais. Sendo assim, os elementos que identificam a ação são: as partes (*personae*); a causa de pedir (*causa petendi*), e o pedido (*petitum*), que servem para a fixação da competência do juízo, e para restringir ou limitar a atuação do magistrado frente ao processo, estabelecendo o que poderá ser deferido ao autor em termos de prestação jurisdicional.

As partes de uma relação jurídica são compostas por dois sujeitos: o autor e o réu. O primeiro é sujeito ativo, aquele que exerce o direito constitucional da ação, pleiteando o deferimento de determinada providência jurisdicional. O segundo é o sujeito passivo, isto é, a pessoa em face da qual a ação foi movida, contra a qual foi externado o pedido formulado pelo autor. Enquanto parte o autor pleiteia em nome próprio direito próprio, ou ainda, em favor de outrem direito alheio; no entanto, a pessoa que se encontra em juízo na condição de representante ou assistente do autor não pode ser conceituada como parte.

Destaque-se que a coisa julgada em certos casos pode atingir terceiros que não tenham participado da relação processual no seu início, a saber: os sucessores da parte e o substituído, é sujeito da lide, mas não é parte. Essa sentença se apóia em direitos difusos, interesses coletivos e direitos individuais homogêneos, denominadas de ações coletivas; é o que ocorre na hipótese de uma Ação Civil Pública. Seu efeito é *erga omnes*, desde que seja em benefício de terceiros que não integraram a lide.

Caso haja dois processos com inversão de posições, ou seja, passando num o autor a ser réu, e ao revesso, o que era réu passando a ser autor, se forem iguais os fatos e a fundamentação jurídica, subsistirá a identidade das partes, quer para fins de litispendência, quer para coisa julgada. Dessa forma, o que interessa é a posição jurídica e os fins a serem atingidos pela ação.

A causa de pedir é outro elemento das condições da ação que se refere ao fato que dá origem ao ingresso da ação (*ratio petitum*). É a adequação do fato à

norma legal *in abstracto*, alude ao fato que desencadeia a ação na dimensão do seu real acontecimento, independe da interpretação que o autor atribua.

Santos (1999, p. 164) define a causa de pedir como:

A quem invoca uma providência jurisdicional quanto a um bem pretendido, cumpre dizer no que se funda o seu pedido. Conforme as palavras da lei (Cód. Proc. Civil, art. 282, III), insta ao autor expor na inicial os fatos e os fundamentos jurídicos do pedido, na fundamentação está a causa de pedir.

Neste contexto, corrobora o entendimento de Theodoro Júnior (1999, p. 64) que: “causa de pedir, que identifica uma causa, situa-se no elemento fático e em sua qualificação jurídica. Ao fato em si mesmo dá-se a denominação de ‘causa remota’ do pedido; e à sua repercussão jurídica, a de ‘causa próxima’ do pedido”.

Assim, a causa de pedir é constituída pelos fatos e a respectiva fundamentação jurídica. Os fatos jurídicos são aqueles que o autor entende ser justificável o seu acesso ao Judiciário para pleitear uma dada providência prevista no ordenamento, e justamente a que decorre dos efeitos jurídicos daqueles fatos. Logo, os fatos jurídicos dimanam conseqüências jurídicas, enquanto fatos simples são insuficientes para gerar estas conseqüências.

Neste elemento há limitação da atuação do magistrado que não pode alterar a causa de pedir da ação proposta e trazer à baila fatos que não constam da petição inicial da demanda.

O objeto da ação é o pedido do autor, que solicita do órgão jurisdicional que assegure uma providência judicial que tutele seu interesse. Pode ser sentenças condenatórias, declaratórias, constitutivas, ou ainda executiva, cautelar ou preventiva. O objeto litigioso é resultante da pretensão e do tipo de ação, no qual é ela feita valer; sendo assim, é indispensável considerar o tipo de ação para determinar se ocorre ou não identidade de objeto litigioso.

É através do seu pedido que o autor fixa o objeto litigioso, o mérito ou a lide, sobre o qual irá incidir a sentença e os efeitos desta, isto é, a coisa julgada material. Quando o objeto litigioso é fixado o autor delimita a lide, aquilo que o juiz deve decidir, com força de coisa julgada, não podendo o magistrado julgar, extra, infra ou ultra *petita*.

Para Arruda Alvim (2007, p. 455) o objeto pode ser classificado em: “imediato”, que é o tipo de providência jurisdicional solicitada, e “mediato”, que é o próprio bem jurídico reclamado.

Destarte o pedido imediato consiste na providência jurisdicional solicitada, a exemplo, uma sentença condenatória. Por outro lado, o pedido mediato é a utilidade que se quer alcançar pela sentença, ou providência jurisdicional, isto é, o bem material ou imaterial pretendido pelo autor. O pedido mediato se confunde com o pedido imediato porque na simples declaração da existência ou inexistência da relação jurídica se esgotam a pretensão do autor e a finalidade da ação.

O pedido, ainda, deve ser interpretado restritivamente, admitindo-se o deferimento do alcunhado pedido implícito. Além disso, é admitida a cumulação de pedidos na demanda judicial.

#### 2.1.2.4 Classificação

São vários os critérios dos quais os processualistas se servem para classificar as ações. Didier Júnior (2008, p. 191) apresenta a seguinte classificação: a) quanto à natureza da relação jurídica discutida, pode ser: real e pessoal; b) segundo o objeto do pedido mediato, são: mobiliária ou imobiliária, ou seja, se o objeto é um bem móvel ou imóvel, no entanto, nem toda ação mobiliária é pessoal, assim como, nem toda ação imobiliária é real; c) segundo o tipo de tutela jurisdicional, as demandas podem ser de conhecimento, cautelar e executiva. Por sua vez, as ações de conhecimento podem ser classificadas como: condenatórias, constitutivas, meramente declaratórias, executivas e mandamentais.

É através da ação de conhecimento que o magistrado toma conhecimento do litígio, sempre que o autor requerer ao Juiz uma sentença, uma decisão acerca de um direito violado ou ameaçado, a ação será de conhecimento. O autor expõe os fatos mediante petição inicial e o réu utiliza a contestação, pois para que o julgador decida sobre a pretensão necessita conhecer os fatos levados pelas partes.

Na ação de conhecimento o juiz conhecerá a pretensão do autor como também as alegações do réu, para livremente e em face das provas, proferir decisão. Seu objetivo é a obtenção de uma sentença judicial para a solução do

conflito de interesse apresentado; é permitido o conhecimento amplo, com a prática de múltiplos atos processuais de investigação, a fim da veracidade dos fatos afirmados pelas partes.

Trata de uma espécie de ação abalizada pela incerteza do direito em disputa, que será límpido através da sentença judicial, que declara o direito, atribuindo o bem da vida em debate, e conseqüentemente uma resposta judicial a uma das partes em conflito.

Nesse momento, merecem ser acolhidas as subespécies da ação de conhecimento. Inicialmente refere-se à ação condenatória, na qual a prestação jurisdicional impõe o cumprimento de uma obrigação passível de execução forçada, depois da prolação da sentença judicial. Com a sentença declara-se o direito e dá suporte à execução forçada, formando um título executivo judicial. Frise-se que a sentença não resolve de forma definitiva o conflito de interesses, tendo em vista que só será possível se o devedor cumprir espontaneamente a obrigação imposta na sentença ou se o Estado auxiliar o credor no cumprimento da obrigação, caso o devedor negar a observar os termos proferidos na sentença.

Na ação constitutiva, a sentença proferida constitui, modifica ou desconstitui uma relação jurídica. Relaciona-se aos chamados direitos potestativos que conferem a alguém de submeter outrem a alteração, criação ou extinção de situações jurídicas. Estes direitos efetivam-se no mundo das normas, e não no mundo dos fatos; sua efetivação consiste na alteração, criação e extinção de uma situação jurídica, por exemplo, o direito de anular um negócio jurídico, no entanto, carece de execução por absoluta desnecessidade. Porém, as ações constitutivas ficam sujeitas a prazo decadencial, se houver prazo para o exercício do direito potestativo por ela vinculada. Quanto aos efeitos da decisão constitutiva operam *ex nunc*.

Com relação às ações meramente declaratórias, têm como objetivo certificar a existência ou inexistência de uma situação jurídica, mas jamais pedir a simples declaração da ocorrência ou não de um evento. Ademais, não existe prazo para seu ajuizamento por ser imprescritível.

As ações mandamentais têm por finalidade a obtenção de sentença em que o juiz emite uma ordem cujo descumprimento por quem a recebe caracteriza crime de desobediência. O magistrado pode, por meio de ofício, impor multa diária contra o réu por cada dia de descumprimento da determinação judicial. São exemplos

clássicos de ações mandamentais o mandado de segurança e as ações que admitam as imposições de fazer ou de não fazer.

Na ação cautelar a jurisdição é prestada para proteger o bem ou o direito em conflito pelas partes na ação principal, consentindo a sua saúde, evitando que se deteriore; dessa forma, conserva o direito, não declarado, que é a finalidade própria da demanda do conhecimento. É através dela que consegue medidas rápidas para os efeitos de uma providência principal. Trata de uma tutela jurisdicional de urgência, para evitar o perigo na demora ou *periculum in mora*, e assim resguardar o exercício de um direito diante da demora da sentença ou do ato executório reclamado perante o processo de execução. Santos (1999, p. 181) adverte que:

A ação cautelar não reclama aprofundado exame quanto ao direito em que se controvertem as partes. Realmente, no processo preventivo ou cautelar o juiz apenas indaga quanto ao *fumus boni iuris*, isto é, aprecia de modo sumaríssimo e superficial o direito entre as partes, proferindo decisão que se subordina ao que ficar decidido no processo principal.

Nas ações executivas as providências jurisdicionais prestam-se às execuções, ou seja, retiram do patrimônio do devedor tantos bens quantos sejam necessários, ao cumprimento da obrigação materializada no título executivo extrajudicial, por exemplos, cheque, notas promissórias, etc. É característica dessas ações a quase ausência de contraditório, salvo através da exceção de pré-executividade de forma incidental ou dos embargos à execução que é uma ação incidental autônoma.

Existem duas espécies de ações executivas. Uma delas em sentido amplo: ação executória, igualmente admitida por execução de sentença ou execução forçada. Nela há autorização para executar, no entanto, seus efeitos independem de posterior processo executório, pois a execução ocorre no próprio processo em que foi proferida a sentença, sem vincular aos parâmetros procedimentais do processo de execução previstos no Livro II do *Código de Processo Civil*. A outra espécie é em sentido estrito, ou impróprio, e trata da ação que se destina a constituir título executivo, e sua sentença de procedência é exequível no mesmo processo em que foi proferida.

### 2.1.3 Processo

Compreendidos os fenômenos da jurisdição e da ação, que são conceitos intimamente interligados, resta saber sobre o fenômeno do processo, formando a trilogia jurisdição-ação-processo.

#### 2.1.3.1 Conceito

O vocábulo processo tem sua origem etimológica na palavra latina *procedere*, que significa “seguir adiante”, “marcha avante”. O uso desse vocábulo contribuiu para que se estabelecesse certa confusão entre os conceitos de processo e procedimento.

Montenegro Filho (2006, p. 188) conceitua processo como “o instrumento de que se utiliza a parte que exercitou o direito de ação na busca de uma resposta judicial que ponha fim ao conflito de interesses instaurado ou em vias de sê-lo”. O processo une as partes e se desenvolve através da prática dos atos processuais, em seqüência lógica da relação que possui início, meio e fim.

Dower (1999, p. 99-100) define processo como:

O meio do qual o Estado se serve para compor o litígio. Assim, desde a propositura da ação até a obtenção da tutela jurisdicional, vários atos são praticados e o último é a sentença. Haverá, então, uma seqüência ordenada de atos realizados, um caminho a seguir, objetivando o convencimento do juiz, para que este pratique o último ato: sentença.

Este conceito, em sentido amplo, refere-se ao conjunto de princípios e de regras jurídicas instituídas para que se administre a Justiça. Em sentido estrito exprime o conjunto de atos, que devem ser executados na ordem preestabelecida, que investigue e solucione a pretensão submetida à tutela jurídica, para satisfazer se procedente ou não, se injusta ou improcedente.

Santos (1999, p. 271) conceituou processo como:

O complexo de atos coordenados, tendentes ao exercício da função jurisdicional. Ou, mais minuciosamente, 'o complexo de atos coordenados, tendentes à atuação da vontade da lei às lides ocorrentes, por meio dos órgãos jurisdicionais'.

Trata de um conceito eminentemente finalístico ou teológico. Aponta a finalidade do processo, que é a de obter a composição da lide ou litígio. O processo se consubstancia numa relação jurídica de direito público, que demonstra um método de que servem as partes para buscar a solução do direito para os conflitos de interesses, especificamente com relação aos conflitos levados a juízo, ou seja, para lide.

Grego Filho (2000, p. 79) assim definiu o processo:

É uma entidade complexa que apresenta dois aspectos: o intrínseco ou essencial. Na essência, o processo é a relação jurídica que se instaura e se desenvolve entre autor, juiz e réu, na exteriorização o processo se revela como uma sucessão ordenada de atos dentro de modelos previstos pela lei, que é o procedimento.

A essência e a exterioridade aqui apresentadas são inseparáveis, pois não existe processo sem procedimento, como não existe procedimento sem se referir a um processo, mesmo que o processo seja nulo, ou ainda, nos casos de procedimentos incidentais, o procedimento não existe em si mesmo, mas para revelar um processo, embora falho.

Contudo, Rodrigues (2000, p. 133) definiu processo como “o conjunto de atos e formas através do qual se exerce a função jurisdicional que visa à atuação da vontade concreta da lei”.

### 2.1.3.2 Diferenças entre processo e procedimento

Antes de mencionar a diferença entre processo e procedimento se faz necessário conceituar o procedimento, que segundo Wambier (2002, p. 147) é “o mecanismo pelo qual se desenvolvem os processos diante da jurisdição”. Para Theodoro Júnior (1999, p. 332), procedimento é “sinônimo de *rito* do processo, ou seja, o modo e a forma por que se movem os atos no processo”.

Citra et al (2000, p. 275) entendem que o procedimento “é o meio extrínseco pelo qual se instaura, desenvolve-se e termina o processo; é a manifestação extrínseca deste, a sua realidade fenomenológica perceptível”. Enquanto a noção de processo “é essencialmente teleológica, porque ele se caracteriza por sua finalidade de exercício do poder (no caso, jurisdicional)”. Dessa forma, a noção de procedimento é o aspecto formal do processo, refere-se à coordenação de atos que se sucedem, é o meio pelo qual a lei imprime os atos e fórmulas da ordem legal do processo. Em síntese, processo é o método utilizado para solucionar os litígios, enquanto o procedimento são os atos processuais que movem o processo.

É importante saber a diferença entre processo e procedimento para poder definir os campos de competência, em matéria processual e em matéria procedimental. Essa diferenciação era realizada a princípio unicamente no campo doutrinário, sem causar repercussões no plano prático. Contudo, com o advento da Constituição Federal de 1988, essa discussão assumiu novo vigor, diante da deliberação das competências, que manteve a exclusividade da União Federal para legislar em matéria processual, conforme dispõe o Artigo 22, inciso I. A novidade foi à criação da competência concorrente entre a União e os Estados (ou Distrito Federal) para legislar em matéria de procedimento, nos termos do Artigo 24, inciso XI.

Sendo assim, a diferença a ser considerada é separar, no contexto das normas de procedimento, aquelas que possam ser admitidas como de conteúdo genérico das outras, que não tratam de generalidades. Logo, só podem ser objeto de lei procedimental dos Estados federados ou do Distrito Federal matérias que digam respeito ao próprio procedimento, isto é, à seqüência dos atos processuais, no que refere à sua forma, ao tempo de sua realização e ao lugar em que se devam realizar.

Entende-se, portanto, que procedimento é a sucessão de atos, que representa a forma como o processo se desenvolve. Quão grandemente for o procedimento, ou seja, admitir a prática de vários atos, maior será o tempo de duração do processo. Significa que quanto maior for o número de atos mais demorado será o processo; isso ocorre principalmente nos processos de procedimento comum ordinário.

Por outro lado, quanto mais simples for o procedimento, isto é, menos atos a serem praticados num só instante e em conjunto, mais curta será a duração do

processo, alcançado, dessa forma, a parte a prestação jurisdicional almejada com uma maior brevidade. Esta é uma característica acentuada dos procedimentos sumários e sumaríssimos.

A forma é quem vai definir o procedimento a ser seguido para se chegar à solução do conflito de interesses, por meio da sentença, que poderá ser um procedimento burocratizado, e conseqüentemente lento, ou por meio de um procedimento simplificado, mas célere.

Portanto, quando a parte provoca o Estado através da ação, desencadeia a formação de um processo, que por sua vez se desdobra através de um procedimento, até chegar à prolação de uma sentença, que permeia a conclusão da função jurisdicional, colocando fim ao conflito de interesses.

### 2.1.3.3 Espécies de processos

O Artigo 270 do *Código de Processo Civil* menciona expressamente a existência de três tipos de processo, que são: de conhecimento, execução e cautelar. Estes processos correspondem às tutelas jurisdicionais a que visam.

O processo de conhecimento se desenvolve entre a petição inicial e a sentença. Dentre o lapso temporal entre um e outro são realizados muitos atos das partes, consistindo em afirmações e deduções, por exemplos: afirmações de fatos, de normas jurídicas, pedidos de provas, etc. Como também o Juiz manifesta vários atos, correspondentes a despachos que movimentam e direcionam o processo em decisão. Dentre estes atos encontra-se a produção de prova, que entrelaça tanto as atividades do Juiz como das partes.

No dizer de Wambier (2002, p. 105) processo de conhecimento é:

Aquele em que a parte realiza afirmação de direito, demonstrando sua pretensão de vê-lo reconhecido pelo Poder Judiciário, mediante a formulação de um pedido, cuja solução será ou no sentido positivo ou no sentido negativo, conforme esse pleito da parte seja resolvido por sentença de procedência ou de improcedência.

Nesse processo, as partes têm a oportunidade de realizar larga produção de provas para demonstrar a existência do direito ou de fato que o impeça, modifique

ou extinga. Nele o juiz realiza longa cognição, analisa todos os fatos alegados pelas partes, que deverá conhecer e ponderá-los para formar sua convicção, e assim, aplicar o direito mediante sentença de mérito, pela procedência ou improcedência do pedido formulado pelo autor.

O processo de execução se fundamenta num título executivo, que se extrai da sentença exequenda, ou ainda num crédito com eficácia de título executivo. Seu ato inicial é o pedido de execução; é através dele que se esgotam as providências executórias solicitadas, por exemplos, entrega da coisa, de quantia certa ou omissão de ato, que é a obrigação de fazer ou não fazer.

Wambier (2002, p. 107) se refere ao processo de execução como aquele que:

Além de servir para a efetivação do provimento jurisdicional contido na sentença proferida no processo de conhecimento de natureza condenatória, o processo de execução também serve para, com os mesmos meios executórios, atuar concretamente comandos existentes em documentos firmados entre as partes, aos quais a lei confere a mesma força executiva atribuída à sentença condenatória. São os chamados títulos executivos extrajudiciais (exs.: nota promissória, cheque, contratos etc).

Por fim, o processo cautelar, ou preventivo, é rápido, pois visa a uma medida urgente. Contudo, neste processo o conhecimento é superficial, tendo em vista a sua natureza provisória para produzir efeitos enquanto não for proferida a sentença definitiva na causa principal. Também tem início com uma providência preventiva ou cautelar e a providência pedida, consistente numa decisão ou num ato.

Wambier (2002, p. 108) traz genericamente a finalidade do processo cautelar, que é:

Proteger contra o risco de ineficiência o resultado do processo: seja a eficácia futura de provimento jurisdicional que muito provavelmente será proferido em processo de conhecimento, seja o resultado de processo de execução que já se encontra em curso, ou que brevemente estará tramitando em juízo (processo cautelar incidental ou preparatório).

Por conseguinte, estando presentes o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*, e ainda sendo razoável a hipótese de provimento jurisdicional favorável ao autor, este pode servir-se do processo cautelar, por meio de uma medida cautelar a garantir a eficácia do processo principal, seja do provimento jurisdicional definitivo, seja do próprio processo de execução, para evitar frustração de seus efeitos.

#### 2.1.3.4 Espécies de procedimentos

O *Código de Processo Civil* prevê dois tipos de procedimentos para solucionar os conflitos de interesses, são eles: primeiro o procedimento comum, como gênero, e suas subespécies, o procedimento comum ordinário e procedimento sumário. O outro procedimento é o especial, previsto também nas legislações esparsas.

As regras aplicadas ao procedimento comum são mais completas, por isso são observadas de forma geral na tramitação de toda e qualquer ação jurisdicional, como também é aplicada de forma subsidiária aos procedimentos sumário e especial caso haja omissão nesses procedimentos de regra específica que regule a prática de atos judiciais.

O início do procedimento especial difere da forma clássica, que refere à citação do réu para apresentar defesa no prazo legal, ou outro que lhe for conferido. Em regra, o procedimento especial começa com a possibilidade do deferimento de uma liminar em favor do autor, por exemplo, o que ocorre na Ação Civil Pública para a prática de um ato.

Pode acontecer que um procedimento tenha iniciado como especial, e depois de apreciado o cumprimento do mandado liminar converta-se em procedimento comum ordinário daí por diante; é o que ocorre, por exemplo, na ação de reintegração e manutenção de posse.

O procedimento comum ordinário é considerado o mais complexo e com maior duração, pelo fato de admitir a prática de infundáveis atos processuais, o que o torna demorado se comparado às ações de procedimento sumário e sumaríssimo, sendo este último aplicado aos Juizados Especiais Cíveis.

Neste sentido, Montenegro Filho (2006, p. 197) menciona:

O procedimento comum ordinário continua a ser marcado pela complexidade dos atos que o envolvem, apresentando-se como o mais completo em termos de qualidade de atos e das suas repetições, sendo timbrado pela cognição ampla, pela possibilidade da produção de todo e qualquer tipo de prova (desde que lícitas e moralmente legítimas), tudo em respeito ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

De forma esquematizada, os principais atos que desencadeiam no procedimento comum ordinário dentro do processo para que exista início, meio e fim,

são: a) com a propositura da ação o juiz analisará os elementos e as condições da ação, caso não indefira a inicial através de despacho ordena a citação do réu para apresenta ampla defesa, que pode ser uma contestação, reconvenção, exceção de incompetência relativa, de impedimento e de suspeição e impugnação ao valor da causa; b) a defesa deve ser escrita no prazo de 15 (quinze) dias, salvo em condições especiais, que pode ser alargado; c) em seguida o autor se manifesta sobre a defesa do réu, referindo-se as liminares, no prazo de 05 (cinco) dias, e aos documentos, no prazo de 10 (dez) dias, se presentes. É o que a prática forense chama de réplica; d) em seguida é designada a audiência preliminar, para tentativa de conciliação, desde que não seja caso de extinção do processo sem a resolução do mérito ou de julgamento antecipado da lide, ou ainda, de transação; e) sendo frustrada a tentativa de conciliação, e diante da necessidade de colher provas, seja oral ou pericial, é então designada a audiência de instrução e julgamento, contudo, antes de sua realização, as partes e seus advogados são intimados para apresentar o rol de testemunhas no prazo de 10 (dez) dias; f) nesta audiência são colhidas as provas que ensejam a apresentação de razões finais, sob a forma de memorial ou oral; por fim, o recebimento da sentença judicial, que deve ser prolatada nos dez dias seguintes. Porém, este prazo dificilmente é observado em virtude do acúmulo de trabalho, mesmo assim, não se aplica ao magistrado nenhuma penalidade processual, porque contra ele não há a preclusão *pro iudicato*.

O procedimento sumário é marcado pela tentativa de se pôr fim ao processo em menor espaço de tempo, se comparado ao procedimento anterior. A filosofia do procedimento sumário não é adversa ao contraditório, à ampla defesa, ao devido processo legal e à isonomia processual. Ao contrário, trilha pela simplificação dos atos processuais, pela vedação da prática de outros, pela prevalência do princípio da oralidade, pela concentração dos atos processuais. Dessa forma, poderá obter uma resposta judicial em menor tempo.

De forma didática e prática os atos processuais no procedimento sumário ocorrem da seguinte forma: a) depois do ingresso da ação, o magistrado determina a citação do réu para comparecer à audiência de tentativa de conciliação, prevista no Artigo 277 do *Código de Processo Civil*, bem como fica advertido para apresentar sua defesa no desdobrar do ato, sob pena de revelia; b) esta audiência deve ser realizada no mínimo 10 (dez) dias depois da juntada nos autos do mandado de citação devidamente cumprido. Será oportunizado ao réu apresentar defesa, sob a

forma de contestação, exceção de incompetência, impedimento ou de suspeição, além de impugnação ao valor da causa, entretanto, não admite a reconvenção; c) caso a defesa tenha suscitado preliminares e/ou juntado documentos, o autor deve se manifestar no decorrer da própria audiência, oralmente; d) ainda nesta audiência o juiz examinará questões pendentes, saneando o processo se for caso de extinção sem o julgamento do mérito ou do julgamento antecipado da lide, fixando pontos controvertidos, e logo designando a data da audiência de instrução e julgamento, quando for reclamada a produção de prova oral; e) determina-se tanto o autor como o réu apresentar o rol de testemunhas, respectivamente na inicial e na defesa, com a quesitação da perícia e a indicação dos assistentes técnicos, sob pena de preclusão consumativa, perdendo a parte o direito de produzir as provas em referência em momento processual seguinte.

O Artigo 275 do *Código de Processo Civil* determina os critérios para adoção do procedimento sumário. O primeiro refere-se ao valor da causa, que deve ser inferior a 60 (sessenta) salários mínimos, e os outros se referem à matéria, independentemente do valor da causa. As hipóteses contempladas são: arrendamento rural e parceria agrícola, ações envolvendo condomínio e condômino para a cobrança de qualquer quantia devida, ações visando obter ressarcimento por danos causados em prédio urbano ou rústico, ressarcimento por danos causados em acidente de veículo de via terrestre, ações para cobrança de seguro visando ao ressarcimento de danos causados em acidente de veículo, ações visando à cobrança dos honorários dos profissionais liberais, e os demais casos previstos em leis esparsas, por exemplo, ação de adjudicação compulsória.

Quando houver cumulação de pedidos no procedimento sumário, considera-se a soma de todos, exceto se os pedidos forem alternativos, quando considera o de maior valor, ou subsidiários, quando se considera o valor principal. Além disso, essa espécie de procedimento não admite ações concernentes ao estado e à capacidade das pessoas.

Existem duas modalidades de procedimentos especiais: os de jurisdição contenciosa e jurisdição voluntária. Os primeiros buscam a solução de litígios, enquanto os seguintes apenas referem-se à administração judicial de interesses privados não litigiosos. No procedimento especial de jurisdição voluntária o Juiz não exerce a função jurisdicional, mas administrativa, tendente à formação de negócios jurídicos em que a lei exija a participação de órgãos da Justiça para aperfeiçoamento

e eficácia como, por exemplo, na separação consensual. Os procedimentos de jurisdição contenciosa, no dizer de Theodor Júnior (1999, p. 333), são:

Quase sempre, uma simbiose de cognição e execução, gerando, numa só relação processual, um complexo de atividades que configuram as chamadas *ações executivas "lato sensu"* (ações possessórias, divisórias, demarcatórias de depósito, de consignação em pagamento, de despejo, etc.).

#### 2.1.3.5 Formação, suspensão e extinção do processo

Todo processo judicial possui início, meio e fim, assim como, comparando ao ser humano, nasce, desenvolve e morre; dessa forma, as fases que conduzem o processo representam o exercício da função jurisdicional.

O nascimento do processo, ou a formação do processo, se dá com a propositura da ação. Nos termos do artigo 263 do *Código de Processo Civil*, a formação do processo ocorre no instante em que a petição inicial é distribuída perante o órgão judicial competente para solucionar o conflito de interesses, quando houver mais de uma vara no foro, ou ainda no instante em que o magistrado despacha a petição inicial, quando existe apenas uma vara do foro.

A relação processual no ato da propositura da petição inicial é bilateral, estabelecida entre o autor e o Juiz, reclamando a citação do réu. Considerando o fato de a citação ser um pressuposto do processo, logo, este será formado e passará a existir quando verificada a citação válida, que torna prevento o Juiz, induz litispendência e faz litigiosa a coisa, mesmo que seja incompetente o Juiz, constitui em mora o devedor e interrompe a prescrição. Com a citação do réu, a relação processual se completa, vinculando autor, Juiz e réu, bem como assegura ao Estado o exercício pleno do poder jurisdicional. Embora não estejam preenchidos os requisitos da petição inicial, depois da citação não se pode negar a existência do processo, diante da ausência de pressuposto de desenvolvimento válido regular do processo e não de pressuposto da sua constituição.

Com a citação válida do réu decorre a estabilidade do processo; não mais poderá ser modificado o pedido da causa de pedir, como não é permitida a substituição das partes, salvo quando a lei determine. Além disso, o Juiz não poderá

ser alterado, por haver vinculação pela propositura da ação ao órgão jurisdicional. Todavia, é possível alterar os pedidos, nas seguintes hipóteses: antes da citação por ato unilateral e livre do autor, e depois da citação, quanto autor e réu concordarem, mas jamais depois da fase de saneamento.

A suspensão do processo ocorre quando há uma paralisação temporária, sem pôr fim, dos atos processuais por um acontecimento voluntário e não provocado para afastar a causa que a determinou. Em regra, durante a suspensão do processo não é permitido realizar atos processuais, salvo quando forem atos de urgência, seja deferir liminares ou antecipar a tutela, para evitar o perecimento do próprio direito em debate. O desrespeito a essa proibição legal leva à inexistência jurídica do ato praticado. Os preceitos da suspensão do processo são aplicados nas ações de conhecimento, de execução e nas cautelares, e nas subespécies das ações condenatórias, constitutivas, declaratórias, mandamentais e executivas *lato sensu*.

O Artigo 265 do *Código de Processo Civil* determina as causas de suspensão do processo, são elas: morte ou perda da capacidade processual de qualquer das partes, do seu representante legal ou do seu procurador; convenção das partes; oposição de exceção de incompetência do juízo, da câmara ou do tribunal, bem como suspeição ou impedimento do Juiz; prejudicialidade de outra causa; aguardo da demonstração de fato ou da produção de prova delegada a outro juízo; motivo de força maior; demais casos previstos em lei.

Para que ocorra a suspensão do processo é necessário que o Juiz ordene através de decisão judicial. Trata de decisão declarativa, que considera suspenso o processo no momento em que ocorreu o fato que a motivou e não apenas a partir de seu reconhecimento nos autos. Assim que cesse o efeito extraordinário que causou a suspensão do processo, este se restabelece normalmente. Porém, existem casos em que a lei determina o término automático da suspensão do processo, por exemplo, na hipótese de exceção de incompetência. Mas se o termo de suspensão for impreciso, como ocorre na situação de força maior, a retomada da marcha processual depende de uma nova deliberação do Juiz que mande intimar as partes.

Por último, sobre a suspensão do processo é importante mencionar que não ocorre durante as férias forenses, tão somente ocorre é a suspensão do curso do prazo processual.

Sobre o encerramento do processo desse modo Machado (2004, p. 335-336) ensina:

Todo processo nasce e se desenvolve com fim de morrer mediante o proferimento de sentença. Se a relação processual foi constituída e desenvolvida validamente e estavam as condições da ação, profere o juiz sentença de mérito (art. 269). Se a relação processual padece de vícios de constituição ou validade ou, se perfeita, falta condição da ação, profere o juiz sentença terminativa (art. 267).

Assim, a relação jurídico-processual deve ser encerrada pelo órgão de jurisdição, monocrático ou colegiado, por sentença ou acórdão, sem apreciação do direito discutido, sempre que se verificar as hipóteses previstas no artigo 267 do *Código de Processo Civil*. Assinale que o objetivo social da extinção do processo sem julgamento do mérito descansa na necessidade de permitir ao Poder judiciário livrar-se de causas processualmente inviáveis.

De acordo com o artigo supracitado, as causas de extinção do processo sem julgamento do mérito são: indeferimento da inicial nos termos do artigo 295 do mesmo Diploma Legal; quando o processo ficar parado durante mais de 01 (um) ano por negligência das partes; por abandono da causa por mais de 30 (trinta) dias; ausência de pressupostos processuais; o acolhimento de perempção, litispendência e coisa julgada; quando não concorrer qualquer das condições da ação; pela convenção de arbitragem; pela desistência da ação por ato unilateral do autor; pela intransmissibilidade da ação; quando ocorrer confusão entre o autor e réu; e nos demais casos prescritos neste Código, por exemplo, o não-cumprimento da incapacidade processual ou irregularidade de representação.

A sentença que termina o processo sem julgamento de mérito não faz coisa julgada material, pelo fato de não ter apreciado a substância controversa estabelecida entre as partes em torno da lide. Seu efeito é apenas de coisa julgada formal, o que impede que a parte volte a postular novo julgamento dentro do mesmo processo, depois de exaurida a possibilidade de impugnação recursal.

A petição inicial do novo processo só será despachada se comprovar o pagamento ou o depósito das custas processuais e dos honorários advocatícios devidos pela extinção do feito anterior.

Ressalte-se que se o autor der causa, por 03 (três) vezes, à extinção do processo por não promover os atos e diligências que lhe competir, ou abandonar a causa por mais de 30 (trinta) dias, não poderá intentar nova ação contra o réu com o mesmo objeto, ficando-lhe ressalvada, entretanto, a possibilidade de alegar em

defesa o seu direito. Estabelece, portanto, a figura da preempção da ação que é literalmente a morte da ação.

A iniciativa da extinção do processo incumbe ao réu, que deve alegar os pressupostos processuais, as condições da ação, a preempção, litispendência e coisa julgada, na primeira oportunidade em que falar nos autos, e será colhida de ofício pelo Juiz em qualquer tempo e grau de jurisdição, enquanto não for proferida definitivamente a sentença de mérito. Caso o réu assim não o faça, incorrerá em preclusão; nem mesmo o juiz poderá reconhecê-la mais tarde, e o réu ficará responsável pelas custas que desnecessariamente acarretou pelo retardamento da alegação.

O artigo 269 do *Código de Processo Civil* prevê as hipóteses de extinção do processo com julgamento de mérito, são elas: quando houver acolhimento ou rejeição do pedido do autor pelo Juiz; quando houver o reconhecimento do pedido pelo réu; quando as partes transacionarem; quando o Juiz pronunciar a decadência ou a preempção e quando o autor renunciar ao direito sobre que se funda a ação.

Contudo, este artigo não esgota os casos de extinção do processo com julgamento do mérito; é o que acontece com o despejo por falta de pagamento.

## 2.2 ACESSO À JUSTIÇA NO BRASIL

Nas últimas décadas a Justiça brasileira tem sido questionada se atende aos anseios da sociedade atual dada sua importância para toda a sociedade. O Estado tem como objetivo principal promover a paz social, através de uma justiça rápida, barata, eficaz e acessível a todos indistintamente.

As reflexões e discussões sobre o acesso à Justiça no Brasil, destacando seus principais problemas e sugerindo soluções práticas, contribuíram para que os menos favorecidos economicamente passem a obter a tutela jurisdicional, ou seja, a solução dos litígios.

### 2.2.1 Evolução Histórica da Década de 80 até 1995

As lutas dos movimentos sociais em busca da igualdade social e da cidadania plena fizeram com que a partir da década de 80 houvesse uma revolução no cotidiano. Nessa época foi praticamente consolidada a reabertura política com a Lei de Anistia, bem como a Nova Lei Orgânica dos Partidos ensejou a criação do Partido dos Trabalhadores (PT). Nasceu também a Central Única dos Trabalhadores, o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, Movimentos Ecológicos e diversas ONGs, cobrando a efetivação de direitos fundamentais e sociais, ou seja, da Justiça em sentido amplo.

Os cientistas políticos com uma visão interdisciplinar passaram a publicar vários temas ligados aos direitos fundamentais e sociais, principalmente no que se refere ao acesso à Justiça de forma igualitária e eficiente, a fim da consolidação de um sistema jurídico mais atuante, moderno e participativo.

Também foram realizados muitos congressos nacionais e internacionais, preocupados com o efetivo acesso à Justiça, por exemplo, em 1983, na Alemanha, “Proteção Judicial Efetiva e ordem constitucional”.

Os resultados desses movimentos para democratização do acesso à Justiça começaram a produzir efeito no campo legislativo. Merece destaque na defesa dos direitos individuais a Lei nº 7.019, de 31 de agosto de 1982, que criou o procedimento de arrolamento de bens em caso de partilha amigável, evitando o inventário tradicional.

Outro resultado foi a vinda da Lei nº 7.244, de 07 de novembro de 1984, que criou o Juizado de Pequenas Causas, com diversas finalidades, dentre elas destaque-se: a descentralizar a Justiça, tornando-a mais próxima das classes menos favorecidas; privilegiar a conciliação extrajudicial, como forma de pacificação e de resolução de conflitos; resolver causas de pequena monta, que normalmente não eram levadas à Justiça tradicional, e assim, evitar a criação de justiças paralelas e não oficiais; incentivar a participação da população na administração da Justiça, através dos representantes do bairro para resoluções de conflito; servir de referência para informar as pessoas seu direitos em geral, e como, torná-los efetivos; ser gratuita e célere, desburocratizada, informal, equânime e efetiva; e desafogar a Justiça tradicional.

Surgiu ainda a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, legitimando o Ministério Público para promover no Juízo Cível ação de responsabilidade civil por danos causados ao meio ambiente, sem refletir na figura da tutela preventiva e da Ação Civil Pública nos moldes atuais.

O campo doutrinário durante essa fase discutia muito sobre a legitimação para a defesa de interesses difusos e coletivos, inclusive seus instrumentos processuais adequados, que garantissem, dentre outras, as seguintes metas: uma legitimação mais adequada que permitisse a efetiva defesa dos direitos coletivos em discussão; mecanismos que garantam na prática uma tutela preventiva dos direitos coletivos, que assegure sua existência e efetividade até o resultado final, sob pena da inutilidade do processo; instrumentos adequados para apuração e investigação dos fatos que violaram estes direitos, e ainda para a composição dos conflitos no campo extrajudicial; adequação dos institutos processuais existentes, especialmente da coisa julgada, em virtude da natureza dos direitos em discussão; e previsão de um processo de execução eficiente, que garanta na prática o bem da vida coletivamente considerado.

Em 1985 foi promulgada a Lei nº 7.347 que disciplina a Ação Civil Pública para proteger o meio ambiente, o consumidor, os bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais, individuais e sociais foram amplamente consagrados, prevendo a criação de mecanismos adequados para garanti-los, principalmente sobre o acesso à Justiça. Destaque-se, dentre outros: a consagração do princípio da igualdade material; a ampliação do direito à assistência judiciária aos necessitados; a previsão para criação de Juizados especiais para causas de pequena monta e menor poder ofensivo; previsão para a criação de uma Justiça de paz, remunerada, composta de cidadãos eleitos, com mandatos de quatro anos, e dá outras providências; tratamento constitucional da Ação Civil Pública como instrumento hábil para a defesa de todo e qualquer direito difuso e coletivo; criação de novos instrumentos destinados à defesa coletiva de direitos, por exemplos, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção; reestruturação e fortalecimento do Ministério Público, como órgão essencial à função jurisdicional do Estado, com total independência funcional e administrativa, e garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios; e elevação da Defensoria Pública

como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, para orientar e defender juridicamente aos necessitados.

No decorrer do tempo surgiram outros diplomas legais no âmbito da defesa coletiva, tais como: a Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, que disciplina a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos das pessoas portadoras de deficiências.

A Lei nº 7.913, de 07 de dezembro de 1989, que dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados aos investidores no mercado de valores imobiliários, foi o primeiro diploma legal a prevê a defesa coletiva de direitos individuais homogêneos.

Em 1990, entrou em vigor a Lei nº 8.069, que trata do *Estatuto da Criança e do Adolescente*; no mesmo ano, a Lei nº 8.078 instituiu o *Código de Defesa do Consumidor*, trazendo notáveis modificações à lei que regula a Ação Civil Pública.

Visando à efetividade do processo, várias modificações foram introduzidas no *Código de Processo Civil*, realce a Lei nº 8.710, de 24 de setembro de 1993, que amplia os casos de citação postal e trata da intimação postal; a Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994, que trata da tutela antecipada e da conciliação para desburocratização do processo, e a Lei nº 9.139, de 30 de novembro de 1995, que modifica o procedimento de agravo.

É bom saber se estas reformas legislativas foram leais às premissas, e se atenderam aos anseios dos cidadãos. A resposta enseja necessariamente o exame individualizado da legislação específica, e sua atuação na prática. A proposta aqui desenvolvida é a instituição da Ação Civil Pública.

### 2.2.2 Princípios que Informam o Acesso à Justiça

Os princípios funcionam como verdadeiros alicerces, a suportar todo o ordenamento jurídico. São eles que formam a base de todo o corpo legal, dando-lhe forma, traços e características primordiais a partir dos quais o ordenamento jurídico se estrutura.

Miguel Reale (1999, p. 305) assevera sobre princípios da seguinte forma:

Toda forma de conhecimento filosófico ou científico implica a existência de princípios, isto é, de certos enunciados lógicos admitidos como condição ou base de validade das demais asserções que compõem dado campo de saber. Restringindo-nos ao aspecto lógico da questão, podemos dizer que os princípios são verdades fundantes de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades da pesquisa e da práxis.

Carneiro (2000, p. 54) assim se posiciona quanto aos princípios:

Princípios procuram refletir o novo direcionamento dos fins a que o processo modernamente se propõe como instrumento ético, acessível a todos operoso, proporcional e útil do ponto de vista prático, a serviço do justo, e terão as seguintes denominações: princípio da acessibilidade, da operosidade, da utilidade e da proporcionalidade.

O significado e os elementos que compõem cada um desses princípios que informam o acesso à justiça serão estudados a partir de agora separadamente.

#### 2.2.2.1 Acessibilidade

Em sentido *lato*, a acessibilidade pressupõe a existência de pessoas, sujeitos de direito, capazes de postular em Juízo, sem empecilho de natureza financeira, manobrando os instrumentos legais judiciais e extrajudiciais, que possibilitem a efetivação dos direitos individuais e coletivos, dentro da sociedade.

O primeiro elemento a ser considerado é o conhecimento dos direitos que se têm e como exercê-los, ou seja, o direito à informação. É o ponto de partida e de chegada para o acesso à justiça, porque sem ele consistiria uma série de direitos no campo individual, por isso, não seriam reclamados, e sendo no campo coletivo a reclamação e aquisição de eventuais direitos versaria realidade para poucos. Muitos não sabem dos seus direitos, nem mesmo buscam informações sobre eles, tantos outros deixam de procurar o Ministério Público, que pode através de medida liminar em Ação Civil Pública atender os direitos pleiteados. São pessoas marginalizadas da sociedade e constituem grande contingente do país.

Mais um elemento para garantir a acessibilidade refere-se à escolha da pessoa que vai efetivar a defesa de direitos, porventura existentes. Logo, escolher a legitimação adequada da pessoa para defesa de um direito possibilitará a efetivação

da reclamação da melhor forma e com o melhor desempenho. Por outro lado, a legitimação inadequada poderá impedir a verificação do direito pelo Poder Judiciário, ou examine de forma menos valiosa por falta de desempenho apropriado.

Quanto à legitimação, não se pode mais falar que o titular do direito material é o mais adequado, e assim, terá melhor desempenho na defesa de direitos individuais ou coletivos, tendo em vista que a maioria da população é pobre e despreparada, bem como os adversários normalmente são mais fortes e estruturados, têm o maior poder econômico. O Juiz e o Ministério Público, caso esteja atuando no processo, devem ficar atentos ao desenvolvimento das partes, através de seus advogados, para evitar na medida do possível o desequilíbrio de desempenho entre as partes, e que o vencedor seja aquele que não possui o direito material. Esse desempenho está relacionado à igualdade material, ao princípio constitucional da isonomia.

Contudo, no campo do direito difuso e coletivo, o titular individualmente considerado dos direitos indivisíveis não é a pessoa mais adequada para a sua defesa em juízo, pelas razões acima mencionadas. O que se busca é uma pessoa mais adequada para o desempenho da defesa do direito em conflito.

#### 2.2.2.2 Operosidade

De acordo com este princípio qualquer pessoa que participe direta ou indiretamente da atividade judicial ou extrajudicial deve atuar com ética de forma mais produtiva e laboriosa possível, a fim de assegurar o efetivo acesso à justiça.

O Juiz é visto como o personagem mais importante para o desenvolvimento da atividade jurisdicional, por dirigir o processo, exercer o poder de polícia, e decide o conflito. Muitos não se importam em saber o nome dele, porque personifica o justo, a própria Justiça enquanto valor; por isso espera-se maior rigor no seu comportamento, na observância de normas éticas e morais que informam sua conduta humana. Porém, é fácil o Juiz deixar de cumprir as normas que regem a sua atividade, sob a aparência de legalidade, como ouvir diversas vezes às partes ou o Ministério Público, sem necessidade, inovando o procedimento ou até mesmo deixar de proferir uma decisão com a desculpa de excesso de serviço.

Pode ser verdade que é pouco o número de juízes para atender a população, como também não é menos verdade que a maioria dos que estão em serviço não dão pleno cumprimento às normas éticas que informam a sua atividade. Ocorre que uns têm compromisso com a jurisdição, com a sociedade, certamente maior sacrifício, e outros não. Assim, como não é ético utilizar desta investidura para garantir bem-estar pessoal, logo, o Juiz deve estar em primeiro lugar a serviço da sociedade, cumprindo rigorosamente seus deveres e suas obrigações, da melhor forma segundo sua capacidade.

A legislação prevê sanções a serem imputadas diante do comportamento inadequado do magistrado. O *Código de Processo Civil* determina a responsabilidade civil do magistrado que recusa, omite ou retarda, sem justo motivo, providência que deva ordenar de ofício ou a requerimento das partes; a possibilidade das partes e do Ministério Público de representarem o Juiz perante o Tribunal de Justiça por exceder os prazos previstos em lei, para apuração de sua respectiva responsabilidade; a obrigação do Juiz em pagar as despesas de atos que, sem justo motivo, tenha dado causa ao adiamento ou a repetição; responder por perdas e danos se, no exercício de suas funções, proceder com dolo ou fraude.

O *Código de Processo Penal* prevê a perda de tantos dias de vencimentos dos magistrados quantos forem os dias em que eles tenham excedido o prazo legal, bem como em dobro dos dias excedidos na contagem de tempo de serviço para efeito de promoção e aposentadoria.

O comportamento ético do Juiz exige o cumprimento dos prazos legais, resultando na rápida solução do litígio, e ainda que proceda com urbanidade, assegurando às partes igualdade de tratamento, e que julgue com justiça, para que o vencedor seja quem possui o direito material.

Além disso, não é aceitável o tratamento grosseiro de um magistrado para com qualquer das partes envolvidas no processo, inibindo-as de exercer com eficiência e dignidade suas respectivas atividades. Uma das grandes preocupações da maioria dos juízes é a produção de sentença, através de técnica como uma produção em série; assim, quanto mais elevado o número melhor, pois o que importa é quantidade e não a qualidade, ou se são justas.

É urgente a necessidade de modificação no compromisso ético do magistrado, para que ele passe a utilizar a técnica a serviço dos fins que

modernamente informam o acesso à Justiça, especialmente o de dar razão a quem tem direito material.

As partes só atuam no processo quando são citadas para prestarem depoimento pessoal ou interrogatório, ou quando for possível na tentativa de conciliação no processo. As demais atuações são realizadas por seus advogados, e na maioria das vezes são desconhecidas da própria parte. Mas as partes são responsabilizadas pelo pagamento de perdas e danos em caso de litigância de má-fé; essas hipóteses se concentram na atividade do advogado e não da parte. O compromisso dos advogados se resume aos interesses das partes que eles representam.

Desse modo, a atuação ética do advogado condiz com a finalidade pública que informam sua profissão, e do próprio processo enquanto instrumento essencial à realização da Justiça. É responsabilidade do advogado saber os interesses de seus clientes, e o que pretendem alcançar mediante processo, e sob a ótica da ética, decidir se aceita ou não a defesa. É inconcebível que o advogado, a pedido de um cliente, utilize o processo para alcançar objetivos que contrariem a lei, por exemplo, ao apresentar documentação falsa.

Logo, o advogado não deve estar imune aos compromissos éticos com a Justiça, na medida em que aceita a defesa de algum cliente, estabelecendo os limites de sua atuação e não se desviando deles. Atualmente existe um Projeto de Lei, nº 4.074/08, que regula a responsabilidade do advogado pela litigância de má-fé, que se encontra em tramitação para aprovação.

Outro aspecto do princípio da operosidade é o da utilização correta dos instrumentos e meios processuais mais eficazes, por qualquer uma das partes envolvidas no processo, para conseguir maior e melhor produtividade, conseqüentemente, mais justo será o resultado.

Quanto mais produtivas forem as provas processuais na busca da verdade, maior será a segurança do Juiz para julgar com justiça. Cabe a este precisar os pontos controvertidos sobre os quais incidirão as provas; é uma forma de avaliar se as mesmas são pertinentes, e qual tipo de prova é necessário. Neste momento, o Juiz incumbirá às partes o ônus de provar determinado fato, ou pelo menos a possibilidade de produzir a prova. A inversão do ônus da prova poderá ocorrer, desde que o juiz verifique que a prova específica é decisiva para o julgamento, ou na oportunidade em o juiz tiver de invocar a regra do ônus da prova para o julgamento.

Não é incomum que a parte necessite de prova que se encontra no alcance da parte contrária, por exemplo, o que ocorre na Justiça do Trabalho. Por conseguinte, o instituto do ônus da prova é importante no princípio da operosidade, por exigir além da atuação ética dos envolvidos, a utilização e a distribuição adequadas dos instrumentos e dos meios destinados a permitir a justa composição do litígio.

Um dos instrumentos importantes que informam a operosidade é o instituto da conciliação; é um elemento fundamental para alcançar o efetivo acesso à Justiça. É preciso incentivar a prática da conciliação para a solução mais rápida do conflito, e assegurar a pacificação entre as partes, não existindo vencedor ou perdedor. A conciliação é atualmente um instituto mais precioso dos Juizados Especiais Cíveis. No campo das ações coletivas, a conciliação está consubstanciada no compromisso de ajustamento de conduta. Os resultados adequados do instituto da conciliação surgirão com a capacitação dos juízes e conciliadores para o desempenho dessas tarefas de mediação e conciliação. Através deste instituto haverá economia de tempo e dinheiro; aumento da credibilidade na justiça e alcance, simultaneamente, da pacificação.

### 2.2.2.3 Da utilidade

Esse princípio possui o ideal de Justiça instantânea, ou seja, assegurar ao vencedor tudo aquilo que tem direito a receber, de forma célere e vantajosa possível, com o menor sacrifício para o vencido. Seria a possibilidade simultânea à violação de conceder a quem tem razão o direito material.

Na prática, esse ideal de Justiça é impossível de acontecer, tendo em vista que é necessário tempo para as partes postularem seus direitos, bem como tempo para que o Juiz possa decidir. É um dilema entre a segurança e a celeridade.

Antigamente, o legislador privilegiava o aspecto segurança em detrimento da celeridade; assim, quanto mais longo o procedimento, possivelmente seria mais justa a decisão final. Contudo, atualmente, com o avanço de vários meios, a exemplo do campo tecnológico, fez com que essa idéia de dilema seja falsa. Devendo, deste modo, priorizar a celeridade com o menor sacrifício da segurança dos julgados. Para tanto, é necessário que os operadores do Direito, especialmente

o Juiz, utilizem os instrumentos que priorizam a celeridade, pois o maior vilão da efetividade é o tempo. Quanto mais demorado for o processo, com menos utilidade o vencedor poderá usufruir o bem da vida.

Ressaltem-se os institutos que asseguram o bem da vida na defesa dos interesses difusos e coletivos, o da tutela antecipada, que pode ser concedida nas hipóteses de detrimento irreparável para uma das partes, e diante do abuso de defesa de uma das partes, ou o propósito protelatório do réu. Além disso, serve para preencher as lacunas presentes nestas situações. Todavia, a excessiva prudência do legislador não permitiu a concessão da tutela antecipada quando ocorrer perigo de irreversibilidade do procedimento antecipado, e neste caso, não pode beneficiar o autor e nem o réu. Logo, é possível a concessão da tutela antecipada para evitar prejuízos irreversíveis e de maior monta para o autor.

O *Código de Processo Civil* prevê a possibilidade de concessão de tutela liminar nos casos das obrigações de fazer ou não fazer, assim como nos casos de justificado receio de ineficácia do provimento final, desde que seja relevante o fundamento da demanda. Para sua efetividade e garantia do bem da vida, o legislador exige menos o *fumus boni iuris* do que nos casos de antecipação de tutela. Mas existem casos em que o legislador exige mais para a concessão de medidas liminares, medidas provisórias, como a reintegração de posse.

Assim, é necessário estabelecer uma diretriz que compreenda esses institutos para garantir o bem da vida e, conseqüentemente, a efetividade do processo e a celeridade principalmente, no campo dos direitos difusos e coletivos, que poderia ser consubstanciada na garantia da eficácia do futuro promovido, e os interesses em conflito, pelo seu valor, possa determinar ou não a priorização do direito a ser garantido.

O princípio da utilidade é sinônimo do princípio da efetividade; é preciso considerar a denominada execução específica, que permite à pessoa efetivamente alcançar o direito material que o Estado-juiz lhe concedeu. A Lei nº 7.347/85, que regula a Ação Civil Pública, foi modificada pela Lei do Consumidor e pelo Código de Processo Civil através da Lei nº 8.952/94, determinam que o Juiz, nas ações que tenham como objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, conceda a tutela específica da obrigação, ou no caso de procedência do pedido, determine providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do procedimento. Tal resultado prático consiste na concessão de medidas que forem necessárias, por

exemplos, busca e apreensão, remoção de pessoas, etc. Pode ainda o juiz produzir a modificação pretendida na própria sentença.

A fungibilidade da execução, ou fungibilidade do provimento, é um tema admirável no estudo do princípio da utilidade, isto é, a possibilidade de uma eventual execução.

O instituto da coisa julgada, em regra, não era admitido no passado, com exceção dos casos da reparação do dano *ex delicto*, em sentença penal condenatória. Contudo, no presente o princípio da utilidade autoriza, sempre que possível, que a coisa julgada possa atingir um número maior de pessoas, com um maior limite objetivo prático possível. Essa situação está presente no campo dos interesses difusos e coletivos, e nos casos de direitos individuais homogêneos, em que a lei permite que os limites subjetivos da coisa julgada alcancem todas aquelas pessoas que se encontram na mesma situação.

No campo das ações coletivas, o legislador inovou ao dilatar os limites objetivos da coisa julgada. Assim, a sentença condenatória, transitada em julgado, resultante de Ação Civil Pública que vise a tutelar direito difuso ou coletivo, serve como título executivo judicial para que eventuais vítimas promovam, depois da liquidação, as respectivas execuções individuais. É uma tendência na qual pessoas que não participaram do processo, mas que estejam em situação idêntica, possam se beneficiar com o resultado da decisão.

O sistema de nulidades do ato processual é formidável para o princípio da utilidade, no sentido de salvar o ato processual do vício da nulidade e permitir que este seja sempre que possível eficaz, mesmo que contenha determinados vícios e defeitos. Existe ato jurídico que pode ser passível de nulidade absoluta ou relativa, ou ainda, de anulabilidade, desde que esteja viciado, não-alcance a sua finalidade ou cause prejuízo às partes. O ato processual pode ter vício, pode ser inválido, mas eficaz, produzindo efeitos. O princípio da instrumentalidade das formas permite que o ato praticado seja tido como válido, apesar de praticado de forma diversa da prevista, mas que preencheu a sua finalidade essencial, sem causar prejuízos às partes. Em virtude desta instrumentalidade, o legislador permite que os atos processuais, mesmo com vícios graves que podem determinar a nulidade do ato, em algumas hipóteses, podem produzir efeitos.

#### 2.2.2.4 Da proporcionalidade

O Juiz, no curso do processo, resolve diversas questões que envolvem diversos assuntos; logo, não é incomum sua dificuldade para decidir a questão controvertida, originando assim um dilema na escolha do caminho mais adequado. A escolha depende não só da interpretação, mas alcança normas e princípios que se encontram em conflito. A solução é projetar os possíveis resultados e comparar entre os interesses em jogo, e finalmente optar pelo interesse mais valioso e que esteja em harmonia com os princípios e os fins do direito. É dessa forma que se manifesta a utilização do princípio da proporcionalidade.

Quanto à proporcionalidade e a legitimidade *ad causam* para a Ação Civil Pública, o artigo 5º da Lei nº 7.347/85 confere ao Ministério Público, à União, aos Estados e Municípios, a outros entes públicos, como também às associações constituídas há pelo menos um ano, conforme a lei civil que tenha dentre suas finalidades institucionais algumas relacionadas ao meio ambiente, consumidor, patrimônio artístico, e assim, por conseguinte. De forma singular, esta lei permite que seja dispensado pelo juiz o critério de tempo de constituição da associação, desde que presentes determinados requisitos, a característica do dano ou a relevância do bem jurídico, ou interesse social, valendo-se assim do princípio da proporcionalidade. Pode acontecer ainda que nenhum daqueles legitimados tenha interesse em promover uma Ação Civil Pública, por exemplo, na defesa do meio ambiente. Desta monta, indaga-se: é possível o morador da região promover a referida ação? Ao adotar o princípio da proporcionalidade, perceberá que este interessado possui uma cota-parte do direito em conflito, que é indivisível. Portanto, para garantir o princípio do acesso à justiça é permitido ao morador promover a Ação Civil Pública.

A escolha do princípio da proporcionalidade na concessão ou não de liminares deve ser pautada pela garantia da efetividade do processo, do bem da vida, em disputa com o menor sacrifício possível das partes. No caso da tutela antecipada, aplica-se o princípio da proporcionalidade no campo do próprio direito material.

Com relação à possibilidade do Juiz determinar a inversão do ônus da prova, é possível, desde que presente à absoluta impossibilidade material, de demonstrar

aquilo que não se pode por uma das partes, enquanto a outra pode fazer a contraprova sem maiores esforços. Assim, seria difícil conseguir o fim, caso se exigisse de uma das partes algo que ela não tem condições de fazer e, simultaneamente, apená-la com uma decisão contrária por esta falta. A inversão do ônus da prova atende ao princípio da igualdade das armas, do princípio da igualdade material, por conseguinte, do devido processo legal.

Quando se encontra em conflito o princípio que proíbe a utilização da prova obtida ilicitamente e o princípio que garante a liberdade, e a utilização de todos os meios necessários para alcançar a prova, deve o Juiz se valer do princípio da proporcionalidade, e escolher as normas de natureza constitucional. Em situações que envolvam os interesses difusos, dependendo de sua relevância e magnitude, excepcionalmente, pode ser utilizada a prova ilícita, desde que a pena a ser aplicada seja de multa, ou de liberdade do condenado.

Por fim, é de se ressaltar a influência do princípio da proporcionalidade no instituto da coisa julgada. Na ação popular e na Ação Civil Pública predomina, na maioria das vezes, o interesse social, o interesse coletivo. O Juiz, quando adota o princípio da proporcionalidade, deve optar pelo indeferimento da alegação de coisa julgada e permitir que esta lesão possa ser submetida ao Judiciário, em condições mínimas de servir ao fim de obtenção da justiça.

Desta feita, fica clara a urgente necessidade de descrever os arrabaldes do princípio da proporcionalidade com a maior precisão possível, apesar do presente elemento subjetivo, trazendo harmonia à teoria geral do processo, que exerce influência na atividade jurisdicional.

#### 2.2.2.5 Da razoabilidade

O princípio da razoabilidade não se encontra expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, contudo, é possível auferi-lo implicitamente nas cláusulas constitucionais, a exemplo do *due process of law*, inscrito no artigo 5º, LIV com a seguinte redação "Ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal", como vem sendo reconhecido pela jurisprudência dos tribunais brasileiros.

Diante desta constatação, existem duas linhas de construção constitucional, mas ambas conducentes ao mesmo resultado. A primeira, mais inspirada na doutrina alemã, enxergará o princípio da razoabilidade como inerente ao Estado de direito, unificando de modo implícito o sistema como um princípio constitucional não-escrito. A segunda linha, influenciada pela visão norte-americana, pretende extraí-lo da cláusula do devido processo legal, apoiando que a razoabilidade das leis se torna exigível por força do caráter substantivo que se deve dar à cláusula.

Assim, o princípio da razoabilidade integra o direito constitucional brasileiro, devendo o teste de razoabilidade ser aplicado pelo intérprete da Constituição em qualquer caso submetido ao seu conhecimento.

Quanto à natureza do princípio da razoabilidade, é necessário compreender que este se manifesta na garantia do devido processo legal, mas não se confunde com ela. É um princípio geral de interpretação que impede a consumação de atos, fatos e comportamentos inaceitáveis; constitui, assim, na garantia do devido processo legal e de todas as garantias constitucionais previstas pela Carta Magna.

Logo, a razoabilidade deve ser aferida em primeiro lugar dentro da lei, ou seja, da razoabilidade interna que corresponde à existência de uma relação racional e proporcional entre seus motivos, meios e fins. Depois, deve verificar a razoabilidade externa que diz sua adequação aos meios e fins admitidos e preconizados pelo texto constitucional.

Destarte, caso a lei contrarie valores expressos ou implícitos na Constituição Federal, não será legítima nem razoável à luz desta, mesmo que o fosse internamente.

Os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade são instrumentos de limitação do poder estatal; no entanto, diferenciam-se por se tratarem de construções de sistemas diferentes.

Além disso, cada princípio possui fundamentação e elementos caracterizadores próprios, mas apresentam diferença operacional. Assim, a razoabilidade trata da legitimidade da escolha dos fins em nome dos quais agirá o Estado, por outro lado à proporcionalidade averigua se os meios são necessários, adequados e proporcionais aos fins já escolhidos.

Outra diferença é que na razoabilidade a ação do aplicador do direito deve ter justificativa racional, ou seja, enquadra-se nas regras e princípios constitucionais, sendo imprescindível a sua derivação de cláusula do devido processo legal.

Enquanto a proporcionalidade indaga se o ato é adequado e necessário à finalidade, ao objetivo, bem como verifica entre os bens, direitos ou interesses protegidos pelo Estado Democrático de Direito, qual deve prevalecer no caso concreto. Neste caso, não é necessário o fundamento expresso deste princípio, pois decorre do conceito de Estado e dos direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal.

Diz-se que a irrazoabilidade de um ato não provém da ofensa explícita a demais normas constitucionais, bastando não ser ato razoavelmente justificável no sistema. Dessa forma, a lei será inconstitucional se ofender ao conteúdo material da cláusula do devido processo legal, por ser ilegítima a finalidade eleita pelo legislador.

Na proporcionalidade refere-se a bens, direitos ou interesses consagrados na Constituição Federal. Sua manifestação ocorre quando houver colisão de direitos, e sua operação compromete a verificação da compatibilidade entre meios e fins.

Assim, o aplicador do direito deve recorrer ao princípio da razoabilidade quando verificada a compatibilidade ao ato com outros preceitos fundamentais, até mesmo ao interpretar com apoio do princípio da proporcionalidade. A razoabilidade trata de um teste intermediário de proporcionalidade.

Por conseguinte, é comum encontrar na doutrina, e principalmente na jurisprudência, referências à irrazoabilidade do meio escolhido. Esse uso é proveniente da prática de se nomear a proporcionalidade por razoabilidade.

### 2.2.3 Problemas que Conduziram à Questão do Acesso à Justiça

O problema que mais salta à vista para um efetivo acesso à justiça é o custo do processo. Trata de um problema relacionado com as custas judiciais devidas aos órgãos jurisdicionais, com os honorários e sucumbência dos advogados, com os salários dos juízes e do pessoal auxiliar, e com as despesas indispensáveis para a produção de provas. Como uma considerada parcela da população brasileira possui dificuldades financeiras, dessa forma, poucos poderão dispor do seu orçamento, sem sacrifícios, para pagar o custo do processo.

A regra da sucumbência para o vencido é aproximadamente duas vezes maior, porque terá que pagar os honorários do próprio advogado e também do outro

que representa a parte vencedora. Frise-se que os honorários advocatícios constituem-se na despesa individual mais importante para os litigantes, e podem variar muito, pois os serviços dos advogados são muito caros.

Pode ainda ser considerada uma barreira ao acesso à Justiça a questão do custo processual nas causas de pequena monta, caso precise de processo judicial formal para solucionar o litígio, pode se dá em virtude do custo processual, por ultrapassar o montante da controvérsia, ou ainda, pelo fato de consumir o conteúdo do pedido tornando a demanda uma futilidade.

É inegável que os obstáculos sociais também contribuem para o acesso à Justiça, principalmente com relação ao réu, porém no que se refere ao autor a efetivação da proteção dos direitos é mais nítida. Mesmo que o cidadão possua convicção da violação ou ameaça de seus direitos, o custo do processo ainda será impedimento para que este proponha a devida ação.

Embora se tente minimizar o problema do custo processual, dificilmente ele será extinto, por exemplo, quando existe a consciência de uma série de provas necessárias da intervenção de profissionais privados, e que a parte poderá participar, mediante a intervenção de assistente técnico da produção da prova pericial, necessitando, então, arcar com as despesas deste assistente.

Outro problema que conduz à questão do acesso à Justiça é o tempo do processo. É importante saber se vai repercutir sobre a efetiva proteção do direito material. Para a doutrina é formidável saber sobre a demora do processo para poder compreender o direito processual civil. Um dos assuntos mais recentes na história do processo é a relação entre a aspiração à certeza, a exigir ponderação e mediação do Juiz, e a busca de celeridade na definição do litígio.

A partir da delonga processual surgem efeitos que ocasionam o aumento dos custos para as partes, assim como é uma forma de pressionar os economicamente fracos a abandonar suas causas, ou fazer com que aceitem acordos cujos valores são bastante inferiores àqueles a que têm direito.

Sendo assim, a possibilidade das partes é um ponto fundamental quando se conjectura a denegação ou a garantia do acesso à justiça, podendo gerar aos litigantes vantagens ou desvantagens estratégicas de difícil avaliação precisa, capaz de isolar algumas delas e sujeitar outras hipóteses. Logo, a demora no processo pode trazer vantagens para o réu e desvantagem para o autor, ou seja, para quem não tem ou tem razão.

As pessoas ou organizações que dispõem de recursos financeiros consideráveis a serem utilizados, na propositura ou defesa da ação, obviamente terão vantagens, a exemplo, poderem pagar para litigar, como também poderem suportar as delongas do litígio. A parte que dispôr de uma dessas capacidades pode ter uma arma poderosa, tornando plausível quanto efetiva a ameaça de litígio. Tendo uma parte possibilidade de gastar mais que a outra, poderá apresentar seus argumentos de maneira mais eficiente. Esse problema é realçado quando existem julgamentos passivos, pois deixou às partes a tarefa de obter e apresentar as provas, de desenvolver e discutir a causa.

A acessibilidade da justiça pode ser determinada pela capacidade jurídica pessoal; por sua vez, relaciona-se com as vantagens de recursos financeiros e diferenças de educação, meio e *status* social. São barreiras difíceis de superar na maioria dos processos, senão pela maioria das pessoas comuns. A aptidão para reconhecer um direito é uma barreira que atinge, além dos pobres, toda a população em vários tipos de conflitos que envolvam direitos, em virtude da falta de conhecimento jurídico básico para fazer objeção ao direito, e de que maneira a pessoa pode ajuizar uma demanda. É difícil mobilizar pessoas no sentido de usarem o sistema judiciário para demandar direitos não tradicionais, tais como o divórcio.

De modo geral, a lentidão do processo atinge mais as pessoas com menos recursos financeiros. Se o autor não depende economicamente do valor em litígio, prontamente não será afetado como aquele que tem seu projeto de vida vinculado à consecução do bem objeto do processo. Todavia, em muitos casos a demora processual faz com que o autor ceda; conseqüentemente, contribui para que ocorra o abuso do direito de defesa, por exemplo, com o autor tendo que fazer acordo para não aguardar por muito tempo o desfecho do processo.

Os litigantes habituais apresentam mais vantagens que os litigantes eventuais, em virtude da experiência judicial mais extensa. De acordo com Galanter (apud CAPPELETTI, 2002, p. 25), são elas:

- 1) maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio;
- 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos;
- 3) o litigante habitual tem oportunidades de desenvolver relações informais com os membros da instância decisora;
- 4) ele pode diluir os riscos da demanda por maior número de casos; e
- 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir expectativa mais favorável em relação a casos futuros.

Nessa perspectiva, os litigantes organizacionais são mais eficientes que os indivíduos. Os problemas são menores quando mobilizam as empresas para tirar vantagem de seus direitos.

Direitos patrimoniais, de personalidade e do meio ambiente não podem aguardar o “tempo normal da justiça”, sob pena de serem transformados em direitos à indenização. Dessa forma, a morosidade da justiça prejudica a efetividade dos direitos fundamentais. É ingênuo dizer que a lentidão processual é de responsabilidade do Juiz, pois este aplica a legislação processual à luz do direito fundamental à tempestividade e à efetividade da tutela jurisdicional, e ainda evita a protelação e a distribuição do tempo do processo entre as partes. Assim, o Juiz tem o dever político e social de valer-se de todos os instrumentos que estão ao seu dispor, para prestar a tutela jurisdicional de forma tempestiva e efetiva.

O problema básico que os interesses difusos apresentam, segundo Cappelletti (2002, p. 26), “é que, ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o prêmio para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo a tentar uma ação”. Outra barreira relaciona-se com a organização das pessoas na coletividade para reivindicar um interesse difuso, já que elas podem estar dispersas, carentes de informação, ou ainda serem incapazes de combinar uma estratégia comum.

No contexto brasileiro, Fonseca (2007, p. 120) fala do acesso à justiça em três grandes ondas, a saber:

‘ondas cappellettianas’, sendo a primeira onda foi a ‘assistência judiciária para os excluídos’; a segunda onda, a ‘representação de interesses difusos’ dos direitos coletivos e grupais; a terceira onda, a passagem do acesso à representação em juízo a uma concepção mais ampla de acesso à justiça, um novo enfoque de acesso à justiça.

Assim, quando o governo falha na proteção dos interesses difusos, recomenda-se a necessidade de mobilizar a proteção privada para superar a fraqueza da máquina governamental, contudo, não é tão fácil.

Os sistemas jurídicos criaram barreiras para as pequenas causas e para os autores individuais, principalmente os pobres; simultaneamente as vantagens encontram-se nos litigantes organizacionais, que utilizam o sistema para alcançar seus próprios interesses. Dessa forma, os indivíduos terão mais problemas para afirmar seus direitos ao reivindicá-los quando a questão envolva danos pequenos contra grandes organizações.

Os direitos substantivos, que são característicos do moderno Estado de bem estar-social, somam esforços para apoiar os cidadãos contra os governos, os consumidores contra comerciantes, o povo contra os poluidores, os locatários contra os locadores, os operários contra os patrões e sindicatos. Noutra banda o interesse econômico de qualquer pessoa provavelmente será pequeno.

Destaque-se que muitos obstáculos para o acesso à Justiça estão inter-relacionados, não podendo ser eliminado um por outro, ou seja, melhorar o acesso por um lado e piorar por outro. É certo que os litigantes de baixo nível econômico e educacional provavelmente não terão a capacidade de apresentar seus próprios casos, de modo eficiente, pois poderão ser mais prejudicados do que beneficiados.

#### 2.2.4 As Soluções Práticas para os Problemas de Acesso à Justiça

Diante de óbices econômicos a Constituição Federal prevê, em seu Artigo 5º, LXXIV, a assistência jurídica, social e gratuita àqueles que possuam insuficiência de recursos financeiros. Logo, o Estado é obrigado a fornecer orientação jurídica e defesa em todos os graus da jurisdição do Estado, através da Defensoria Pública, que é uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado.

A assistência judiciária gratuita aos necessitados foi a primeira solução que surgiu para solucionar o acesso à Justiça. Trata-se da assistência que proporciona serviços aos pobres, e abrange além das despesas com advogado, os honorários do perito, das custas processuais, bem como pagamento a serventuários da Justiça, a publicação de atos oficiais, dentro outros. A despesa gratuita incluída mais recente foi com a realização do exame DNA - ácido desoxirribonucleico, muito presente nas ações de investigação de paternidade ou maternidade, desde que a autoridade judiciária a requisite.

Como na maioria das demandas há necessidade dos serviços do advogado, é essencial um método que proporcione a assistência jurídica àqueles que não podem pagar contraprestação aos advogados particulares. Normalmente, estes advogados são mais experientes e competentes, e tendem a trabalhar com remuneração. Entretanto, para evitar o excesso de caridade, se impôs aos adeptos da assistência judiciária gratuita limites de habilitação.

O sistema *judicare* estabelece a assistência judiciária como um direito para todas as pessoas que se encontram nos termos da lei. Trata os pobres como indivíduos e superam principalmente a barreira do custo, contudo, não ataca outras barreiras, tais como: a identificação pelos pobres das causas pretendidas. Ainda que o pobre identifique sua pretensão, pode sentir-se intimidado para comparecer a um escritório de advocacia particular para discuti-la. No entanto, este sistema não está aparelhado para ultrapassar os remédios individuais.

Diferente deste sistema é o modelo da assistência judiciária com advogados remunerados pelos cofres públicos. É uma forma de combater a pobreza e promover os interesses dos pobres enquanto classe, de conscientizá-los dos seus direitos e despertar o desejo de valer-se do advogado. Ainda, ataca outras barreiras ao acesso individual, como os custos e a desinformação jurídica pessoal dos pobres, além apoiar os interesses difusos. Contudo, os advogados nesses casos podem negligenciar ao escolher entre casos importantes somente para alguns indivíduos, e casos importantes numa perspectiva social. Ou ainda, tratar os pobres como incapazes de perseguir seus próprios interesses, quando deveriam tratá-los como indivíduos comuns, com menos dinheiro. Além disso, os advogados podem obter conhecimento e experiência dos problemas típicos do pobre, o que pode tornar-se um perigo para assegurar vantagens aos litigantes organizacionais. Existe também a dependência do apoio governamental, que pressupõe uma iniciativa jurídica da sociedade para ajudar os pobres. Esta solução é limitada por não garantir o auxílio jurídico como um direito, pois não existem advogados suficientes para dar atendimento individual a todos os pobres com problemas jurídicos, como não há advogados suficientes para prestar assistência judiciária à classe média.

Para que a assistência judiciária seja eficiente é necessário um grande número de advogados no país, disponíveis para auxiliar àqueles que não podem pagar por seus serviços. Para tanto, isto requer grandes dotações orçamentárias, o que representa um problema ao esquema da assistência judiciária. É preciso pagar caro, caso contrário poucos advogados se interessam em assumir os serviços jurídicos aos pobres, e os que aceitam tendem a desempenhá-los em níveis menos rigorosos. Diante deste alto custo, o país pouco tentou alcançar a meta de prover um profissional para todas as pessoas para quem essa despesa represente um peso econômico excessivo. Além disso, a assistência judiciária não pode solucionar o problema das pequenas causas individuais, pois os advogados pagos pelo governo

não levam adiante tais casos; nestes casos, exige-se atenção especial. Contudo, este modelo de advogados aponta-se a reivindicar os interesses difusos dos pobres, enquanto classe; no entanto, os outros interesses difusos, como dos consumidores ou dos defensores do meio ambiente, são ignorados.

A segunda solução para o acesso à Justiça foi a representação dos interesses difusos, isto é, a representação jurídica compeliu a reflexão sobre noções tradicionais básicas do processo civil que não abria espaço para a proteção dos direitos difusos, e o papel dos tribunais. As regras categóricas da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes não facilitavam as demandas por interesses difusos pretendidas por particulares.

As grandes reformas surgiram inicialmente com relação à legitimação ativa; as mudanças legislativas e as decisões dos tribunais permitiram que indivíduos ou grupos atuassem em representação dos interesses difusos. A proteção destes direitos exigiu a transformação do papel do Juiz e conceitos básicos, como a citação e o direito de ser ouvido. É necessário agir em nome da coletividade, mesmo que os seus membros não sejam citados individualmente. É preciso também mudar a noção tradicional de coisa julgada, que permita a proteção judicial efetiva dos interesses difusos. Assim, a visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar a uma concepção social, coletiva, que assegura a realização dos direitos políticos relativos a interesses difusos.

A ação governamental é o principal método para representação dos interesses difusos, principalmente porque dá legitimação a indivíduos ou grupos em defesa desses interesses. Contudo, são incapazes de proteger o interesse público por inteiro, visto que normalmente é afirmado contra entidades governamentais. A reivindicação dos interesses difusos exige qualificação técnica em áreas não jurídicas; sendo assim, o Ministério Público, na maioria das vezes, não dispõe de treinamento e experiência para ser eficiente.

Outra solução governamental foi a criação de certas agências públicas reguladoras altamente especializadas, para garantir certos direitos do público ou outros interesses difusos, que são muito importantes, porém com ação limitada. O objetivo é fazer com que o departamento governamental represente os interesses difusos, pelo fato dos particulares não disporem de condições econômicas e do poder de barganha necessário. Mesmo que a solução governamental funcione da

melhor forma possível, é indispensável o zelo particular com a máquina burocrática, e evitar a demora na execução de suas tarefas.

A propositura de ações em defesa de interesses públicos ou coletivos por particulares é uma grande reforma, a iniciativa do procurador-geral privado ou demandante ideológico suplementarem a ação do governo, por exemplo, na proteção ambiental. Primeiro deve reconhecer os grupos organizados para a defesa dos interesses difusos, depois a ação delegada é intentada por uma parte que normalmente não teria legitimidade para a causa, mas que possui permissão do procurador-geral para tanto. É importante reconhecer o papel dos grupos privados, no entanto, é um problema sua organização e seu fortalecimento na defesa de interesses difusos. É necessário encontrar soluções que facilitem a criação de eficientes procuradores-gerais organizacionais.

A terceira solução para o acesso à Justiça é o enfoque de acesso à Justiça, que inclui a advocacia judicial ou extrajudicial, através de advogados particulares ou públicos, focalizando o conjunto de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. É um método que possibilita melhorar o acesso; encoraja a exploração de uma ampla variedade de reformas, compreendendo mudanças nas formas de procedimentos, na estrutura dos tribunais ou na criação de novos tribunais; o uso de pessoas leigas, juízes e defensores; alteração no direito substantivo, a fim de evitar litígios ou facilitar sua solução, e a utilização de mecanismos privados ou informais de solução dos litígios. Ainda reconhece a necessidade de adaptar o processo civil ao tipo de litígio. Dependendo da natureza da causa, a solução poderá ser mais rápida ou demorada. Nas disputas, as repercussões são tanto coletivas como individuais. Portanto, o enfoque de acesso à Justiça examina diversos fatores, tais como: o papel e a importância dos vários fatores e barreiras envolvidos, de forma a alargar instituições efetivas para enfrentá-lo.

### 2.3 DIREITO AMBIENTAL

O Direito Ambiental é um ramo do conhecimento jurídico que estuda as interações do homem com a natureza, bem como os mecanismos legais para a

proteção do meio ambiente. É uma ciência holística, pois se relaciona com campos diversos, tais como: a biologia e a geologia, dentre outros.

### 2.3.1 Conceito de Meio Ambiente e de Direito Ambiental

No Brasil, as expressões “meio” e “ambiente” são utilizadas de forma redundante, com o mesmo significado, pois designam o âmbito que nos cerca, o nosso entorno, onde estamos inseridos e vivemos. Para Beltrão (2008, p. 20), estas expressões apresentam a seguinte acepção:

De fato, ‘meio’ significa, entre outras acepções, ‘conjunto de elementos materiais e circunstanciais que influenciam um organismo vivo’. ‘Ambiente’, por sua vez consiste no ‘que rodeia ou envolve por todos os lados e constitui o meio em que se vive; tudo que rodeia ou envolve os seres vivos e/ou as coisas; recinto, espaço, ambiente em que está ou vive’.

Aulete (apud SÉGUIN, 2006, p. 17) define ambiente como: “o que anda à roda de, que cerca ou envolve os corpos de todos os lados: Aristóteles, definindo o lugar, diz que é a superfície ambiente, do que está n’elle”. É uma definição que abrange uma diversidade de significados.

A definição legal de meio ambiente surgiu com o legislador infraconstitucional nos termos do inciso I do artigo 3º da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, *ex vi*:

Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:  
I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

Este conceito foi recepcionado pela *Constituição Federal* de 1988, no Artigo 225, ao tutelar sobre a qualidade do meio ambiente, o bem-estar e a segurança da população, que denota a qualidade de vida. Dessa forma, para o direito positivo o meio ambiente abrange a vida em geral, não só a humana, mas todas as espécies, sejam vegetais ou animais e é, portanto, biocêntrica, uma análise mais extensiva da expressão meio ambiente.

Para Limeira (2008, p. 49), natureza e meio ambiente “constituem um campo de confusões e disputas relacionadas à maneira de qualificá-los, ao modo de avaliá-los e aos instrumentos de ação a serem implementados, visando a fazer valer o interesse superior eventual que eles representam”.

Segundo Santos (2007, p. 17), o meio ambiente está vinculado “ao espaço em que o homem está inserido nas suas relações sociais. Esse aspecto social do espaço é caracterizado pelas modificações que o homem imprime à natureza em função do seu trabalho ou da produção”.

O meio ambiente como variável sociológica, conforme Jordão (2007, p. 35), enquadra-se:

Num contexto em que o estudo da sociedade contemporânea não deve seguir considerando o meio ambiente como um fundo inalterável pelas ações sociais, e que não altera o curso destas. Deve-se selecionar os valores das variáveis ambientais a partir da melhor informação disponível, segundo a perspectiva científica relevante, e assim, examinar como essas variáveis influem e são influenciadas nos processos sociais que estão conectadas.

A definição de meio ambiente ecologicamente equilibrado, para alguns doutrinadores, representa uma utopia, contudo, o presente estudo discorda desta posição e acredita na possibilidade de sua existência, em longo prazo, mesmo que para isso seja necessário determinar parâmetros de uma sadia qualidade de vida, que por sua vez depende de paradigmas socioculturais e do avanço do conhecimento científico-tecnológico.

Existe uma interação entre o homem e o meio ambiente através da biosfera, que é a prevalência dos condicionantes naturais sobre o desenvolvimento humano; e da sociosfera, ou meio social, que se caracteriza pelos valores e pelas normas de um grupo e tempo, e possui um apelo cultural.

O meio ambiente compreende todos os aspectos físicos, químicos e biológicos que envolvem a vida. A legislação, ao estabelecer padrões de qualidade para os recursos naturais, por exemplo, a água, não pode analisar somente os efeitos químicos e físicos, mas também os efeitos biológicos no ambiente.

Meirelles (1999, p. 152) entende que meio ambiente é “o conjunto de elementos da natureza – terra, água, ar, flora e fauna – ou criações humanas essenciais à vida de todos os seres e ao bem-estar do homem na comunidade”.

Para Granziera (2009, p. 7), o meio ambiente é formado pelos:

Bens ambientais, materiais ou corpóreos, tais como o solo, e também pelos processos ecológicos que devem ser considerados não em sua individualidade específica, mas como componentes – elementos suporte do equilíbrio ambiental, ou da qualidade do meio ambiente, objeto da tutela legal.

Com relação ao Direito Ambiental, este é um ramo do direito que surgiu em meados do século XX, em virtude das atividades humanas ao longo do tempo que apontaram a necessidade de uma mudança no paradigma vigente à época, pois se percebeu a incidência de poluição e degradação ambiental na mais variada forma e intensidade nunca antes vistas, por exemplos, a chuva ácida e a diminuição dos recursos pesqueiros em diversas partes do Planeta.

Acerca do assunto, Vulcanis (2008, p. 19) ensina:

O Direito Ambiental surgiu da necessidade de proporcionar ao homem seu pleno desenvolvimento e como pressuposto do exercício, e, principalmente, como fruição de todos os demais direitos fundamentais, o que somente pode se dar num ambiente natural, cultural e artificial que lhe proporcione condições mínimas para tanto.

O conceito de Direito Ambiental não é pacífico entre a doutrina jurídica, logo, existem várias denominações quanto ao seu uso terminológico. Séguin (2006, p. 19) diz que “é um conjunto de regras, princípios e políticas públicas que busca a harmonização do homem com o Meio Ambiente. Envolve aspectos *naturais, culturais, artificiais e do trabalho*”.

Beltrão (2008, p. 25) define Direito Ambiental como o “conjunto de princípios e normas jurídicas que buscam regular os efeitos diretos e indiretos da ação humana no meio, no intuito de garantir à humanidade, presente e futura, o direito fundamental a um ambiente sadio”.

A partir deste conceito percebe-se que o objetivo do direito ambiental é o desenvolvimento sustentável, por meio da administração racional dos recursos naturais e dos sistemas ecológicos. Segundo a Comissão Brudtland (1998) “satisfaz as necessidades do presente sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de terem suas próprias necessidades satisfeitas”.

O Direito Ambiental, no sentido de direito dos recursos naturais, Barbosa (2007, p. 21) assim o define como sendo: “um conceito limitado, porque não integra o meio ambiente cultural nem o ambiente construído ou artificial”, e conclui o conceito como:

Um complexo de normas e princípios, tendo por propósito a preservação do meio ambiente natural, cultural, construído ou artificial e do trabalho; a viabilização harmonizada do socialmente justo, economicamente eficaz e ecologicamente correto, utilizando-se coercitivamente das medidas administrativas e/ou jurídicas cabíveis no iminente ou concreto dano ambiental, ocorrentes nos mais diversos ecossistemas.

Antunes (2006, p. 9) entende que Direito Ambiental pode ser definido como:

Um direito que tem por finalidade regular a apropriação econômica dos bens ambientais, de forma que ela se faça levando em consideração a sustentabilidade dos recursos, o desenvolvimento econômico e social, assegurando aos interessados a participação nas diretrizes a serem adotadas, bem como padrões adequados de saúde e renda.

Antunes (2006, p. 3) ainda define o Direito Ambiental como:

O ramo do direito positivo que regula as relações entre os indivíduos, os governos e as empresas com o meio ambiente, disciplinando a forma pela qual os recursos ambientais serão apropriados economicamente, com vistas a assegurar a conciliação dos aspectos econômicos, sociais e ecológicos, com a melhoria das condições ambientais e de bem-estar da população.

Reis (2008, p. 13-14) apresenta a seguinte definição de Direito Ambiental:

É a ciência que estuda os problemas ambientais e suas interligações com o homem, visando a proteção do meio ambiente para a melhoria das condições de vida como um todo [...] É a especialização do direito público que estuda as normas que tratam das relações do homem com o espaço que o envolve, ou o conjunto de normas que regulam as relações humanas com o meio ambiente.

Granziera (2009, p. 6) conceitua o Direito Ambiental nestes termos:

O conjunto de regras jurídicas de direito público que norteiam as atividades humanas, ora impondo limites, ora induzindo comportamentos por meio de instrumentos econômicos, com o objetivo de garantir que essas atividades não causem danos ao meio ambiente, impondo-se a responsabilização e as conseqüentes penalidades aos transgressores dessas normas.

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento recomenda que os países adotem no seu direito interno normas de Direito Ambiental, conforme preceitua o princípio nº 11 da Rio 92 (2006):

Os estados devem adotar legislação ambiental eficaz. Padrões ambientais e objetivos e prioridades em matéria de ordenação do meio ambiente devem refletir o contexto ambiental e de desenvolvimento a que se aplicam. Padrões utilizados por alguns países podem resultar inadequados para outros, em especial países em desenvolvimento, acarretando custos sociais e econômicos injustificados.

Pode-se dizer que o Direito Ambiental possui três vertentes; são elas: direito ao meio ambiente; direito sobre o meio ambiente e direito do meio ambiente. Logo, o Direito Ambiental abrange dimensões humanas, ecológicas e econômicas. Enquanto dimensão humana é um processo que amplia os direitos sociais e humanos, e está previsto nos artigos 225 e 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, que assim expõe:

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.

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Quanto à dimensão ecológica no Direito Ambiental, o núcleo do sujeito do direito é a proteção dos bens ambientais, a fim de garantir aos seres humanos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como existe uma obrigação para o Estado na proteção da fauna e da flora.

Para Cavalcante (2008, p. 55) o meio ambiente se configura como:

Um bem difuso que precisa ser protegido. Sob esta concepção, a Lei (Constitucional e Infraconstitucional) é tida como um Escudo Protetor, usado como um instrumento de defesa em relação aos agentes econômicos. Neste diapasão, e exercendo a função de guardião, a Constituição Federal vigente amparou abertamente o Meio Ambiente com o artigo 225, todavia, não se pode deixar de considerar que meio ambiente e atividade econômica estão intrinsecamente relacionados, visto que toda atividade econômica depende do uso direto ou indireto dos recursos naturais.

Por fim, no que se refere à dimensão econômica no Direito Ambiental, o artigo 170, inciso VI, da *Constituição Federal* traz expressa menção ao 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.

Dessa forma, a atividade econômica deve ser exercida com respeito ao ambiente. E o desenvolvimento sustentável objetiva conciliar a conservação dos recursos ambientais e o desenvolvimento econômico, para garantir condição de vida mais digna e humana para as pessoas, eliminando condições que atualmente são inaceitáveis e, simultaneamente, manter um nível adequado de recursos ambientais relevantes.

Portanto, o Direito Ambiental é constituído por normas e princípios destinado à preservação do meio ambiente, que é bem de uso comum e deve ser protegido por toda a sociedade e pelo Poder Público.

### 2.3.2 Classificação do Meio Ambiente

Como visto, o meio ambiente não é somente o ambiente natural. De acordo com a doutrina jurídica ambiental dominante, classifica-se em: meio ambiente natural ou físico, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho. Passa-se, neste momento, à análise de cada um desses aspectos.

Nos termos do inciso V do artigo 3º da Lei nº 6.938/81, os recursos naturais compreendem, a saber: “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”. Tratam de recursos que são colocados à disposição do homem.

A tutela jurídica do meio ambiente natural concentra-se no artigo 225 da *Constituição Federal*, bem como na Lei de Política Ambiental, na Lei dos Crimes Ambientais, na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e na Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos.

Para Marques (2005, p. 43) meio ambiente natural é:

Aquele composto dos elementos existentes na natureza, para cuja criação não concorreu o homem. Assim, resumem-se esses elementos ao ar, a água, ao solo, à fauna e à flora. E é o conjunto desses elementos que proporciona vida ao homem; o conjunto desses elementos, mantidos em equilíbrio, proporciona sadia qualidade de vida ao homem.

Beltrão (2008, p. 21) diz que o meio ambiente natural ou físico constitui: “ar, atmosfera, água, solo, subsolo, fauna, flora e biodiversidade. Corresponde, portanto, aos elementos naturais que são tradicionalmente associados ao meio ambiente”.

Sobre este aspecto do meio ambiente Séguin (2006, p. 20) escreve:

Inicialmente, só se cogitava no Meio Ambiente Natural, que independia da atuação humana, apenas sofrendo as repercussões de suas atividades poluidoras. Composto pela fauna, flora, águas, biosfera, solo, ar atmosférico, com a interação dos seres vivos e de seu meio formando a Biota.

Outro conceito de meio ambiente natural é o apresentado por Barbosa (2007, p. 51), *ex vi*:

O *meio ambiente natural* pode ser compreendido como um meio ambiente que se formou, ao longo dos tempos histórico-geológico e biológico, independente da ação do homem, isto é, foi gerado pela natureza. Este meio ambiente é constituído de água, flora, fauna, solo, biosfera, ar, bem como por meio da atuação de outros seres vivos, além do homem, formando a biota.

Em arremate a estes ensinamentos, Fiorillo (2005, p. 20) menciona que o meio ambiente natural ou físico é constituído por: “solo, água, ar atmosférico, flora e fauna. Concentra o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem”.

Com relação ao meio ambiente cultural, seu conceito é previsto no artigo 216 da *Constituição Federal*, que o delimita da seguinte forma:

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

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

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

Barbosa (2007, p. 51) conceitua o meio ambiente cultural como:

Aqueles que constituem patrimônio cultural, isto é, os bens da natureza (materiais como imateriais), tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: as formas de expressão; os modos de criar, fazer e viver; as criações científicas, artísticas e tecnológicas; as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artísticas-culturais; os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

No dizer de Beltrão (2008, p. 22) o meio ambiente cultural consiste nas:

Intervenções humanas, materiais ou imateriais, que possuem um especial valor cultural, referente à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da nacionalidade ou sociedade brasileiras. Abrange, portanto, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico, ecológico, etc.

Outro conceito de meio ambiente cultural é o apresentado por Marques (2005, p. 49):

O meio ambiente cultural pode estar representado por uma edificação isolada ou pelo conjunto de edificações de uma cidade, um monumento, uma obra de arte e até mesmo por um sentimento que reflita as origens, a formação ou os costumes de um povo.

A proteção do patrimônio cultural brasileiro cabe ao Poder Público com a participação da sociedade, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acatamento e preservação, conforme preceitua o § 1º, do artigo 216 da *Constituição Federal*.

Outro aspecto do meio ambiente é o artificial ou construído, que está diretamente relacionado ao conceito de cidade. Sua natureza jurídica ambiental é estabelecida pela *Constituição Federal*, e principalmente pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Fiorillo (2005, p. 259) compreende que o meio ambiente artificial é o:

Espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto). Dessa forma, todo o espaço construído, bem como todos os espaços habitáveis pelo homem compõem o meio ambiente artificial.

Barbosa (2007, p. 51) também conceitua meio ambiente construído ou artificial como:

O meio *ambiente construído ou artificial* pode ser conceituado como aquele que sofreu alteração por intermédio da ação humana, com o fito de atender aos seus anseios sociais. O meio ambiente construído ou artificial é, então, todo o espaço físico construído pelo homem, tais como edifícios e demais formas de assentamento humano que modifiquem os espaços urbanos.

A proteção geral do meio ambiente artificial ou construído de forma mediata encontra-se determinada no artigo 225 da *Constituição Federal*, e de forma imediata no artigo 182 do mesmo diploma:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O primeiro objetivo da política urbana é a realização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. Diz que a função social da cidade ocorre quando proporciona aos seus habitantes os direitos fundamentais, por exemplo, o direito à vida, bem como garante os direitos sociais, como a educação, dentre outros direitos. Para tanto, é necessária a participação do Município nos termos do Artigo 30, inciso VIII, da *Constituição Federal*. Por conseguinte, as principais funções sociais da sociedade são: habitação, circulação, lazer e trabalho.

O segundo objetivo desta política é a garantia do bem-estar dos seus habitantes. Significa que, além da execução dos direitos previstos no objetivo anterior, estes devem proporcionar aos habitantes da cidade e dos indivíduos que estejam naquele território a sensação de bem-estar.

Compete à União fixar as diretrizes gerais dos objetivos de desenvolvimento da política urbana, que os Estados e Municípios deverão adotar. Ressalte-se que os Municípios possuem autonomia para a organização dos serviços públicos de interesse local; contudo, aqueles com mais de 20 (vinte) mil habitantes são obrigados a ter o Plano Diretor.

Por último, o aspecto do meio ambiente do trabalho, que se originou conforme Barbosa (2007, p. 52) com:

A exploração do capitalismo e o crescimento do Estado. Tempos após a revolução industrial se consolidar, as conseqüências da degradação ambiental começaram a aparecer no cenário mundial, principalmente, no tocante à qualidade de vida.

Segundo Rocha (2002, p. 132-133), o meio ambiente do trabalho constitui-se em:

Espaço de concretização das relações de trabalho. Na realidade, a noção de um *locus* onde presta o trabalho humano requer uma necessária correlação sobre a atividade desempenhada, condições e performance do trabalho, bem como, sobre os riscos que podem ocasionar efeitos físicos, psíquicos e sociais sobre o ser humano.

Outra concepção de meio ambiente do trabalho é o apresentado por Belfort (2003, p. 54), a saber:

Pode-se traduzir o meio ambiente do trabalho como sendo o local onde se desenvolve a prestação dos serviços, quer interna ou externamente, e também o ambiente reservado pelo empregador para o descanso do trabalhador, dotado de condições higiênicas básicas, regras de segurança capazes de preservar a integridade física e a saúde das pessoas envolvidas no labor, com o domínio, o controle, o reconhecimento e a avaliação dos riscos concretos ou potenciais existentes, assim considerados agentes químicos, físicos e biológicos, no objetivo primacial de propiciar qualidade de vida satisfatória e a proteção secundária do conjunto de bens móveis e imóveis utilizados na atividade produtiva.

De conformidade com que vem estabelecido na *Constituição Federal* nos incisos XXII, XXIII e XXVIII, do artigo 7º:

Art. 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]

XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

XXIII - adicional de remuneração para as atividades penosas, insalubres ou perigosas, na forma da lei;

[...]

XXVIII - seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador, sem excluir a indenização a que este está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa.

A *Constituição Federal* ainda prevê, nos artigos 196 e 200, incisos II e VIII, o seguinte:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei:

[...]

II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;

[...]

VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Portanto, a proteção do meio ambiente do trabalho abrange os trabalhadores, os vizinhos e os transeuntes, em suas proximidades. Ainda existem meios ambientes que não se englobam nas classes já citadas, por conterem, em seu bojo, características mistas, derivadas do meio ambiental natural, meio ambiente artificial e meio ambiente cultural; é o denominado meio ambiente misto.

### 2.3.3 Princípios Ambientais

Quanto aos princípios do Direito Ambiental, não existem aspectos quantitativos ou qualitativos que os uniformizem; conseqüentemente, os doutrinadores possuem uma liberdade para abalizá-los. O presente estudo segue a corrente jusambiental, apresentando os princípios mais importantes.

O primeiro princípio é do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana.

Os direitos do homem vêm evoluindo com o passar do tempo nas sociedades, e o direito do homem de viver em ambiente não poluído é considerado atualmente de terceira geração, ao lado do direito à biodiversidade e do desenvolvimento. Estes direitos abarcam um fator novo – as futuras gerações.

No plano internacional, o direito humano ao meio ambiente é reconhecido na Declaração de Estocolmo de 1972, que no Princípio 1 estabelece que:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

Ribeiro (2008, p. 4) destaca a importância deste evento no início do processo de formulação e implantação da política ambiental brasileira, nos seguintes termos:

As posturas assumidas pelos representantes do governo brasileiro naquela Conferência, reagindo, em geral, contra as proposições de gestão sobre os processos industriais, com definição institucional de normas e padrões ambientais de controle, resultaram em pressões internacionais que levaram a delegação brasileira que participou do evento em Estocolmo a propor a criação de um órgão de proteção ambiental no Brasil.

A questão do meio ambiente saudável como direito exclusivo do homem foi colocada com maior propriedade na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, fixando, em seu Princípio 1, o seguinte: “os seres humanos são o centro das preocupações relacionadas com o desenvolvimento sustentável. Eles têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com o meio ambiente”.

Esse direito fundamental da pessoa humana foi recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro no *caput* do artigo 225 da *Constituição Federal*, que consagrou o entendimento de que o meio ambiente equilibrado é direito de todos, e cabe ao Poder Público e à coletividade sua defesa e proteção. É importante respeitar o meio ambiente, assim como é direito de todos satisfazer suas necessidades, no entanto, todos são responsáveis pela proteção ambiental para não comprometer a capacidade de satisfação das necessidades das gerações futuras.

Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, segundo Paulo e Alexandrino (2007, p. 986-987), incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover 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, 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.

O segundo princípio refere-se ao da prevenção. Na língua portuguesa, os vocábulos prevenção e precaução são usados como sinônimos; contudo, a doutrina jurídica do meio ambiente faz distinção entre eles. A precaução é um conceito mais restritivo que o da prevenção. Na precaução não se sabe quais os danos irreversíveis gerados por determinado empreendimento, o que pode levar a sua não autorização. Enquanto, a prevenção tem o conhecimento dos danos ambientais, e por isso busca compatibilizar a atividade a ser licenciada e a proteção ambiental através da imposição de condicionantes ao projeto. Segundo Pereira (2008, p. 247), o emprego dos meios de preservação ocorre através da:

A aplicação do princípio da precaução relaciona-se intensamente com a avaliação prévia das atividades humanas. Onde, diagnosticado o risco, pondera-se sobre meios de evitar os prejuízos e aí entra o exame da oportunidade do emprego dos meios de preservação.

Neste sentido, leciona Antunes (2006, p. 39):

O princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis. Com base no princípio da prevenção que o licenciamento ambiental e, até mesmo, os estudos de impacto ambiental podem ser realizados e são solicitados pelas autoridades públicas.

O princípio da prevenção evidencia-se principalmente no estudo prévio de impacto ambiental, previsto na Lei nº 6.938/81, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, e posteriormente consagrado no inciso IV do artigo 225 da *Constituição Federal*, que dispõe sobre “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”.

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento prevê no Princípio 15, o princípio da prevenção, nos seguintes termos:

Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando prevenir a degradação do meio ambiente.

Para Marques (2005, p. 84), prevenir “é evitar a ocorrência do dano, adotando posturas que contribuam para a eliminação de riscos ao meio ambiente”.

De acordo com Séguin (2006, p. 101), o princípio da prevenção apresenta as seguintes características:

Incerteza do dano ambiental, tipologia do risco ou da ameaça, custo das medidas de prevenção, implementação imediata das medidas de prevenção ou não adiamento, correlação entre este princípio e os estatuídos pela CF para pautar a atuação da Administração Pública, em especial o da Eficiência, a inversão do ônus da prova em proveito do Meio Ambiente.

Dessa forma, o princípio da prevenção deve ser pautado inicialmente na consciência ecológica de toda sociedade através da informação, esclarecendo os direitos e deveres ambientais, para reduzir os problemas ecossistêmicos. Contudo, existem falhas, por exemplo, no descumprimento por parte do Poder Público das normas ambientais, bem como é evidente que a Lei nº 9.605/98, que trata dos crimes ambientais e a Lei nº 9.795/99, que se refere à educação ambiental, ainda não alcançaram os desejos esperados.

Um terceiro princípio é o do poluidor-pagador, e tem sua origem na Recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Granziera (2009, p. 64) menciona seu significado:

Em nenhuma hipótese o princípio poluidor pagador significa pagar para poluir. Seu significado refere-se aos custos sociais externos que acompanham a atividade econômica que devem ser internalizados, isto é, devem ser considerados pelo empreendedor e computados no custo do produto final.

No ordenamento jurídico brasileiro, o princípio do poluidor-pagador está previsto nos seguintes termos do artigo 225, § 3º da *Constituição Federal*: “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

Dessa forma, o princípio do poluidor-pagador índice em duas órbitas: a primeira refere-se ao conjunto de ações voltadas à preservação do dano, a cargo do empreendedor; a segunda na responsabilidade administrativa, penal e civil, caso ocorra dano, conforme determinação legal acima mencionada.

Em arremate a este entendimento, Fiorillo (2005, p. 30) ensina:

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

Para Melo (2007, p. 31), o princípio do poluidor-pagador se destaca por:

Evitar a ocorrência de danos ambientais, à medida que atua como estimulante negativo àquele potencial poluidor do meio ambiente. No entanto continua incidindo, quando tutela as situações em que o dano ambiental já tenha ocorrido, ou seja, aplica-se, igualmente nos casos de reparação dos danos causados ao meio ambiente.

O ordenamento jurídico infraconstitucional prevê no artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 6.938/81, que um dos objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente consiste na: “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”.

A Lei nº 6.938/81 dispõe no artigo 14, § 1º, o que sucede:

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 responsabilidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por dano causados ao meio ambiente.

O quarto princípio é o da informação que versa um dos fundamentos de um regime democrático, cominando transparência e moralidade aos atos da administração pública. Esta, por sua vez, deve garantir ao público em geral o direito de acesso a todas as informações. Para Lira (2008, p. 72), a informação “torna-se um fator preponderante para se promover o desenvolvimento de forma sustentável através do uso eficiente dos sistemas de indicadores de sustentabilidade”.

Granziera (2009, p. 61) diz que o princípio da informação constitui:

A base para qualquer tomada de decisão, seja no âmbito dos governos, seja na iniciativa privada, seja nas movimentações sociais. É do conhecimento e da análise dos fatos que se podem propor medidas atinentes à busca de caminhos adequados às necessidades. Isso aplica, também, ao meio ambiente.

Granziera (2009, p. 61) ainda ensina que:

As informações ambientais devem ser organizadas em sistemas de dados que servirão de instrumentos indispensáveis para os gestores e fraquearão a participação da sociedade nos processo de decisão. A obrigatoriedade de o Poder Público prestar informação sobre os fatos acima mencionados refere-se à segurança à saúde pública, confirmando-se o direito à informação como fator de proteção aos direitos do cidadão, em sua mais básica expressão: o direito à vida.

Trata de um princípio amparado pela *Constituição Federal*, no artigo 5º, inciso XIV, quando diz: “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”, bem como no inciso XXXIII do mesmo artigo quando determina que:

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.

Nessa perspectiva, a Declaração do Rio de 1992 assim dispõe, no Princípio nº 10:

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere a compensação e reparação de danos.

Sobre o tema, Beltrão (2008, p. 44) escreve:

Ressalte-se que a simples publicidade formal de atos da administração pública, embora necessária, não é suficiente. A administração pública tem, portanto, o dever de disponibilizar as informações ambientais a todos, independentemente de haver ou não interesse particular envolvido.

Além disso, as organizações não-governamentais do mesmo modo devem ser fiscalizadas pelo Tribunal de Contas a fim de prevenir possíveis desvios financeiros.

Outro princípio se refere ao da obrigatoriedade da intervenção federal. Barbosa (2007, p. 34) esclarece que:

Este princípio é importante, em face do Poder Público, em casos de agressões ao meio ambiente, não poder se omitir de tomar as medidas cabíveis quando necessário. Frise-se, que as normas ambientais, via de regra, não são de natureza privada e sim, de ordem pública. Diante do argumento apresentado, se o Poder Público não adotar os procedimentos legais e administrativos condizentes, contra a omissão, pode e deve sofrer ação civil por omissão e ação criminal por prevaricação.

Séguin (2006, p. 100) vaticina que:

Está agasalhado no *caput* do art. 225 da CF e no art. 2º da Lei nº 6.938/1981. As normas ambientais são de ordem pública, de observância obrigatória por todos, inclusive o Poder Público. Não pode a Administração Pública omitir-se de adotar as medidas que lhe competem, sob pena de responsabilidade civil por omissão e criminal pelo tipo da prevaricação. Dentro do princípio informativo da Administração Pública do poder-dever, aquele que detém a atribuição recebe também a obrigação. A obrigatoriedade de intervenção, para que seja eficiente, tem de ser temporalmente oportuna. O retardamento do comportamento devido pode acarretar responsabilidade por omissão, posto que fere ao princípio da eficiência estatuído no *caput* do art. 37 da CF.

O sexto princípio é o da participação; através dele o cidadão pode compartilhar nos processos decisórios, inclusive aqueles relativos ao meio ambiente. A participação da coletividade possui duas vertentes, quais sejam: a primeira, o respeito às normas de proteção ambiental; e a segunda exigindo que o Poder Público, mediante a sociedade civil organizada, adote medidas concernentes a solucionar as questões de meio ambiente.

Segundo Barbosa (2007, p. 35): “o princípio da participação assegura que o cidadão possa participar efetivamente nos destinos ambientais do país”.

Para Fiorillo (2005, p. 41), falar da participação tem em vista “a conduta de *tomar parte* em alguma coisa, agir em conjunto. Dadas à importância e a

necessidade dessa ação conjunta, esse foi um dos objetivos abraçados pela nossa Carta Magna, no tocante à defesa do meio ambiente”.

Salienta Séguin (2006, p. 106) sobre o princípio da participação que:

A meu ver, este princípio é de tal importância que a ele dedico capítulo autônomo. Nossa Constituição, que recebeu o codinome de Cidadã menciona a palavra participação em diversos momentos. Na verdade, só pode existir cidadania se houver participação. A vida social impõe solidariedade e comprometimentos, incabíveis numa concepção hedonista de vida. Participar é exercer a cidadania. É um direito a ser exercido e não apenas um dever a ser cumprido.

Faganello (2007, p. 28) discorre sobre o interesse da sociedade nos termos do princípio da participação da seguinte forma:

A sociedade vem mostrando um interesse cada vez maior em participar mais ativamente da discussão e gestão de questões relacionadas ao meio ambiente. A mobilização da sociedade civil surge como uma fonte aliada para solução dos problemas ambientais.

Antunes (2006, p. 29) apresenta as formas de participação no sistema constitucional brasileiro, que são:

- O dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente;
- O direito de opinar sobre as políticas públicas, através de:
  - a) participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc;
  - b) participação mediante a utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como ações populares, as representações e outros;
  - c) as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos. A materialização do princípio democrático faze-se através de diversos instrumentos processuais e procedimentais.

Dessa forma, os instrumentos postos à disposição dos cidadãos são diversos; os de iniciativa legislativa podem ser: a iniciativa popular, o plebiscito e o referendo; as medidas administrativas são: o direito de informação e o direito de petição; por fim, as medidas judiciais são: a Ação Popular e Ação Civil Pública.

Mais um princípio importante para o direito ambiental é o da cooperação. Cooperar significa agir conjuntamente, somar esforços para combater o inimigo, que pode ser a pobreza, a poluição, a seca, etc. Trata-se de uma responsabilidade coletiva em matéria ambiental, prevista no *caput* do artigo 225 da *Constituição Federal*. Cabe ao Poder Público e à sociedade atuarem em conjunto para

desenvolver uma política ambiental, para evitar a ocorrência de danos ambientais, e racionalizar as medidas de proteção necessárias.

Além disso, o princípio da cooperação ainda está previsto no artigo 2º, inciso X da Lei nº 6.938/81, e no artigo 2º, inciso III da Lei nº 10.257/01.

Sobre este princípio, a Conferência de Estocolmo de 1972 estabelece um tratado de cooperação na efetivação da responsabilidade por danos, e realça a necessidade de cooperação para ações conjuntas, conforme estabelece o Princípio 20 e o Princípio 22, *ex vi*:

Princípio 20 – Deve ser fomentada, em todos os países, especialmente naqueles em desenvolvimento, a investigação científica e medidas desenvolvimentistas, no sentido dos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. A esse respeito, o livre intercâmbio de formação e de experiências científicas atualizadas deve construir objeto de apoio e assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais; as tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento, em condições que favoreçam sua ampla difusão, sem que constituam carga econômica excessiva para esses países.

[...]

Princípio 22 – Os Estados devem cooperar para continuar desenvolvendo o direito internacional, no que se refere à responsabilidade e à indenização das vítimas da população e outros danos ambientais, que as atividades realizadas dentro da jurisdição ou sob controle de tais Estados, causem às zonas situadas forra de sua jurisdição.

Logo, Séguin (2006, p. 102) afirma que “a cooperação foi defendida como única solução para salvar o Planeta Terra da degradação que o ameaça, na certeza de que o futuro depende de um grande acordo mundial”.

Soma-se ainda o princípio do desenvolvimento sustentável que surgiu na década de 70, com o Relatório Meadows; embora muito criticado por seus cálculos e prognósticos radicais, influenciou no estudo preliminar para a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente, realizada em 1972, que por sua vez preconizou no Princípio 13 que:

A fim de lograr um ordenamento mais racional dos recursos e, assim, melhorar as condições ambientais, os Estados deveriam adotar um enfoque integrado e coordenado da planificação de seu desenvolvimento, de modo a que fique assegurada a compatibilidade do desenvolvimento, com a necessidade de proteger e melhorar o meio ambiente humano, em benefício de sua população.

O Relatório Brundtland (1988) estabeleceu o seguinte conceito de desenvolvimento sustentável:

Em essência, o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas.

Costa (2008, p. 4) define o desenvolvimento sustentável como:

Aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades. Ele contém dois conceitos-chave: 1 – o conceito de ‘necessidades’, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres no mundo, que devem receber a máxima propriedade; 2 – a noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender às necessidades presentes e futuras.

Calha mencionar o entendimento de Antonio Neto (2009, p. 6-7) sobre desenvolvimento sustentável, *ex vi*:

O desenvolvimento sustentável revela, inicialmente, a crescente insatisfação com a situação criada e imposta pelos modelos vigentes de desenvolvimento e de produção das atividades humanas. Resulta de emergentes pressões sociais pelo estabelecimento de uma maior equidade social. Na elaboração da Agenda 21 Brasileira, foi considerada fundamental que se promova à substituição progressiva dos sistemas simplificados convencionais, por sistemas diversificados que integrem os sistemas produtivos aos ecossistemas naturais. Porém, um dos mais complexos desafios para a efetividade de políticas sustentáveis está no estabelecimento de modelos que contemplem as novas tecnologias, os recursos naturais e o equilíbrio sócio-ambiental. É imprescindível a inclusão da temática ambiental nos modelos de desenvolvimento que se delineiam na esfera global, entretanto, como o fazer, ainda é uma pergunta sem resposta definitiva.

Vasconcellos (2002, p. 53) assim discorre sobre o desenvolvimento sustentável:

O desenvolvimento sustentável apresenta dimensões ambientais, econômicas, sociais, políticas e culturais, o que traz preocupações com o presente e futuro das sociedades, com a produção e consumo de bens e serviços, com a satisfação das necessidades básicas da população com a conservação e preservação dos ecossistemas, com os direitos humanos e o resgate da cidadania, com os mecanismos de participação social e distribuição do poder decisório, com a cultura política, com valores, atitudes e ideologias.

Barbosa (2007, p. 36) define o princípio do desenvolvimento sustentável como aquele que:

Procura conciliar o econômico, o social, o ambiental e o político. Daí porque explorações econômicas dos recursos ambientais devem se harmonizar com a preservação do meio ambiente, resultando melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Segundo Granziera (2009, p. 54), para assegurar o cumprimento do princípio do desenvolvimento sustentável é necessário haver:

Mecanismos institucionais de controle das atividades, para aferir se as normas previstas na legislação em vigor, concernentes à proteção do meio ambiente, estão sendo corretamente observadas pelos empreendedores. Essa competência concerne às leis e ao exercício do poder de polícia, no que tange ao estabelecimento de regulamentos, normas e padrões ambientais, a serem observados pelos empreendedores e pela Administração Pública, na fiscalização e aplicação de penalidades. Não basta que inicialmente se comprove a sustentabilidade de um empreendimento quando de seu licenciamento. É preciso que essa sustentabilidade perdure, ao longo de toda a atividade.

Portanto, o princípio do desenvolvimento sustentável é o ponto de equilíbrio entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais, para garantir as necessidades das gerações presentes, sem comprometer as necessidades das futuras gerações. Devem coexistir a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico, de forma que um não anule o outro.

Por fim, o princípio da educação ambiental desempenha um importante papel na redução dos problemas ambientais, através do processo de conscientização e informação ambiental. A primeira implantação deste princípio ocorreu no artigo 42 *Código Florestal* (Lei nº 4.771/65), que prescreve:

Art. 42. Dois anos depois da promulgação desta Lei, nenhuma autoridade poderá permitir a adoção de livros escolares de leitura que não contenham textos de educação florestal, previamente aprovados pelo Conselho Federal de Educação, ouvido o órgão florestal competente.

§ 1º As estações de rádio e televisão incluirão, obrigatoriamente, em suas programações, textos e dispositivos de interesse florestal, aprovados pelo órgão competente no limite mínimo de cinco (5) minutos semanais, distribuídos ou não em diferentes dias.

§ 2º Nos mapas e cartas oficiais serão obrigatoriamente assinalados os Parques e Florestas Públicas.

§ 3º A União e os Estados promoverão a criação e o desenvolvimento de escolas para o ensino florestal, em seus diferentes níveis.

Fiorillo (2005, p. 43) esclarece que educar ambientalmente significa:

a) reduzir os custos ambientais, à medida que a população atuará como guardião do meio ambiente; b) efetivar o princípio da prevenção; c) fixar a idéia de consciência ecológica, que buscará sempre a utilização de tecnologias limpas; d) incentivar a realização do princípio da solidariedade, no exato sentido que perceberá o meio ambiente é único, indivisível e de titulares indetermináveis, devendo ser justa e distributivamente acessível a todos; e) efetivar o princípio da participação, entre outras finalidades.

O princípio da educação ambiental assumiu grande destaque no panorama jurídico que adveio com a Lei nº 9.795/99, instituidora da Política Nacional da Educação Ambiental, que assim definiu no artigo 1º:

Entende-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.

Analisando este conceito, Silva (2009, p. 31) apresenta o seguinte argumento:

É pertinente mencionar que os objetivos desses processos estão interrelacionados e são interdependentes, pois à medida que novos conhecimentos são construídos, novas habilidades são desenvolvidas refletindo-se diretamente em ações.

#### 2.3.4. Bens Ambientais

Os bens de natureza difusa passaram a ser objeto de maior preocupação do legislador a partir de meados do século XX, com a formação da sociedade de massa. Com o advento da *Constituição Federal* de 1988, começou uma nova categoria de bens.

Conceituar bens remete ao conhecimento da doutrina civil que, segundo Gonçalves (2009, p. 240), significa:

*Bem*, em sentido filosófico, é tudo o que satisfaz uma necessidade humana. Juridicamente falando, o conceito de coisas corresponde ao de bens, mas nem sempre há perfeita sincronização entre as duas expressões. Às vezes, coisas são o gênero e bens, a espécie; outras vezes, estes são o gênero e aquelas, a espécie; outras, finalmente, são os dois termos usados como sinônimos, havendo então eles coincidência de significação.

Gonçalves conclui que são bens as: “coisas materiais, concretas, úteis aos homens e de expressão econômica, suscetíveis de apropriação, bem como as de existência imaterial economicamente apreciáveis”.

No dizer de Venosa (2006, p. 304), bens significa:

Tudo o que pode proporcionar utilidade aos homens. Não deve ser confundido com *coisas*, embora a doutrina longe está de ser uníssona. Bem, numa concepção ampla, é tudo que corresponde a nossos desejos, nosso afeto em uma visão não jurídica. No campo jurídico, bem deve ser considerado aquilo que tem valor, abstraindo-se daí a noção pecuniária do termo. Para o direito, *bem* é uma utilidade econômica ou não econômica.

Para Nader (2003, p. 294) as noções ética e econômica de bem são estas:

Sob o aspecto ético *bem* é tudo aquilo que promove a pessoa de uma forma integral e interada. Se algo é prazeroso, mas ao mesmo tempo aniquila o moral ou o físico, não constitui um bem, igualmente se proporciona satisfação individual, mas em detrimento do semelhante. Ainda sob a conotação ética, tem-se que o bem corresponde a uma sintonia com a *natureza das coisas* ou, mais precisamente, com a *justiça*. O bem, de acordo com esta dimensão, não pode estar presente se a justiça estiver ausente. Em economia, a noção de bem corresponde às coisas que satisfazem necessidades humanas e são suscetíveis de avaliação em dinheiro. Para alcançar qualificação econômica é necessário que as coisas, além de úteis, se caracterizem pela *raridade*.

Fiuza (2003, p. 146) ensina os requisitos necessários para que um bem seja objeto de uma relação jurídica, *ex vi*:

- 1º) interesse econômico: o bem deve representar interesse de ordem econômica. Uma folha seca não será bem nem coisa para o Direito;
- 2º) gestão econômica: deve ser possível individualizar e valorar o bem. A luz do sol, por exemplo, não possui gestão econômica. Portanto, não será bem nem coisa para o Direito;
- 3º) subordinação jurídica: o bem deve ser passível de subordinação a uma pessoa. Tampouco deste ângulo a luz do sol seria bem ou coisa.

Com base nas noções de bens percebe-se que estes são os objetos da relação jurídica, que consistem, segundo Gonçalves (2009, p. 239-240), em:

Coisas (relações reais), em ações humanas (nas relações obrigacionais) e também em certos atributos da personalidade, como o direito à imagem, bem como em determinados direitos, como o usufruto de crédito, a cessão de crédito, o poder familiar, a tutela etc.

Quanto à classificação dos bens, Diniz (2003) apresenta a seguinte classificação: a) bens considerados em si mesmos, podem ser: corpóreos e incorpóreos, imóveis e móveis, fungíveis e infungíveis, consumíveis e inconsumíveis, divisíveis e indivisíveis, singulares e coletivos; b) bens reciprocamente considerados, são: a coisa principal e a acessória, que por sua vez subdivide em: frutos, produtos, rendimentos, benfeitorias, acessão, pertença e partes integrantes; c) bens considerados em relação ao titular do domínio, são: públicos e privados; e d) bens fora do comércio, são os alienáveis e inalienáveis.

Passe-se agora a detalhar sobre a titularidade do bem público e do bem particular. Desde o *Código Civil* de 1916 já existia a distinção entre estes bens, conforme prevê o Artigo 65: “São públicos os bens de domínio nacional pertencentes à União, aos Estados, ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”. Esta concepção ideológica não foi alterada e está prevista atualmente no Artigo 98 do “novo” Código Civil.

Os bens públicos são aqueles que têm por seu domínio a pessoa jurídica de direito público interno, que pode ser a União, os Estados e os Municípios. Enquanto que os bens privados são aqueles pertencentes à pessoa natural ou jurídica de direito privado.

De acordo com o artigo 99 do *Código Civil*, os bens públicos classificam-se em:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

O artigo 225 do texto constitucional estabelece a existência jurídica de um bem com estrutura de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, o que caracteriza uma inovação jurídica disciplinando bem que não é público e nem privado. Essa vinculação da norma ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ratifica que todos são titulares de um direito difuso, pois transcende a individualidade e reporta à coletividade de pessoas indefinidas.

Desse modo, Fiorillo (2005, p. 63) conceitua bem ambiental como:

Um bem de *uso comum do povo*, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais, e, ainda, um bem *essencial à qualidade de vida*. Devemos frisar que uma vida saudável reclama a satisfação dos fundamentos democráticos de nossa Constituição Federal, entre eles, o da dignidade da pessoa humana, conforme dispõe o art. 1º, III.

Serpa (2008, p. 46), ao discorrer sobre a aplicabilidade das normas ambientais, diz que: “o bem ambiental pode ser tutelado pelo Poder Público, como também é de responsabilidade de toda a comunidade, caracterizando-se como dever, não uma mera norma moral de conduta”.

Segundo Granziera (2009, p. 12), os bens ambientais se classificam a luz de seu domínio em:

São bens públicos de uso comum as águas superficiais e subterrâneas, os lagos, assim como as praias. Também o são a fauna e o subsolo. Pertencem a todos, de modo difuso, o ar, os mares, o patrimônio genético. Pertencem ao proprietário, independentemente de sua natureza pública ou particular, o solo e as florestas, respeitada a sua função social.

Assim, o bem jurídico mais importante é o patrimônio ambiental, segundo as lições de Sirvinskas (2004, p. 15):

O bem jurídico mais importante é o patrimônio ambiental; sem essa proteção não há se falar em vida sobre o planeta terra. A água, o solo e o ar são os bens jurídicos mais importantes depois do homem. Este não sobreviveria na lua, por exemplo. Pensar de maneira diferente é inverter os valores sociais mais relevantes. Mudar é preciso para preservar o meio ambiente sem, contudo, ofender as garantias e os direitos alcançados no envolver dos tempos. O *homem* deve ser o centro das questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável. Procura-se, atualmente, proteger o *meio ambiente*, utilizando-se de todos os instrumentos necessários, tendo-se como aliado o próprio direito penal.

O bem ambiental caracteriza-se, de acordo com Fiorillo (2005, p. 60), a saber:

Um bem que tem como característica constitucional mais relevante ser **ESSENCIAL À SADIJA QUALIDADE DE VIDA**, sendo ontologicamente de uso comum do povo, podendo ser desfrutado por toda e qualquer pessoa dentro dos limites constitucionais.

Não se pode olvidar que os bens ambientais caracterizam-se por serem bem de uso comum do povo, porque pertence a toda a coletividade, como também bem essencial à sadia qualidade de vida, por serem bens fundamentais à garantia da dignidade da pessoa humana, ou seja, ter uma vida com dignidade que satisfaça valores mínimos assegurados pelo Estado, tais como: educação, saúde, trabalho, moradia, segurança, lazer, etc.

Contudo, a principal característica que diferencia o bem público e do bem difuso é que este não é patrimônio público, tendo em vista que o legislador constituinte distinguiu os bens pertencentes ao patrimônio público dos pertencentes a toda a coletividade. Logo, atualmente existem três categorias de bens: os públicos, os privados e os difusos.

Destarte que mesmo a *Constituição Federal* determine em vários artigos que os bens tipicamente ambientais pertencem à União ou aos Estados, conforme preceitua o artigo 20, incisos III, IV e V, e artigo 26, incisos I, II e III, trata-se de uma inverdade, visto que os bens ambientais não são propriedades dos entes federados, mas pertencem à coletividade.

Ressalte-se que a natureza jurídica do bem ambiental é o uso comum do povo, criada numa ordem econômica do capitalismo, a fim de atender às relações de consumo, bem como sob uma nova perspectiva constitucional que valoriza a dignidade da pessoa humana.

### 2.3.5. Ética Ambiental

O termo ética tem origem grega, de *êthos*, comportamento. Ao longo do tempo este significado sofreu alterações; inicialmente denominava o local da morada, a habitação, e depois passou a significar a atitude do homem perante a sociedade, os seus valores espirituais em relação ao mundo.

A partir de Aristóteles a ética passou a ser denominada como sendo de caráter de cada pessoa; seu modo de ser deriva da vida social. Trata de uma ciência da prática humana, que tem por objeto a ação.

Em síntese, ética, segundo Acquaviva (1995, p. 645-646), significa que:

a) a ética observa o comportamento humano e aponta seus erros e desvios; b) formula os princípios básicos a que deve subordinar-se a conduta do homem, onde quer que se encontre; c) a par de valores genéricos e estáveis, a ética é ajustável a cada época e a cada circunstância; d) a ética depende da filosofia, pois cada sistema moral baseia-se em outro, de natureza filosófica e, conseqüentemente, ela varia com as filosofias.

Fonseca (2005, p. 11) entende por ética: “a teoria, o conhecimento, ou a ciência do comportamento moral, que busca explicar, compreender, justificar e criticar a moral ou as morais de uma sociedade. Esta é filosófica e científica”.

A reparação de danos ambientais está pautada em aspectos de cunho ético-jurídico; dessa forma, deve-se analisar o tema sobre o ângulo da ética.

Com os avanços tecnológicos nas últimas décadas, muitos problemas que afligiam a humanidade foram solucionados, porém surgiram desafios para o futuro, por exemplo, como compatibilizar as poderosas máquinas, os instrumentos de produção industrial e o desenvolvimento sustentável.

O crescimento econômico tem se caracterizado pelo aperfeiçoamento da técnica e dos equipamentos para obtenção dos recursos naturais em níveis insonháveis, bem como pelos métodos de produção industrial que causam a degradação ambiental, tais como: contaminação dos corpos d'água, do ar atmosférico, do solo, da fauna e da flora, etc., sendo em muitos casos irreversíveis.

A procura pela satisfação das necessidades da humanidade fez com que aumentasse o consumo, sem preocupação com o sacrifício da natureza. Todavia, o desenvolvimento tecnológico e o progresso econômico ocasionaram mazelas ambientais, o que implica na adoção de novos padrões de conduta para que os humanos possam ter um futuro feliz e menos comprometido.

Um caminho para uma solução inovadora ao desenvolvimento a qualquer custo é o enfoque ético associado ao instituto da responsabilidade. Sobre este enfoque, Sampaio (2003, p. 17) escreve:

A utilização de enfoque ético sustentáculo para a promoção de modificações que possam ser adotadas no próximo milênio parte de uma premissa fundamental: as bases em que se fundam a Ética e a Ciência Jurídica atuais – em particular a responsabilidade civil – não se mostram totalmente adequadas à realidade do mundo de hoje, no qual o desenvolvimento tecnológico propicia condições ao Homem para que suas ações tenham repercussões muito mais amplas no espaço e no tempo do que em qualquer outra época, assim como, o que parece ser mais importante, embute, em tais ações, um componente de imprevisibilidade quanto a seus efeitos que, outrora, não existia.

Dessa forma, é preciso desenvolver novos princípios de ordem ética e jurídica que sejam capazes de auxiliar o pensamento e a conduta do homem diante dos desafios existentes e os que hão de vir. Uma proposta é a ampliação do campo da moral, no qual possuem relevância ética os seres vivos não humanos, como também a expansão dos valores de solidariedade e justiça à natureza, o que aludi maiores deveres aos elementos naturais, indispensáveis ao equilíbrio da terra, e garantir às futuras gerações a possibilidade de viver com dignidade.

A potencialidade destrutiva das ações tecnológica do homem ocasiona risco às vidas na terra, sujeitam a responsabilidade ser posta no centro do debate ético. O desenvolvimento tecnológico promoveu o processo de degradação ambiental, e agora este mesmo desenvolvimento deve preservar o ambiente a todo custo.

Não se aplica mais a ética tradicional do passado e a Ciência Jurídica referente à dogmática da reparação de danos, sendo necessário a revisão da ética e de alguns dos institutos clássicos do Direito. No início, a responsabilidade civil buscava maior justiça social através da reparação de danos; desde logo, assumiu o risco como fonte desta responsabilidade. Atualmente, a ética deve avaliar as seguintes premissas: a condição da vida humana na terra, tanto as provenientes da natureza humana como da natureza das coisas que cercam o homem.

A principal característica diferenciadora das ações tecnológicas do passado para as presentes é a imprevisibilidade de efeitos e conseqüências futuros, como, por exemplo, o que ocorre na tecnologia de guerra que proporciona à força armada sobrepujar outra. Agora se exige resposta satisfatória a questões que se manifestam ao longo do tempo.

As inovações tecnológicas têm proporcionado o aumento da expectativa de vida do ser humano, e ainda controla o comportamento humano mediante substâncias químicas e outros mecanismos com esse fim, por exemplo, os de estímulo nervoso e, por fim, a manipulação genética. É de se reconhecer os benefícios inegáveis destas tecnologias; por outro lado, não se pode negar a possibilidade do seu mau uso, ou seja, podem ser utilizados para fins prejudiciais à humanidade. Contudo, mesmo reconhecendo os benefícios das novas tecnologias, esses progressos ainda serão questionados sob o ponto de vista ético, quanto aos limites na sua aplicação.

Diante da imprevisão dos efeitos e das dimensões espaciais e temporais de suas ações, impõe ao homem adotar uma postura de humildade, para que o ser

humano tenha mais cuidado na prática de seus atos, e desistir de praticá-los quando expor em risco as vidas na terra.

Desta feita, todos os homens possuem sua parcela de responsabilidade e se sujeitam a sanções caso não desempenhem satisfatoriamente as condições mínimas de qualidade de vida e bem-estar para as presentes e futuras gerações.

A ética ambiental questiona o estilo de vida da humanidade no cotidiano, a partir dos atos praticados como, por exemplo, passear de automóvel, até questionar os processos produtivos que causam danos ambientais. Além disso, a ética ambiental pode ser antropocêntrica e biocêntrica. Sampaio (2003, p. 41) faz a distinção entre estas éticas, a saber:

A teoria antropocêntrica assegura que os deveres morais do Homem, de respeito ao mundo natural, são derivados dos que têm uns em relação aos outros. Um dos argumentos que caracterizam a referida teoria é o direito das futuras gerações à vida segura e saudável. Para esse fim, faz-se necessário que cada ser humano dê sua contribuição para conservar-se o meio ambiente equilibrado, não deteriorá-lo e assegurar que o bem-estar dos próximos habitantes da Terra não seja posto em perigo.

De acordo com a teoria biocêntrica, as obrigações e responsabilidades que as pessoas têm em relação aos demais seres vivos surgem de relações morais existentes entre os homens e o próprio mundo natural, o qual, nessa visão, não está posto como objeto a ser explorado pelos humanos nem podem, os demais seres vivos, serem considerados meras fontes de uso e consumo.

Costa (2007, p. 181) defende a impossibilidade de uma ética ambiental nos seguintes termos:

Uma ética ambiental somente poderia existir de um raciocínio e juízes morais familiares a quem valora. Assim, afirmamos a impossibilidade de uma nova ética; e se essa fosse criada, para ter credibilidade, deveria referir-se a padrões já existentes, da moral vigente, pois é o ser humano e sua racionalidade que constrói e justifica o que entendemos por ética. Por isso, quanto mais um organismo não-humano estiver próximo a nós em comportamento e anatomia, mais seremos levados a pensar que esse ser tem estatuto mental consciente. Para o sujeito humano é mais fácil imaginar, por analogia, que um cão ou um boi podem sentir dor ao sofrerem maus tratos, mas é difícil imaginar a mesma situação aplicada a uma árvore ou a uma pedra. E isso certamente se deve ao fato de que nós, humanos, somos também animais.

A questão da ética, segundo Fonseca (2005, p. 11-12):

É algo que merece ser considerado a priori em relação à responsabilidade social das empresas. Pois não é possível conceber uma empresa como cidadã, sem que esta tenha incorporado à sua cultura organizacional, práticas eticamente corretas e moralmente aceitáveis.

Portanto, a posição do ser humano e da natureza frente ao novo padrão ético propõe o repensar dos valores e dos estilos de vida, que são aspectos indispensáveis à manutenção do meio ambiente equilibrado e da qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

### 2.3.6. Responsabilidade Civil, Penal e Administrativa por Danos Ambientais

Para abordar sobre responsabilidade por dano ambiental se faz necessário inicialmente conceituar o dano ambiental, que de acordo com Granziera (2009, p. 579) consiste em:

O dano consiste no prejuízo, na perda do valor de um determinado bem, causada por uma ação – ou omissão – específica. O dano é a alteração de uma coisa, em sentido negativo. O dano ambiental seria o prejuízo causado ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A partir deste conceito percebe-se que o meio ambiente, depois de sofrer um dano ambiental, não retorna à natureza anterior intacta pelo homem, não obstante, estabelece regras para que as atividades humanas não causem prejuízos ao equilíbrio ambiental. Assim, nos termos do artigo 3º, inciso II da Lei nº 6.938/81, o dano caracteriza-se pela: “degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente”.

Quanto à responsabilidade de assegurar a sustentabilidade ambiental, Tahim (2008, p. 78) diz que:

Recai em grande parte sobre as empresas, por serem consideradas as maiores geradoras de impactos ambientais em diferentes níveis, dependendo de suas atividades produtivas e da intensidade de uso de energia e recursos naturais, assim como pelo consumo de bens e serviços que produzem e vendem, crescente em massa.

A *Constituição Federal*, no artigo 225, § 3º, estabelece que:

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

Trata-se do princípio da independência das responsabilidades, e significa que o mesmo fato pode dar origem a sanções, civis, penais e administrativas, que se aplicam cumulativamente.

Neste ínterim, o artigo 935 do *Código Civil* estabelece que:

A responsabilidade civil é independente da criminal, não podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Quando ocorre a absolvição na esfera penal, não exime da responsabilidade civil nem administrativa.

A palavra “responsabilidade”, segundo o vocabulário jurídico, origina-se do vocábulo *responsável*, do verbo *responder*, do latim *respondere*, que tem o significado de responsabilizar-se, vir garantindo, assegurar, assumir o pagamento do que se obrigou, ou do ato que praticou.

Diniz (2004, p. 40) conceitua responsabilidade civil como:

A aplicação de medidas que obriguem uma pessoa a reparar dano moral ou patrimonial causado a terceiros, em razão de ato por ela mesma praticado, por pessoa por quem ela responde, por alguma coisa a ela pertencente ou de simples imposição legal.

A função precípua da responsabilidade civil é restabelecer a vítima ao seu *statu quo ante*, tendo em vista a quebra do equilíbrio econômico-jurídico provocado pelo dano existente, oriundo da relação entre o agente e a vítima. Desse modo, impera o princípio da *restitutio in integrum*, isto é, tanto quando possível, repõe-se a vítima à situação anterior à lesão, através de uma indenização conforme a extensão do dano. Segundo Cavalieri Filho (2008, p. 13), “limitar a reparação é impor à vítima que suporte o resto dos prejuízos não indenizados”.

Na apuração da responsabilidade civil verifica-se a existência de requisitos essenciais, tais como: a ação ou omissão, a culpa ou dolo do agente causador do

dano e o nexo de causalidade existente entre ato praticado e o prejuízo dele decorrente.

No âmbito da responsabilidade civil ambiental aplica-se a responsabilidade objetiva, conforme determinação do artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938/81:

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 de 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.

Este entendimento foi recepcionado pela *Constituição Federal* no artigo 225, ao prevê a responsabilidade objetiva pelos danos causados ao meio ambiente e também a terceiros. Na legislação civil, a responsabilidade civil ambiental é objetiva nos termos do artigo 927, parágrafo único do *Código Civil*, *ex vi*:

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.

Contudo, para caracterização da responsabilidade civil por dano ambiental não é necessário comprovar a conduta dolosa ou culposa do autor, basta que se comprove a existência de um ato, a ocorrência de um dano e o nexo de causalidade entre o ato e o dano. Essa responsabilidade foi introduzida pela teoria do risco, sendo que alguns doutrinadores a chamam de teoria objetiva; de tal modo, ensina Séguin (2006, p. 403):

Na teoria objetiva não se pesquisa a vontade do agente, apenas a causalidade entre a atividade exercida e o dano causado, dentro de uma concepção de que aquele que *tem o bônus deve arcar com o ônus* (carga probatória dinâmica), suportando os riscos naturais de seu empreendimento e assumindo o dever de indenizar os que sofreram prejuízos com suas atividades. A responsabilidade objetiva é comumente definida como a responsabilidade sem culpa, em que o realce está no dano, e não na falha de comportamento do agente.

Para Bottini (2006, p. 13) o risco refere-se a:

Tomada de consciência do perigo futuro, e às opções que o ser humano faz ou tem diante dele. É uma forma de representação do porvir e uma modalidade de produzir vínculos com este mesmo futuro. Enquanto o perigo é destinado, o risco relaciona-se com medição, com planejamento, com estratégia. O risco será sempre uma qualidade do agir humano diante de diversas opções colocadas.

No dizer de Tosini (2005, p. 13) o risco ambiental pode ser definido como “a medida de possíveis danos que uma atividade econômica pode causar ao meio ambiente”.

Segundo Granziera (2009, p. 588) a reparação de um dano, no Direito Civil, gera as seguintes obrigações para seu autor:

1. obrigação de fazer: recuperar o bem danificado;
2. obrigação de não fazer: cessar a atividade causadora do dano;
3. obrigação de dar: indenizar, em caso de impossibilidade de recuperação do bem danificado.

Com base na teoria do risco, o empreendedor deve cumprir as leis ambientais para evitar o dano ambiental. Primeiro é obrigado à prevenção, para depois dar lugar à reparação; quando o dano é irreversível cabe indenização cumulada com a reparação, caso haja meio de reparar integralmente o dano ocorrido. Quanto ao valor da indenização, deve-se aplicar o princípio do poluidor-pagador.

Nos termos do artigo 942 do *Código Civil*, a responsabilidade é solidária quando vários agentes participam de uma ação que cause danos ambientais: “os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”.

O mesmo diploma legal prevê no artigo 393 as excludentes de responsabilidade. São elas: “o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”.

Considerando o meio ambiente um direito fundamental, bem de uso comum do povo, o artigo 5º, inciso XLI da *Constituição Federal* determina que: “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”.

Preocupado com isto, o legislador infraconstitucional elaborou a Lei nº 9.605/98, que regula os crimes ambientais e, conseqüentemente, revogou os crimes ambientais previstos no *Código Penal* e nas leis esparsas. É uma lei que trata especificadamente sobre os crimes contra a fauna, a flora, o ordenamento urbano e o patrimônio cultural, e os crimes contra a administração ambiental.

Com relação à Lei de Crimes Ambientais, Kurtz (2004, p. 25) comenta:

O texto dessa Lei diz respeito à Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica e em seu artigo terceiro indica que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente, além de responsabilizar pessoas físicas, co-autoras do fato, tais como diretores e outras pessoas com o poder de decisão dentro dessas empresas. As leis brasileiras relativas ao meio ambiente estão entre as melhores do mundo e devem ser respeitadas. Esses acontecimentos e muitos outros mostram a importância de uma empresa estabelecer medidas de prevenção à poluição, investindo para evitar passivos ambientais, multas, processos, danos à imagem e perda de mercado.

A responsabilidade penal ambiental pode ser aplicada à pessoa jurídica, nos termos do artigo 3º da Lei nº 9.605/98:

As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Logo, para configuração da responsabilidade penal da pessoa jurídica são necessários dois pressupostos: primeiro, que a infração ambiental tenha sido originada de decisão de seu representante, e segundo, que tenha por motivação beneficiá-la, ou seja, busca alguma vantagem para a empresa.

Incidem nas penas cominadas na Lei dos Crimes Ambientais, na medida da sua culpabilidade, o diretor, o administrador, o membro de conselho e de órgão técnico, o auditor, o gerente, o preposto ou mandatário de pessoa jurídica que sabe da prática delituosa de outrem e deixa de impedir a sua prática, quando podia agir para evitá-la.

Ainda poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente. Assim, o “véu” protetor dos sócios pode ser retirado, para que o patrimônio individual responda pelos danos ambientais causados.

As sanções penais ambientais são: a) a pena privativa de liberdade que é aplicada unicamente às pessoas físicas, que pode ser reclusão e detenção para os crimes, e prisão simples nos casos de contravenções; b) a restritiva de direito, que pode ser: a suspensão parcial ou total das atividades, desde que não esteja obedecendo à proteção ambiental, a interdição temporária de estabelecimento, obra ou atividades que estiverem funcionando sem a devida autorização, ou em desacordo com a concedida, ou com violação de disposição legal ou regulamentar, como também a proibição de contratar com o Poder Público, ou dele receber subsídios, subvenções ou doações por até 10 (dez) anos; e c) multa, que será calculada conforme dispõe o artigo 49 do *Código Penal*:

A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multas. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa.

§ 1º. O valor do dia-multa será fixado pelo juiz não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 (cinco) vezes esse salário.

§ 2º. O valor da multa será atualizado, quando da execução, pelos índices de correção monetária.

Outra pena consiste na prestação de serviços à comunidade pela pessoa jurídica, que de acordo com o artigo 23 da Lei dos Crimes Ambientais consiste em:

- I - custeio de programas e de projetos ambientais;
- II - execução de obras de recuperação de áreas degradadas;
- III - manutenção de espaços públicos;
- IV - contribuições a entidades ambientais ou culturais públicas.

Contudo, a pena mais grave está prevista no artigo 24 da Lei dos Crimes Ambientais, *ex vi*:

A pessoa jurídica constituída ou utilizada, preponderantemente, com o fim de permitir, facilitar ou ocultar a prática de crime definido nesta Lei terá decretada sua liquidação forçada, seu patrimônio será considerado instrumento do crime e como tal perdido em favor do Fundo Penitenciário Nacional.

Neste caso, o patrimônio da empresa deveria ser revertido para a recuperação do meio ambiente e não destinado ao Fundo Penitenciário.

Ainda é possível a suspensão condicional da pena nos casos de condenação onde a pena privativa de liberdade não seja superior a 03 (três) anos.

Segundo o artigo 14 da Lei dos Crimes Ambientais, são circunstâncias que atenuam a pena:

Art. 14. São circunstâncias que atenuam a pena:

- I - baixo grau de instrução ou escolaridade do agente;
- II - arrependimento do infrator, manifestado pela espontânea reparação do dano, ou limitação significativa da degradação ambiental causada;
- III - comunicação prévia pelo agente do perigo iminente de degradação ambiental;
- IV - colaboração com os agentes encarregados da vigilância e do controle ambiental.

De acordo com a Lei dos Crimes Ambientais, as circunstâncias que agravam a pena são:

Art. 15. São circunstâncias que agravam a pena, quando não constituem ou qualificam o crime:

- I - reincidência nos crimes de natureza ambiental;
- II - ter o agente cometido a infração:
  - a) para obter vantagem pecuniária;
  - b) coagindo outrem para a execução material da infração;
  - c) afetando ou expondo a perigo, de maneira grave, a saúde pública ou o meio ambiente;
  - d) concorrendo para danos à propriedade alheia;
  - e) atingindo áreas de unidades de conservação ou áreas sujeitas, por ato do Poder Público, a regime especial de uso;
  - f) atingindo áreas urbanas ou quaisquer assentamentos humanos;
  - g) em período de defeso à fauna;
  - h) em domingo ou feriados;
  - i) à noite;
  - j) em épocas de seca ou inundações;
  - l) no interior do espaço territorial especialmente protegido;
  - m) com o emprego de métodos cruéis para abate ou captura de animais;
  - n) mediante fraude ou abuso de confiança;
  - o) mediante abuso do direito de licença, permissão ou autorização ambiental;
  - p) no interesse de pessoa jurídica mantida, total ou parcialmente, por verbas públicas ou beneficiada por incentivos fiscais;
  - q) atingindo espécies ameaçadas listadas em relatórios oficiais das autoridades competentes;
  - r) facilitada por funcionário público no exercício de suas funções.

Frise-se que se aplicam subsidiariamente a Lei dos Crimes Ambientais as disposições do *Código Penal* e do *Código de Processo Penal*.

Por fim, quanto à responsabilidade administrativa ambiental, a tutela administrativa decorre do poder de polícia, que segundo o artigo 78 do *Código Tributário Nacional* considera-se a:

Atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Para Gasparini (2001, p. 117-118) poder de polícia administrativa é a atribuição “a que dispõe a Administração Pública para condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e o exercício da liberdade dos administrados no interesse público social”.

Beltrão (2008, p. 243) conclui que o poder de polícia consiste na:

Prerrogativa da administração pública de impor limites e condições aos particulares, com fundamento em lei, em benefício de toda a coletividade. Pode ensejar tanto em uma atuação preventiva (fixação de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, o licenciamento ambiental, as avaliações de impacto ambiental etc.) quanto repressiva.

Dessa forma, a responsabilidade administrativa, segundo Granziera (2009, p. 592), refere-se:

Aos efeitos jurídicos a que se sujeita o autor de um dano ambiental perante a Administração Pública. Abrange as infrações e as sanções administrativas, temas *indissoluvelmente ligados*, pois não há infração sem a existência de uma sanção que lhe corresponda. A natureza da infração é de cunho ilícito, o que gera a aplicação de uma sanção, garantindo, assim, a exeqüibilidade da norma.

A Lei nº 9.605/98 regula parte das infrações e sanções administrativas, que foi reformulada pelo Decreto nº 6.514/08, que por sua vez foi alterado pelo Decreto nº 6.686/08. O artigo 70 desta lei considera infração administrativa ambiental “toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente”.

O parágrafo primeiro deste mesmo artigo estabelece a competência para tramitação dos processos administrativos que tratam de crimes ambientais:

§ 1º. São autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos, do Ministério da Marinha.

Além disso, qualquer pessoa que constate infração ambiental poderá dirigir representação às autoridades relacionadas acima, para efeito do exercício do seu poder de polícia.

Os prazos máximos para apuração de infração ambiental nos processos administrativos, segundo o artigo 71 da Lei nº 9.605/98, são de:

- I - vinte dias para o infrator oferecer defesa ou impugnação contra o auto de infração, contados da data da ciência da autuação;
- II - trinta dias para a autoridade competente julgar o auto de infração, contados da data da sua lavratura, apresentada ou não a defesa ou impugnação;
- III - vinte dias para o infrator recorrer da decisão condenatória à instância superior do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, ou à Diretoria de Portos e Costas, do Ministério da Marinha, de acordo com o tipo de autuação;
- IV - cinco dias para o pagamento de multa, contados da data do recebimento da notificação.

A Lei nº 9.605/98 determina no artigo 72 as sanções administrativas, a saber:

- I - advertência;
- II - multa simples;
- III - multa diária;
- IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;
- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total de atividades;
- X - (VETADO)
- XI - restritiva de direitos.

Contudo, a responsabilidade no caso de multa simples será subjetiva, pois exige o elemento subjetivo dolo ou culpa; para as demais sanções aplica-se a regra da responsabilidade objetiva.

Diante das lacunas das leis, da limitação dos princípios e do respeito à personalidade humana, a processualidade ambiental deve ser constituída, segundo Ramidoff (2007, p. 20), da seguinte forma:

Assim, na especificidade pública adequada [...] para apuração de responsabilidade administrativa, civil e penal, então instrumentalizada não só por regras processuais e procedimentais específicas, mas, sobretudo, pela integração sistêmica dos princípios que (in)formam, orientam e

(de)limitam as instâncias administrativa, civil e penal, ainda, que com ênfase ao princípio da prevenção/precaução, particularmente, próprio a esfera ambiental.

Apesar do esforço das leis em atender na maioria das vezes os anseios da sociedade, ainda existem casos que não estão previstos no ordenamento jurídico, mas aguardam a solução do litígio. Nessas hipóteses é que o Poder Judiciário deve recorrer aos princípios que orientam e (de)limitam as instâncias.

Como pondera Fiorillo (2005, p. 54) a responsabilidade administrativa ambiental tem como finalidade:

Obrigar os órgãos vinculados de forma direta ou indireta aos entes estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) a defender e preservar os bens ambientais para as presentes e futuras gerações ante a proteção indicada pela Constituição Federal aos interesses difusos e coletivos em proveito da dignidade da pessoa jurídica.

No que se refere à responsabilidade dos agentes públicos, o Estado responde solidariamente pelos danos causados em face da responsabilidade objetiva da administração.

Processo administrativo, conforme Séguin (2006, p. 396): “é uma operação por meio da qual se obtém uma composição de um litígio, uma declaração de controle, a celebração de um contrato, se densifica uma punição, a outorga de direitos ou o esclarecimento ou revisão de uma situação”. Seu início pode ocorrer de ofício ou a pedido do interessado, desde que sejam motivados os documentos; caso haja falhas o servidor deve orientar o interessado para supri-las.

O processo administrativo no âmbito federal é regulamentado, além da Lei nº 9.605/98, pela Lei nº 9.784/99, que incorporou o princípio da proporcionalidade. Todavia, a responsabilidade administrativa poderá sempre como regra ser discutida no âmbito do Poder Judiciário. Nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV, o poder de polícia da Administração em matéria ambiental sofrem o controle da *cláusula do “due process”*:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Outro ponto que merece destaque é que em situações de menor gravidade que, apresentam possibilidade de ocorrência de dano ambiental, o bem comum poderá ser alcançado pela administração através do termo de ajustamento de conduta, conforme determina o artigo 5º, § 6º da Lei nº 7.347/85: “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Destarte, existem diferenças entre os processos administrativos e os judiciais, tais como: no processo judicial há um conflito de interesses; a relação é trilateral; a decisão é imutável, e quem julga é o Estado-juiz, com imparcialidade; enquanto no processo administrativo a relação é bilateral; não é obrigatória; pode ser hostilizada no judiciário; a solução é dada pelo Estado Administração.

Portanto, apesar do esforço das leis em atender na maioria das vezes os anseios da sociedade, ainda existem casos que não estão previstos no ordenamento jurídico, mas aguardam a solução do litígio. Nessas hipóteses é que o Poder Judiciário deve recorrer aos princípios que orientam e (de)limitam as instâncias.

#### 2.4. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

A Ação Civil Pública Ambiental é considerada o meio processual mais importante na defesa ambiental, visto que reprime a prática de atos lesivos ao meio ambiente, bem como procura a reparação do dano causado pelo agente causador. É prevista na *Constituição Federal* de 1988, e não trata de direito subjetivo, mas de direito atribuído a órgãos públicos e privados para tutela de interesses não-individuais.

Nesta pesquisa científica foram analisadas 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas Ambientais, que versam sobre a irregularidade da disposição dos resíduos sólidos, denominados de lixões, em 04 (quatro) municípios paraibanos diferentes.

Comumente o termo resíduo sólido é tratado como lixo; para uma melhor compreensão sobre os resíduos sólidos, Barbosa (2008, p. 11) diz que:

É mais comumente encontrado na linguagem acadêmica ou no meio técnico, sendo o termo 'lixo' mais empregado na linguagem coloquial. Adotou-se, nesta pesquisa, o termo resíduo sólido em substituição aos termos lixo, sobras, refugos em estado sólido ou semi-sólido.

A *Associação Brasileira de Normas Técnicas*, Norma 10.004:1987, define e classifica os resíduos sólidos como:

Resíduos, nos estados sólidos e semi-sólidos, que resultam de atividades da comunidade, de origem industrial, doméstico, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços de varrição. Os lodos gerados nas Estações de Tratamento de Águas (ETA's) e os que resultarem de equipamentos e instalações de controle de poluição e ainda determinados líquidos que, de acordo com suas particularidades, não podem ser lançados na rede de coleta de esgoto ou corpos de água também são denominados resíduos sólidos.

Diante do exposto, foram analisadas na pesquisa 04 (quatro) Ações Civis Públicas Ambientais, o que representa 33,33% (trinta e três vírgula três) por cento da totalidade de ações da mesma natureza. Frise ainda que o objeto das ações pesquisadas versa sobre resíduos sólidos, nos quais são identificados danos ambientais no solo e subsolo, na água, na fauna, na flora e no ar. Com relação às outras ações que representam 66,66% (sessenta e seis vírgula sessenta e seis) por cento da totalidade, não foram pesquisadas em virtude da fase processual em que se encontrava, pois os autos não podiam ser retirados do cartório, nem mesmo era possível xerocopiá-los, tornando-se assim inacessíveis.

Ressalte-se ainda que a análise dos processos ocorreu até a movimentação processual do dia 18 de dezembro de 2009, período que antecede o recesso forense.

#### 2.4.1. Breve histórico

O primeiro instrumento elaborado pelo legislador pátrio sobre ação coletiva foi a ação popular regulada pela Lei nº 4.717/65. Mancuso considera ação popular como:

A ação que, intentada por qualquer do povo (mais a condição de ser cidadão eleitor, no caso da ação popular constitucional), objetive a tutela judicial de um dos interesses metaindividuais previstos especificadamente nas normas de regência, a saber: a) moralidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio público lato sensu (erário e valores artísticos, estéticos, históricos ou turísticos), no caso da ação popular constitucional, como resulta da conjugação dos arts. 5º, LXXIII, da CF e 1º, § 1º, e 4º da LAP; pensável, também, sua utilização na área de consumo, como instrumento de defesa dos interesses difusos de consumidores; b) a anulação de ato de naturalização, objeto da ação popular prevista no art. 35, § 1º, da Lei 818, de 18.09.1949. (MANCUSO, 2001, P. 63-64)

Em busca do aperfeiçoamento dos direitos coletivos, chamados metaindividuais, começaram a publicar obras acerca do tema que influenciaram na criação da Lei nº 6.938/81, que definiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Esta lei concedeu a legitimação ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o poluidor por danos causados ao meio ambiente; sendo assim, oportunizou pela primeira vez a hipótese de Ação Civil Pública Ambiental.

Ressalte-se que a primeira obra publicada foi o trabalho de José Carlos Barbosa Moreira, intitulado de “A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos”, em 1977, que tinha como objetivo discutir a proteção jurisdicional dos interesses difusos, oferecendo dados importantes para tutelar interesses difusos. Merecem destaques ainda os eminentes catedráticos Waldemar Mariz e Ada Pellegrini Grinover.

A Lei complementar nº 40, de 14/12/81 (Lei Orgânica do Ministério Público) incluiu entre as funções institucionais do Ministério Público, pela primeira vez a nível legislativo, a promoção da Ação Civil Pública, mas sem defini-la.

Em 1982, a Associação Brasileira de Magistrados organizou um congresso sobre os interesses difusos e sua tutela, que deu início à elaboração de um anteprojeto de lei para a proteção ambiental que recebeu o nome de Ação Civil Pública. No ano seguinte, a partir desse anteprojeto membros do Ministério Público Paulista, a exemplo de Nelson Nery Junior, Édis Milaré e Antonio Augusto de Camargo Ferraz, criaram uma tese que foi entregue ao Congresso Nacional para aprovação que deu origem a Lei nº 7.347/85, que versa sobre a Ação Civil Pública.

Conforme o texto original desta lei podia ser usado para reclamar responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico. Balizava-se aos direitos difusos e coletivos, limitando-se aos bens indivisíveis.

Com a *Constituição Federal* de 1988, a Ação Civil Pública ganhou *status* constitucional, sendo regulamentada no Artigo 129, inciso III, dentre as atribuições do Ministério Público, o que parece ser um reconhecimento do legislador pelo empenho e pela dedicação do *parquet* na elaboração desta lei. Contudo, a título de sugestão, o mais apropriado é que a Ação Civil Pública deveria ser tratada dentro das garantias constitucionais, tendo em vista suas características e magnitude.

Em seguida, o advento do *Código de Defesa do Consumidor* (Lei nº 8.078/90) alterou o campo de atuação da lei da Ação Civil Pública, o que possibilitou a defesa de outros interesses difusos, como também dos interesses individuais homogêneos.

A Lei nº 7.347/85 ainda foi alterada pela Lei nº 8.884/94, que possibilitou o cabimento da Ação Civil Pública no caso de infração à ordem econômica. Outra alteração foi introduzida pelo Artigo 53 do Estatuto da Cidade e pelo artigo 6º da Medida Provisória nº 2.180-35, que possibilitaram a cumulação da indenização por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular e à ordem urbanística.

#### 2.4.2. Denominação e Conceito

Como vista a origem da Ação Civil Pública, passe-se a sua denominação, e em seguida seu conceito. A denominação de Ação Civil Pública foi elaborada com base principalmente na legitimidade para a propositura da ação, prevista no artigo 5º da Lei nº 7.347/85, que diz:

- Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
- I - o Ministério Público;
  - II - a Defensoria Pública;
  - III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
  - IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
  - V - a associação que, concomitantemente:
    - a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Percebe-se, portanto, que a legitimidade prevista neste artigo não é exclusiva do Ministério Público, pois abrange outras instituições que podem ser públicas ou até mesmo privadas. Este entendimento é ratificado no artigo 129, § 1º da *Constituição Federal*, *ex vi*: “a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

Assim, a nomenclatura atribuída à Ação Civil Pública não deve decorrer da legitimidade, mas do seu objeto, conforme preceitua o artigo 1º da Lei nº 7.347/85: “a legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei”.

Para Di Pietro (2003, p. 664) a denominação de Ação Civil Pública justifica-se:

Quer pela titularidade da ação (que compete ao Ministério Público, a pessoas jurídicas de direito público e às de direito privado que integram a Administração Indireta e excepcionalmente, a entidades particulares) quer pelo seu objeto, que é sempre a defesa de interesse público ou, mais especificadamente, de interesses difusos.

Por outro lado, a nomenclatura “civil pública” é uma forma de diferenciar das ações penais; é uma tentativa de exclusão.

Segundo Milaré (1995, p. 235), “ação civil pública é o direito expresso em lei de fazer atuar, na esfera civil, em defesa do interesse público, a função jurisdicional”. Analisando este conceito, Alcântara (2007, p. 120) faz a seguinte crítica:

Ao analisar a definição desse renomado mestre, encontra-se um problema: trata-se de uma definição desprovida da melhor técnica. *Máxima vênia*, ela não é suficiente para traduzir a importância da lei em questão, pois ela é muito ampla, não fazendo a distinção entre interesses metaindividuais, categorias totalmente distintas.

Outro autor, Souza (2001, p. 18), conceitua Ação Civil Pública como “a ação não penal proposta pelos legitimados do art. 5º da Lei n. 7.347/85 com o escopo de tutelar interesses difusos ou coletivos”. Este conceito analisa dois elementos: um

subjetivo, que está relacionado à legitimidade, e outro objetivo, que refere-se ao objeto a ser tutelado no processo.

Dessa forma, a Ação Civil Pública Ambiental poderia ser conceituada como o instrumento constitucional de acesso à Justiça, que assegura ao Ministério Público, ao Estado e aos entes coletivos autorizados por lei, a fim de promover a defesa judicial dos interesses ou direitos metaindividuais.

#### 2.4.3. Natureza Jurídica e Objeto

Quanto à natureza jurídica da Ação Civil Pública Ambiental, seria um direito material ou processual? Mancuso (2006, p. 28) não hesita em afirmar que a lei da Ação Civil Pública é: “de índole *predominantemente processual*, visto que, basicamente, objetiva oferecer os instrumentos processuais hábeis à efetivação, em juízo, da tutela aos interesses difusos reconhecidos nos textos substantivos”.

Alcântara (2007, p. 121) considera a natureza jurídica da Ação Civil Pública como: “norma de natureza processual, pois ela apenas regulou os aspectos processuais da tutela dos direitos transindividuais, ficando por conta do direito material estabelecer as normas que serão protegidas pela Lei de Ação Civil Pública”.

Enfatize o aspecto que os institutos tratados na Lei nº 7.347/85 são tipicamente processuais, de acordo com os seguintes artigos:

Art. 2º. As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer dano, cujo Juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar.

Art. 15. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada, igual iniciativa aos demais legitimados.

Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

Contudo, existem exceções, a exemplo dos artigos 10 e 13, da Lei nº 7.347/85, a saber:

Art. 10. Constitui crime, punido com pena de reclusão de 1 (um) a 3 (três) anos, mais multa de 10 (dez) a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN, a recusa, o retardamento ou a omissão de dados técnicos indispensáveis à propositura da ação civil, quando requisitados pelo Ministério Público.

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Nestes casos, a questão versa sobre condenação penal e trata de direito material penal, por isso não possui o caráter processual, principalmente os termos do artigo 13 que é uma norma típica do direito material. Apesar destas ressalvas, mesmo assim, a lei de Ação Civil Pública é uma norma de natureza jurídica processual.

Milaré (1995, p. 241) assim escreve sobre a natureza jurídica da Ação Civil Pública:

Quando se fala em ação, visualiza-se, aquele direito que todos têm de pedir ao Poder Judiciário a correção das lesões aos interesses individuais. Sim, pois o regime democrático, que supõe comunidades de seres humanos livres, deixa ao indivíduo, primeira e precipuamente, a resistência na defesa dos seus direitos. Daí a tradicional posição da doutrina ao conceituar a ação como um direito *subjetivo*, vale dizer, direito para agir em juízo em defesa de *interesses próprios*. A ação civil pública rompe com esse princípio tradicional, tendo natureza especialíssima: não é direito subjetivo, mas direito atribuído a órgãos públicos e privados para a tutela de interesses não-individuais *strito sensu*.

Nos termos do artigo 3º da Lei nº 7.347/85: “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. Significa dizer que o objeto da Ação Civil Pública Ambiental não se limitou apenas na questão econômica da indenização, mas estendeu a condenação à obrigação de fazer ou não-fazer, porque na condenação em dinheiro é difícil quantificar o valor indenizatório com base no valor obtido pelo causador do dano com sua atividade. Quando a condenação recai sobre uma obrigação de fazer, o Juiz determina o cumprimento da prestação da atividade devida, por exemplo, plantar árvores nas áreas de preservação permanente. Por outro lado, quando a obrigação é de não-fazer, o Juiz determina a cessação da atividade nociva, como, por exemplo, no caso de estancar o lançamento de dejetos industriais em um rio.

De acordo com Séguin (2006, p. 355), o objeto da Ação Civil Pública é:

A condenação em dinheiro que reverte para o fundo de reconstituição de bens lesados, exceto na Lei nº 7.913/89. Ela tem por finalidade a reparação por danos patrimoniais e morais causados: ao Meio Ambiente; ao consumidor; a bens direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, urbanístico e paisagístico, que constituem os denominados interesses difusos. É meio precioso da comunidade organizada para agir na proteção de bens ambientais.

Não obstante, Mancuso (2006, p. 36) diz que o objeto da Ação Civil Pública é:

O mais amplo possível, graças à (re)inserção da cláusula 'qualquer outro interesse difuso ou coletivo' (inc. IV do art. 1º da Lei 7.347/85) pelo art. 110 do CDC. Esse elastério veio, na seqüência, potencializado por alguns adendos: a) no *caput* do art. 1º da Lei 7.347/85 a responsabilidade passou a estender-se aos danos morais (e não somente aos patrimoniais), conforme redação da Lei 8.884/94; b) a ação pode também referir-se à 'infração da ordem econômica e da economia popular' (inc. V do art. 1º. Da Lei 7.347/85, cf. MP 2.180-35/2001); c) por conta do art. 6º. Da MP 2.180-35/2001, tornou-se possível, via ação civil pública, a defesa da ordem urbanística.

Granziera (2009, p. 654) faz a seguinte observação quanto ao objeto da Ação Civil Pública:

É de se considerar que, antes da indenização, há que se exigir, o quanto possível, o cumprimento das obrigações de fazer e não fazer, pois o interesse existente é que se projeta o meio ambiente. A indenização se aplica quando houver impossibilidade – total ou parcial – da recuperação do ambiente após a ocorrência de dano.

Logo, a princípio o que se busca é a aplicação de uma obrigação de fazer ou não fazer ao degradador ambiental quando ocorre o dano ambiental, e a indenização é aplicada quando não existe possibilidade de recuperar a área degradada ao seu estado anterior, ou seja, antes de ser atingida.

O objeto da Ação Civil Pública se estende no campo do controle das políticas públicas, por exemplos, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.74/2003), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990), a Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), a Política Nacional dos Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997), etc.

Portanto, o objeto da Ação Civil Pública está em princípio aberto a novos e relevantes interesses metaindividuais, porquanto o rol apresentado no Artigo 1º da Lei nº 7.347/85 não é taxativo, considerando ainda a tendência crescente da judicialização das políticas públicas.

#### 2.4.4. Rito Procedimental e Objetivos

A Ação Civil Pública Ambiental não trata de novo instrumento processual, mas de um mecanismo procedimental adequado à defesa dos interesses metaindividuais, ou seja, a fim de tutelar interesses difusos e coletivos, cujo objeto pode ser uma condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

A Lei nº 7.347/85 determina em seu artigo 4º a possibilidade de ajuizamento da Ação Civil Pública de cunho cautelar. Dessa forma, só poderia existir o rito cautelar; trata de uma restrição aos ritos processuais que poderiam ser utilizados em defesa dos interesses metaindividuais.

Contudo, com o advento do *Código de Defesa do Consumidor*, essa restrição foi suprimida ao permitir o uso de qualquer espécie de ação para tutelar os interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos, e não somente os direitos do consumidor, conforme preceitua o artigo 85. Sendo assim, a Ação Civil Pública pode adotar qualquer rito procedimental, bem como conter qualquer tipo de pedido e de provimento jurisdicional, e não apenas no que se refere à defesa do consumidor.

Milaré (1995, p. 256-257) discorre sobre o rito processual da Ação Civil Pública nestes termos:

O rito processual a ser imprimido no encaminhamento da ação civil público (seja ela de cognição, cautelar ou de execução) observará, à míngua de disciplina própria, as prescrições do Código de Processo Civil, de aplicação subsidiária à Lei 7.347/85.

Realce-se apenas, aqui, que a ação civil pública ambiental de conhecimento seguirá tanto o rito ordinário, quanto o sumário (desde que nos termos do art. 275, I e II, *d* e *g*, do Código de Processo Civil), podendo ser precedida ou acompanhada de medida cautelar nominada ou inominada, e admitindo ambas – tanto a ação de cognição, como a ação cautelar – a suspensão liminar do ato ou fato impugnado.

Barbosa (2006, p. 112) assevera sobre procedimentos da Ação Civil Pública do seguinte modo:

No que tange ao *rito processual*, a Ação Civil Pública não possui um rito específico, pois, há situações que assume a forma ordinária, sumárias, de liquidação de sentença, de execução, cautelares; além de procedimentos especiais contidos no Código de Processo Civil, em leis extravagantes ou conforme o CDC.

Quanto aos objetivos da Ação Civil Pública, o artigo 3º da Lei nº 7.347/85 trata das obrigações de fazer, não fazer e indenizar deixando claro que seus objetivos são: a prevenção, a reparação e o ressarcimento dos danos causados a interesses metaindividuais.

Não obstante possa parecer que não existe escala de prioridade entre estes objetivos, o raciocínio demonstra o contrário, pois caso seja possível evitar o dano, aspecto preventivo é o único objetivo alcançado pela lei da Ação Civil Pública. Caso os mecanismos da prevenção tenham se mostrado insuficientes é que surgirá a reparação do dano como objetivo. Por último, é que surgirá o aspecto ressarcitório, pois só se fala em indenização quando a função preventiva tenha sido ineficaz e o dano venha a ser considerado tecnicamente irreparável.

Apesar da supremacia da prevenção encontrar-se destacada nos artigos 4º e 12 da Lei da Ação Civil Pública, nada obsta que os objetivos venham a coexistir em determinada situação concreta.

#### 2.4.5. Competência

A definição da competência se faz por meio de normas constitucionais, de leis processuais e de organização judiciária.

Para tanto, Arruda Alvim (2007, p. 282) define competência como: “a atribuição a um dado do Poder Judiciário daquilo que lhe está afeto, em decorrência de sua atividade jurisdicional específica, dentro do Poder Judiciário, normalmente excluída a competência simultânea de qualquer outro órgão do mesmo poder”.

Dessa forma, a competência é atributo do órgão, seja juízo, tribunal, câmaras, etc., e não do agente, ou seja, do Juiz.

Competência, segundo Montenegro Filho (2006, p. 89), consiste no:

Fracionamento da função jurisdicional, atribuindo-se a cada juiz ou tribunal parcela dessa jurisdição, possibilitando o seu exercício. As regras de competência se justificam por uma questão de racionalização do serviço forense, atribuindo-se a cada órgão judicial parcela do trabalho de distribuir a Justiça em todos os cantos da Federação.

Ao Juiz é atribuída a função jurisdicional, no entanto, só se torna competente no momento em que for exercitado o direito de ação. Logo, todo juiz tem jurisdição, podendo não ter competência, mas não terá competência sem jurisdição.

Machado (2004, p. 121) conceitua competência como: “a relação de adequação entre determinado órgão judiciário e determinada causa; a medida da jurisdição, a quantidade de poder jurisdicional atribuída, em exercício, a determinado órgão judiciário”.

Para Wambier (2002, p. 85) o conceito de competência é diferente ao de jurisdição, apesar da veiculação existente entre eles, contudo, assim a definiu:

São justamente as normas de competência que atribuem concretamente a função de exercer a jurisdição aos diversos órgãos da jurisdição, pelo que se pode conceituá-la como instituto que define o âmbito de exercício da atividade jurisdicional de cada órgão dessa função encarregado.

Deste conceito compreende-se que a competência é a medida da jurisdição, e cabe aos órgãos do Poder Judiciário exercer a jurisdição, uma vez que a competência é atribuição do órgão jurisdicional e não do agente.

Neste entendimento, seguem as lições de Didier Júnior (2008, p. 101) ao definir competência como:

É exatamente o resultado de critérios para distribuir entre vários órgãos as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição. A competência é o poder de exercer a jurisdição nos limites estabelecidos por lei. É o âmbito dentro do qual o juiz pode exercer a jurisdição. É a medida da jurisdição.

Theodoro Júnior (1999, p. 153) define competência como “o critério de distribuir entre os vários órgãos judiciários as atribuições relativas ao desempenho da jurisdição”.

Conseqüentemente, nos dias atuais não mais existe entre os processualistas confusão entre os conceitos de jurisdição e competência. Como visto, a competência é a medida da jurisdição, porquanto determina a esfera de atribuições dos órgãos encarregados da função jurisdicional. Assim, todos os juízes têm jurisdição, contudo, nem todos, porém, têm competência para conhecer e julgar determinado litígio.

Quanto à classificação, a competência ambiental divide-se em: material e legislativa, como bem salienta Fiorillo (2005, p. 77):

Podemos dividir as competências em material e legislativa.

A *competência material*, por sua vez, subdivide-se em:

a) *exclusiva*: aquela reservada a uma entidade com exclusão das demais. É prevista no art. 21 da Constituição Federal;

b) *comum*: é a competência atribuída a todos os entes federados, que, em pé de igualdade, exercem-na, sem, todavia, excluir a do outro, porquanto esta competência é cumulativa. É prevista no art. 23 da Constituição Federal.

A *competência legislativa* subdivide-se em:

a) *exclusiva*: é a atribuída a um ente com a exclusão dos demais, sendo certo que esta competência é indelegável. É prevista no art. 25, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal;

b) *privativa*: é a enumerada como própria de uma entidade, todavia passível de delegação e suplementação da competência. É prevista pelo art. 22 e parágrafo único da Constituição Federal;

c) *concorrente*: é a competência prevista no art. 24 da Constituição Federal, a qual se caracteriza pela possibilidade de União, Estados e Distrito Federal disporem sobre o mesmo assunto ou matéria, sendo que à União caberá legislar sobre normas gerais;

d) *suplementar*: correlata à concorrente, é a que atribui competência a Estados, Distrito Federal (art. 24, § 2º) e Municípios (art. 30, II) para legislarem sobre normas que suplementem o conteúdo de princípios e normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas.

Ressalte-se também o conteúdo do artigo 24 da *Constituição Federal*, *ex vi*:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

[...]

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;

[...]

§ 1º. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º. A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Diante do exposto, percebe-se que a União traça as diretrizes gerais sobre o meio ambiente; aos Estados e ao Distrito Federal cabe legislar de forma concorrente

sobre matéria ambiental, e aos Municípios cabe legislar questões ambientais de forma suplementar, nos termos do artigo 30, inciso II da *Constituição Federal*.

Conforme o artigo 2º da Lei nº 7.347/85, a Ação Civil Pública deverá ser proposta no foro do local onde ocorreu o dano; trata de uma competência funcional para processar e julgar o caso concreto. Este critério é utilizado segundo a doutrina, em virtude do princípio do interesse coletivo, bem como pela facilidade de obtenção das provas.

Questiona-se se a regra contida neste artigo é espécie daquelas que delegam à Justiça Estadual competência da Justiça Federal, na forma do artigo 109, § 3º da *Constituição Federal*. A resposta é negativa; contudo, já foi positiva, conforme súmula 183 do Supremo Tribunal de Justiça: “compete ao Juiz estadual, nas comarcas que não sejam sede de vara da Justiça Federal, processar e julgar ação civil pública, ainda que a União figure no processo”. No entanto, em razão do julgamento do Recurso Extraordinário nº 228.955-9, proferido pelo Plenário do Superior Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça cancelou esta súmula ao julgar os embargos declaratórios interpostos no CC 27.676-BA, cujo relator foi o Ministro José Delgado, publicado no diário da justiça aos 10/02/2000, p. 195.

O extrato da decisão do Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 228.955-9 – RS, que teve como relator o Ministro Ilmar Galvão, publicado em 10/02/2000, gerou o cancelamento da súmula 183 do Supremo Tribunal de Justiça em novembro de 2000:

**EMENTA:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º, DA LEI Nº 7.347/85.

O dispositivo contido na do § 3º, do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (**rectius** jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem a demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109.

No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas ‘*serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa*’.

Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu.

Nos casos em que o dano for nacional quanto à competência aplica-se à regra do artigo 93 do *Código de Defesa do Consumidor*:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

Nestas hipóteses surgem duas linhas de interpretação: a primeira defende a existência de foros concorrentes: capital dos Estados-membros e do Distrito Federal, e a segunda a competência seria exclusiva do foro do Distrito Federal. Ante a controvérsia, o Superior Tribunal de Justiça pacificou no julgamento do conflito de competência nº 26.842 – DF, tendo como relator o Ministro César Asfor Rocha, publicado no diário da justiça da união em 05/08/2002: os foros dos Estados-membros e do Distrito Federal possuem competência concorrente para processar e julgar ações coletivas cujo dano é de âmbito nacional. Em voto contrário, o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira entendeu que o foro competente é o Distrito Federal.

Logo, a questão da Justiça competente deve ser solucionada à luz da *Constituição Federal*, assim, se a causa é uma das hipóteses do artigo 109 da *Constituição Federal*, a competência será da Justiça Federal, com exceção dos casos previstos no artigo 93, inciso I do *Código de Defesa do Consumidor* que será da competência da Justiça Estadual.

Com relação ao juízo, a competência será definida conforme as leis de organização judiciária. Quando a relação é de consumo e existe uma vara especializada do consumidor, a competência será deste juízo, caso contrário será da competência de alguma vara cível.

Ressalte-se, por fim, que o dano é considerado de âmbito regional quando sua dimensão ou seus reflexos atingem localidades abarcadas pela competência territorial de vários foros, mas pertencentes a um mesmo Estado da federação.

Nos termos do artigo 19 da Lei nº 7.347/85, quando o dano alcançar mais de uma comarca a competência será firmada por prevenção, aplicando-se subsidiariamente o *Código de Processo Civil*. Também será firmada a competência por prevenção nos casos em que o dano alcance comarcas pertencentes a Estados

diferentes, entre as Justiças Estaduais. Contudo, conforme a doutrina, neste último caso a competência será da Justiça Federal comum.

Portanto, é competente o Juiz do local em que ocorrer o dano ou deveria ocorrer. Souza (2001, p. 28-29) apresenta o seguinte fundamento para esta afirmativa:

O fundamento para a escolha do critério em foco é o da proximidade do juiz: teoricamente, o magistrado da comarca possui melhores condições de avaliar o dano, de obter a prova necessária para o julgamento da ação e, assim, resguardar de forma mais efetiva os interesses da comunidade a que serve.

#### 2.4.6. Legitimidade das partes

Parte legítima significa a pessoa que se encontra em posição processual, seja como autor ou réu, decorrente da previsão legal e do respectivo objeto. Montenegro Filho (2006, p. 147) assim discorre sobre o tema:

A legitimidade da parte que se apresenta em juízo refere-se, em açodada síntese e em princípio, a ser esta titular do direito material em litígio, alçado à relação processual por meio da propositura da ação. O CPC, em seu art. 6º, textualiza que 'ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei'.

Quanto à divisão da legitimidade das partes pode ser ativa, no caso da legitimidade do autor, e passiva, no caso da legitimidade do réu.

Nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, possuem legitimidade ativa para propor a Ação Civil Pública Ambiental os seguintes legitimados:

Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:  
I - o Ministério Público;  
II - a Defensoria Pública;  
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;  
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;  
V - a associação que, concomitantemente:  
a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;  
b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.  
§ 1º. O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

§ 2º. Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsorte de qualquer das partes.

§ 3º. Em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

§ 4º. O requisito da pré-constituição poderá ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 5º. Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

§ 6º. Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.

Destaque-se que este artigo versa sobre uma legitimidade concorrente, pois cada um dos co-legitimados pode sozinho promover a Ação Civil Pública Ambiental, sem a obrigatoriedade da anuência dos demais. Contudo, nada impede que a ação seja proposta em conjunto, com a participação de mais co-legitimados. Essa união é chamada de litisconsórcio ativo.

Logo, o Ministério Público não é o único legitimado a propor a Ação Civil Pública Ambiental, podendo outros co-legitimados proporem a referida ação. Esta regra também é prevista no artigo 129, § 1º da *Constituição Federal*:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

§ 1º. A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

Quando a Ação Civil Pública Ambiental for proposta por um dos co-legitimados ativo, os demais que desejarem participar do processo terão que ingressar na qualidade de assistentes litisconsorciais, conforme determinação do artigo 54 do *Código de Processo Civil*. Porém, com relação ao particular, em nenhuma hipótese poderá participar da ação depois de proposta na condição de assistente litisconsorcial. Caso queira agir em defesa do meio ambiente, poderá acionar a justiça através da ação popular.

Frise-se que a Ação Civil Pública Ambiental só pode ser proposta por pessoa jurídica, enquanto a ação popular só pode ser proposta por pessoa física, que preencha os requisitos legais, previstos no artigo 5º, inciso LXXIII da *Constituição Federal*, mas ambas as modalidades de ação buscam a proteção dos interesses transindividuais da sociedade.

Ressalte-se que o Ministério Público, segundo a Lei nº 7.347/85, é o único co-legitimado autorizado a promover inquérito civil, com poderes de notificação e requisição. Como também sempre participará da Ação Civil Pública Ambiental como sujeito ativo, quer como fiscal da lei ou como assistente litisconsorcial. Quando qualquer legitimado abandonar ou desistir da Ação Civil Pública Ambiental, o Ministério Público pode assumir a titularidade e prosseguir na ação. Poderá também existir litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos que cuidam a Lei nº 7.347/85.

Quanto ao litisconsórcio entre os Ministérios Públicos, Souza (2001, p. 54) assim assevera:

Em conseqüência, se o MP Estadual pode ingressar com ação civil pública perante a justiça federal em litisconsórcio com o MP Federal, por certo também poderá fazê-lo isoladamente, em virtude da natureza da legitimação e do conceito de litisconsórcio.

Di Pietro (2003, p. 667-668) destaca as importantes funções do Ministério Público na Ação Civil Pública, que são:

1. pode atuar como autor;
2. se não tiver essa posição, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei (art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85);
3. deve promover a execução, se o autor não o fizer no prazo de 60 dias do trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 15);
4. em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, ele ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa (art. 112 do Código de Defesa do Consumidor);
5. deve realizar o inquérito civil previsto no artigo 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85, e no artigo 129, III, da Constituição Federal. Esse procedimento constitui a única modalidade de inquérito civil prevista no direito brasileiro e é de competência exclusiva do Ministério Público. Seu objeto é o de buscar elementos que permitam a instauração de ação civil pública; ele não é obrigatório, uma vez que, se os elementos forem suficientes, torna-se desnecessário. O inquérito pode ser arquivado, mas o ato de arquivamento deve ser homologado pelo Conselho Superior do Ministério Público. Enquanto não ocorrer essa homologação, as associações legitimadas poderão apresentar razões escritas ou documentos (art. 9º, § 2º).

Di Pietro (2003, p. 667) ainda discorre que sujeito passivo é “qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, responsável por dano ou ameaça de dano a interesse difuso ou geral”.

Segundo Milaré (1995, p. 247) a parte passiva da Ação Civil Pública Ambiental será:

O responsável pelo dano ou pela ameaça ao dano, seja pessoa física, seja pessoa jurídica, inclusive a administração Pública, porque tanto esta como aquelas podem infringir normas de direito material protetoras do meio ambiente. O Poder Público poderá *sempre* figurar no pólo passivo de *qualquer demanda* dirigida à reparação do meio ambiente: se ele não for responsável por ter ocasionado diretamente o dano, por intermédio de um de seus agentes, o será ao menos solidariamente, por omissão no dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Ao Estado restará, no entanto, voltar-se regressivamente, neste último caso, contra o direito causador do dano e, naquele outro, contra o agente que, por culpa, deu causa à danosidade ambiental.

Barbosa (2006, p. 111) destaca a legitimidade passiva da Ação Civil Pública nos seguintes termos:

No tocante à *legitimidade passiva* da Ação Civil Pública, encontram-se todas as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, isto é, o causador do dano ambiental ao consumidor, à ordem urbanística cultural, à ordem econômica ou qualquer outro interesse ou direito difuso ou coletivo.

Segundo Souza (2001, p. 54), terá a legitimidade passiva na Ação Civil Pública: "qualquer pessoa física ou jurídica de direito público ou privado que seja responsável por um dano (ou por ameaça) a interesse difuso ou coletivo possuirá qualidade para figurar no pólo passivo da ação".

Por fim, frise-se que haver o litisconsórcio passivo na Ação Civil Pública Ambiental, como ainda poderá ocorrer o litisconsórcio misto.

#### 2.4.7. Liminar e Tutela Antecipada

Toda ação judicial demanda tempo para ser solucionada, em determinadas circunstâncias; especialmente na esfera ambiental, poderá ser funesto para a satisfação e a resolução da crise estabelecida. Logo, o tempo não pode tornar a prestação jurisdicional em um amontoado de palavras que não importa a qualquer das partes.

Alcântara (2007, p. 144) assevera sobre a demora na prestação jurisdicional da seguinte forma:

A demora na prestação jurisdicional, ainda que justificada tecnicamente – pela busca da certeza jurídica –, não pode mais ser admitida, pois produz efeitos deletérios extremamente negativos aos jurisdicionados, tendo em vista que, além da incerteza com o resultado do provimento que pode ser obtido (procedência ou improcedência), surge, outrossim, a angústia e o receio de que tal resultado, em decorrência de sua demora, seja ineficaz.

Preocupado com os efeitos do tempo, o legislador buscou técnicas para acelerar o processo, a exemplo, a tutela antecipada, bem como em busca de um processo justo e efetivo entrou vigor a Emenda Constitucional nº 45 que acrescentou ao artigo 5º, inciso LXXVIII da *Constituição Federal* a ulterior redação: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

A partir deste entendimento surgiu na doutrina um grande debate sobre o que seja duração razoável do processo. Alcântara (2007, p. 154), com base na jurisprudência da Corte Européia de Direitos do Homem, estabelece critérios para verificar este prazo razoável:

I – a complexidade do assunto; II - o comportamento dos litigantes e de seus procuradores ou da acusação e da defesa no processo penal; III – a atuação do órgão jurisdicional. É claro que só a análise desses componentes não é suficiente para determinar a razoabilidade do transcurso do tempo numa demanda judicial, contudo são pontos que servem para perquirir o jurista pátrio na busca do prazo estatuído na CF.

Quanto ao conceito de liminar, Milaré (1995, p. 455) assim escreve:

Uma providência de cunho emergencial, expedida também (em convergência às medidas cautelares) com o fundamental propósito de salvaguardar a eficácia da futura decisão definitiva. Mas, apresenta, doutra parte, peculiaridades que a distinguem das provisões cautelares, em senso estrito.

Com relação ao significado e quais os requisitos para concessão da medida liminar, Meirelles (1999, p. 71) esclarece, nestes termos:

A liminar não é uma liberalidade da Justiça; é medida acautelatória do direito da impetrante, que não pode ser negada quando ocorrerem seus pressupostos como, também, não deve ser concedida quando ausentes os requisitos de sua admissibilidade.

Para a concessão da liminar devem concorrer os dois requisitos legais, ou seja, a relevância dos motivos em que se assenta o pedido na inicial e a possibilidade da ocorrência de lesão irreparável ao direito do impetrante se vier a ser reconhecido na decisão de mérito - *fumus boni iuris e periculum in mora*.

Sobre a figura do *fumus boni iuris e periculum in mora*, Alcântara (2007, p. 159-160) faz a subsequente observação:

Para a obtenção da tutela em exame, mister se faz a existência do *periculum in mora*, e tal perigo na demora nada mais é que a demonstração de um fundado receio e temor na entrega da prestação jurisdicional de forma intempestiva, pois o risco a ser combatido pela medida cautelar diz respeito à utilidade que a tutela definitiva representa para o titular do direito. Isso pode ocorrer quando haja risco de perecimento, ou qualquer outra forma de alteração necessária que inutilize a perfeita e eficaz atuação do provimento final do processo principal.

[...]

Além do *periculum in mora*, um outro requisito é fundamental para a concessão de medidas cautelares: é o consubstanciado no provérbio latino *fumus boni iuris*, requisito reconhecido pelas doutrinas pátrias e alienígenas, que se propuseram a estudar o tema da tutela cautelar. Importante dizer que, quanto a essa nomenclatura, não há uma uniformidade de entendimento por parte da doutrina, havendo autores que entendem que a expressão deve ser compreendida como 'aparência do direito'. Outros há que preferem a acepção 'plausibilidade do direito'. Uma das referências no estudo das cautelares, o mestre Calamandrei, refere-se a tal expressão como a verossimilhança do direito afirmado pelo autor.

Milaré (1995, p. 455) apresenta quais os efeitos relevantes decorrentes da medida liminar na Ação Civil Pública, a saber:

I – A liminar não é um provimento excepcional, a ser restritivamente examinado e concedido. Ou seja, a liminar não é uma exceção à idéia de *due process of law*. Pelo contrário: ela constitui uma etapa naturalmente integrante do devido processo legal da ação civil pública;

II – conseqüentemente, é inconstitucional a norma legal ou regulamentar que proíba, transitória ou definitivamente, a concessão de liminar. A tutela liminar é estabelecida na Constituição, inciso XXXV do artigo 5º, preceito no qual alcançada à plataforma das garantias individuais básicas, confiadas ao exame e decisão do Judiciário, não apenas a lesão, mas também a ameaça a direito.

O artigo 12 da Lei nº 7.347/85 prevê a possibilidade de concessão de medida liminar na seara da Ação Civil Pública, *ex vi*:

Art. 12. Poderá o Juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.

§ 1º. A requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública, poderá o Presidente do Tribunal a que competir o conhecimento do

respectivo recurso suspender a execução da liminar, em decisão fundamentada, da qual caberá agravo para uma das turmas julgadoras, no prazo de 5 (cinco) dias a partir da publicação do ato.

§ 2º. A multa cominada liminarmente só será exigível do réu após o trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

Uma peculiaridade deste artigo refere-se ao fato da necessidade de requerimento, de solicitação, para a concessão da medida liminar em qualquer rito processual adotado. O Juiz, ao despachar a petição inicial, analisa a presença dos pressupostos habilitantes da medida para poder concedê-la e, conseqüentemente, suspender o ato que motivou o pedido. Outra peculiaridade trazida à baila é que a liminar pode vir cumulada com pena pecuniária constrictiva de seu acatamento. É uma forma de impor multa ao réu para assegurar o cumprimento da ordem. Todavia, a multa liminar só é exigível a partir do trânsito em julgado da decisão favorável ao autor, porém devida desde o dia do descumprimento.

A decisão que concede ou denega o pedido de liminar possui natureza interlocutória, e está sujeita a agravo nos prazos previstos no artigo 522 e seguintes do *Código de Processo Civil*. O prazo será em dobro para o Ministério Público, a Fazenda, suas autarquias e fundações, nos termos do artigo 188 do mesmo diploma legal. Além disso, esta decisão pode ser revista pelo magistrado a qualquer tempo, no caso da revogação da medida pode ocorrer desde que não existam mais os pressupostos que configuraram sua determinação.

Destaque-se ainda que ao recurso de agravo pode ocorrer a concessão de efeito suspensivo, visto que presentes o *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, todavia, a suspensão da medida liminar carece apenas da verificação do segundo requisito, desde que requerido ao Presidente do Tribunal a que cabe recurso contra a decisão que concedeu a medida liminar.

Nos termos da Lei nº 8.437/92, é proibida a concessão de medida liminar em desfavor do Poder Público, assim dispõe em seu artigo:

Art. 2º No mandado de segurança coletivo e na ação civil pública, a liminar será concedida, quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público, que deverá se pronunciar no prazo de setenta e duas horas.

A doutrina dominante entende por inconstitucional tal lei, mas este entendimento não é unânime.

Outra modalidade de provimento antecipatório é a tutela antecipada prevista no artigo 273 do *Código de Processo Civil*, nos seguintes termos:

Art. 273. O juiz poderá, a requerimento da parte, antecipar, total ou parcialmente, os efeitos da tutela pretendida no pedido inicial, desde que, existindo prova inequívoca, se convença da verossimilhança da alegação e:  
I - haja fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação; ou  
II - fique caracterizado o abuso de direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu.

Mancuso (2006, p. 97) assim discorre sobre a tutela antecipada:

Objetiva impedir que a *duração do processo* labore contra a parte a quem, aparentemente, assiste o bom direito (a chamada tutela da evidência), percepção essa alcançada numa cognição por verossimilhança, que tanto pode fundar-se na *prova inequívoca* ofertada pelo autor, acoplada ao seu justo temor do dano (inciso I do art. 273), como pode resultar da resistência inconsistente/protelatória, adotada pelo réu (inciso II do art. 273).

Alcântara (2007, p. 111) destaca que:

A antecipação dos efeitos da sentença de mérito é providência que tem natureza jurídica mandamental e que se efetiva mediante execução *lato sensu*, com a finalidade de entregar ao autor, total ou parcialmente, a própria pretensão deduzida em juízo ou os seus efeitos. É tutela satisfativa no plano dos fatos, já que realiza o direito pleiteado, dando ao requerente o bem da vida por ele pretendido com a ação de conhecimento e que somente receberia no final da demanda.

Logo, a tutela antecipada evidencia duas características, quais sejam: primeiro, é uma providência mais consistente do que a liminar, desde que não se atinja o nível da irreversibilidade; e segundo, não exige caução, o que possibilita a efetivação da medida na Ação Civil Pública Ambiental.

Segundo Miralé (1995, p. 459), a tutela antecipada gera os seguintes efeitos: a) quando o conteúdo da tutela não é delimitado poderá ser concedida de forma parcial ou total, mas ainda, deve observar a natureza, a qualificação e a identidade do que demandado; b) quando a decisão for motivada deverá dar lugar pós a manifestação do réu; c) não se aplica a responsabilização da parte prevista no artigo 811 do Código de Processo Civil; d) a revogação ou modificação da tutela antecipada independe da oitiva do interessado.

Em arremate, Mancuso (2006, p. 102) conclui que:

Concerne às dificuldades para a *efetividade prática* da antecipação dos efeitos do julgado no âmbito das ações civis públicas, em virtude dos obstáculos e restrições advindos com a edição da MP 1.570-5/97, depois convertida em na Lei 9.494, de 10.09.1997 (art. 1º), e, ainda, por força da MP 2.180-35/2001, que acresceu o art. 2º - A e parágrafo único e o art. 2º - B à Lei 9.494/97.

#### 2.4.8. Custas

A prestação da tutela jurisdicional é um serviço público que exige remuneração, com exceção dos casos de miserabilidade em que o Estado concede à parte o benefício da assistência judiciária. O artigo 19 do *Código de Processo Civil* determina que:

Salvo as disposições concernentes à justiça gratuita, cabe às partes prover as despesas dos atos que realizam ou requerem no processo, antecipando-lhes o pagamento desde o início até sentença final; e bem ainda, na execução, até a plena satisfação do direito declarado pela sentença.

As despesas tratadas neste artigo referem-se às custas e todos os demais gastos efetuados com os atos do processo, tais como as especificadas no artigo 20, § 2º do mesmo diploma legal, *ex vi*: “as despesas abrangem não só as custas dos atos do processo, como também a indenização de viagem, diária de testemunhas e remuneração do assistente técnico”.

Nesse diapasão, Theodoro Júnior (1999, p. 88) diferencia custas e despesas processuais como:

São *custas* as verbas pagas aos serventuários da Justiça e aos públicos, pela prática de ato processual conforme a tabela da lei ou regimento adequado. Pertencem ao gênero dos tributos, por representarem remuneração de serviço público.

*Despesas* são todos os demais gastos feitos pelas partes na prática dos atos processuais, com exclusão dos honorários advocatícios, que receberam do Código tratamento especial (art. 20, *caput*).

Logo, nos termos do artigo 18 da Lei nº 7.347/85, a Ação Civil Pública Ambiental está isenta de custas:

Nas ações de que trata esta Lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais.

Neste ínterim, Granziera (2009, p. 665) assim escreve:

A Ação Civil Pública também é isenta de custas, consoante determina o art. 18, que somente prevê esse pagamento às associações que forem autoras, já que todos os demais legitimados são entidades da Administração Pública direta ou indireta, não cabendo sua condenação aos ônus da sucumbência.

Para Séguin (2006, p. 362):

O ônus da sucumbência não se aplica ao MP e aos demais co-legitimados, exceção feita às Associações (ACP). A improcedência não induz sucumbência. O art. 18 da LACP só admite a sucumbência em caso de má-fé, art. 20 do CDC – não faz exceção.

Diante do exposto, a Ação Civil Pública Ambiental está isenta das custas processuais, salvo no caso de litigância de má-fé feita por associações; neste caso será admitido o pagamento de sucumbência. Trata de uma indenização na qual o advogado vencedor recebe do perdedor os honorários advocatícios que tem direito.

Por outro lado, Souza (2001, p. 84) defende que não apenas as associações responderão pelas conseqüências advindas pela litigância de má-fé, mas que todos legitimados responderão nesta hipótese.

#### 2.4.9. Conexão e Litispendência

Questiona-se: existe conexão e litispendência entre uma ação coletiva e outra ação individual? Antes de responder a esta pergunta, melhor conhecer os significados deles, pois um único fato pode gerar lesão a interesse difuso, coletivo e individual homogêneo.

Conforme o artigo 103 do *Código de Processo Civil*, consideram-se ações conexas quando duas ou mais possuem identidade das partes, de causa de pedir ou de pedido, a saber: “reputam-se conexas duas ou mais ações, quando lhes for

comum o objeto ou a causa de pedir”. Para caracterizar a conexão basta que um destes elementos seja comum a dois ou mais processos.

Quando ocorre a conexão, os processos propostos em separado são reunidos para julgamento conjunto, nos termos do artigo 105 do mesmo diploma legal: “havendo conexão ou continência, o juiz, de ofício ou a requerimento de qualquer das partes, pode ordenar a reunião de ações propostas em separado, a fim de que sejam decididas simultaneamente”.

Contudo, no caso da Ação Civil Pública Ambiental, a competência territorial é absoluta; sendo assim, o processo não poderá deslocar para comarca distinta daquela em que o dano ocorreu ou deveria ocorrer. Portanto, a reunião dos processos ocorrerá diante do juízo da Ação Civil Pública e não por prevenção, salvo se os processos estejam tramitando na mesma comarca.

Um evento que pode gerar lesões a interesses difusos e individuais é o caso do derramamento de óleo no mar; versa sobre dano ambiental, bem com o impedimento dos pescadores de exercer sua profissão por um lapso temporal. Este exemplo de conexão entre ações coletiva e individual é trazido pela Lei nº 7.913/89, que se refere à defesa dos investidores no mercado de valores mobiliários:

Art. 1º Sem prejuízo da ação de indenização do prejudicado, o Ministério Público, de ofício ou por solicitação da Comissão de Valores Mobiliários - CVM, adotará as medidas judiciais necessárias para evitar prejuízos ou obter ressarcimento de danos causados aos titulares de valores mobiliários e aos investidores do mercado.

Souza (2001, p. 33) preceitua que: “não há óbice algum a que se verifique conexão entre ações coletiva e individual, motivo por que a existência de uma não impede a propositura da outra e vice-versa”.

Com relação à litispendência, esta ocorre quando uma ação repete outra em curso, ou seja, existe identidade de partes, de causa de pedir e de pedido, conforme preceitua o artigo 301, §§ 1º e 2º do *Código de Processo Civil* “§ 1º Verifica-se a litispendência ou a coisa julgada, quando se reproduz ação anteriormente ajuizada. § 2º Uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido”.

O artigo 104 do *Código de Defesa do Consumidor* preceitua que inexistente litispendência entre ações individual e coletiva para a defesa de interesses difusos ou coletivos, nos seguintes termos:

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II, do parágrafo único, do artigo 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

Sobre esta previsão legal, Souza (2001, p. 34) comenta que:

A previsão legal em comento é mesmo desnecessária: entre ações individual e civil pública jamais poderia haver identidade de parte no pólo ativo (o particular é o autor daquele, o legitimado do art. 5º da LACP, o desta) e de pedido (reparação de lesão pessoal na primeira e de dano social indivisível na última).

No entanto, esta previsão legal não exclui a possibilidade de existir litispendência entre ações pessoal e coletiva para a defesa de interesses individuais homogêneos. Logo, nos termos do artigo 94 do *Código de Defesa do Consumidor*, é possível a existência de litisconsortes do autor; por seu turno, o artigo 95 deste Código estabelece que no caso de procedência do pedido, a sentença será genérica, bem como será fixada responsabilidade do réu pelos danos causados.

Portanto, a litispendência surgirá nas ações coletivas quando houver identidade do titular do direito material tutelado, e não do autor. Como também haverá entre a Ação Civil Pública e a Ação Popular, desde que entre elas haja identidade de causa de pedir, de pedido, de ocupante do pólo passivo e de titulares do direito material tutelado.

#### 2.4.10. Prescrição

A prescrição trata de uma causa extintiva da pretensão de direito material não exercido no prazo determinado pela lei. O artigo 189 do *Código Civil* conceitua prescrição como: “violado o direito, nasce para o titular a pretensão, a qual se extingue, pela prescrição, nos prazos a que aludem os arts. 205 e 206”. Enquanto que a decadência é a perda do próprio direito.

Destaque-se que a prescrição pode ser argüida e decretada em qualquer instância, inclusive em sede de apelação, ainda que não alegada em contestação.

Séguin (2006, p. 362) esclarece que existem duas correntes que explicam os prazos prescricionais sobre a prescrição em Ação Civil Pública “a primeira determina que se seguem os prazos prescricionais comuns do CC (Mancuso); e a segundo que a as Ações Civis Públicas são imprescritíveis (Nigro Mazzilli e Álvaro Mirra)”.

A doutrina tradicional ensina que apenas os direitos patrimoniais são sujeitos de prescrição; contudo, os direitos difusos são direitos fundamentais, indisponíveis, do ser humano, logo, conforme Miralé (1995, p. 261), é “inatingível pela prescrição”.

#### 2.4.11. Fundo para Recomposição do Bem Lesado

A partir da preocupação do legislador com a destinação dos recursos provenientes de sentença condenatória em dinheiro, ou de aplicação de multa diária como instrumentos de recomposição dos danos ambientais em sede de Ação Civil Pública, foi criado pela Lei nº 7.347/85, em seu artigo 13, o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, utilizado para reconstituição dos bens lesados.

Na esfera federal este fundo foi regulamentado pelo Decreto nº 1.306, de 09/11/1994, que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico e a outros interesses difusos e coletivos.

O Fundo de Defesa de Direitos Difusos será gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, criado pela Lei nº 9.008/95. Trata de órgão colegiado integrante da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, com sede em Brasília, e composto pelos seguintes membros:

- I - um representante da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal;
- III - um representante do Ministério da Cultura;
- IV - um representante do Ministério da Saúde vinculado à área de vigilância sanitária;
- V - um representante do Ministério da Fazenda;
- VI - um representante do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE;
- VII - um representante do Ministério Público Federal;
- VIII - três representantes de entidades civis que atendam aos pressupostos dos incisos I e II do artigo 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Em seguida, o *Código de Defesa do Consumidor* alude sobre o fundo nos seguintes artigos:

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.

Art. 100. Decorrido o prazo de 1 (um) ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do artigo 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.

Quanto às verbas obtidas nas ações coletivas em defesa dos interesses individuais homogêneos, são destinadas a indenizar os particulares lesados. Na hipótese de não habilitação na ação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, o remanescente da verba será encaminhado ao fundo do Artigo 13 da Lei nº 7.347/85, nos termos do artigo 100 do *Código de Defesa do Consumidor*. O artigo 99 deste Código ainda preceitua que quando houver concorrência de indenizações entre este fundo e os particulares lesados em razão dos mesmos fatos, os últimos terão preferência no recebimento.

Ressalte-se, por fim, que além do fundo federal, a lei de Ação Civil Pública possibilitou a criação de fundos estaduais, e o *Código de Defesa do Consumidor* a criação de fundos municipais.

#### 2.4.12. Acordos

Sobre os aspectos dos acordos pode-se falar da transação e do termo de compromisso de ajustamento de conduta. O primeiro ocorre quando a ação já foi promovida, enquanto o segundo é alcançado e celebrado nos inquéritos civis.

A transação no direito processual civil induz à extinção do processo com resolução do mérito. Ocorrendo a autocomposição deixa de existir a lide, pois a prestação jurisdicional tem índole substitutiva e inerente, operando quando provocada e dentro dos limites em que se encontra.

Segundo Milaré (1995, p. 555-556), a transação judicial pode ocorrer tanto dentro do processo como em procedimento avulso, mas levado à homologação judicial. Para sua validade, o ajuste extrajudicial exige os seguintes requisitos:

- a) – necessidade da integral reparação do dano, em razão da natureza indisponível do direito violado;
- b) – indispensabilidade de cabal esclarecimento dos fatos, de modo a ser possível a identificação das obrigações a serem estipuladas, já que desfrutará de eficácia de título executivo judicial;
- c) - obrigatoriedade da estipulação de cominações para a hipótese de inadimplemento;
- d) – anuência do Ministério Público, quando não seja autor.

Em regra a transação é tida como incompatível com o ambiente da Ação Civil Pública, no entanto, no dizer de Mancuso (2006, p. 246), é possível quando:

Feita ao pressuposto de que o interessado metaindividual venha resguardado em sua parte nuclear e substancial, ou seja, que o resultado prático alcançado coincida ou fique o mais próximo possível daquele que seria obtido com a execução forçada do julgado; essa proposta é conferida pelo regime apropriado ao cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, prevendo o art. 461 do CPC.

Outro instrumento estabelecido pela Lei nº 7.347/85 é o compromisso de ajustamento de conduta, que não constitui um instrumento processual, mas objetiva a solução do conflito sem a propositura da ação, mediante o compromisso do empreendedor ou qualquer outra pessoa, à adequação de suas atividades às normas ambientais, nos termos do artigo 5º, § 6º desta lei: “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

Segundo Reis (2008, p. 204), o termo de compromisso constitui em:

Acordo, com força de título executivo extrajudicial, que pode ser firmado com pessoas físicas ou jurídicas perante o órgão ambiental competente integrante do SISNAMA, com a finalidade de executar programas, projetos, controle e fiscalização dos estabelecimentos e atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental.

Este termo de compromisso será regulamentado pelo artigo 79 – A da Lei nº 9.605/98, acrescido pela Medida Provisória nº 2.163-41 de 23/08/2001.

A defesa dos direitos difusos é regida pelo princípio da indisponibilidade do interesse público, pois ao defender o meio ambiente não defende apenas interesse só seu, mas pertencente a toda a coletividade de maneira indistinta; por isso, não constitui transação.

Barbosa (2006, p. 114) menciona que: “o ajustamento de conduta deve preservar a reparação ou prevenção do dano, todavia, é permissível que o tomador do compromisso ‘negocie’, dentro do razoável, o prazo e a forma de implementação das medidas necessárias”.

Sendo celebrado o termo de compromisso valerá como título executivo extrajudicial para o caso de descumprimento. Na execução são legitimados aqueles que podem ajuizar a Ação Civil Pública Ambiental. Contudo, não estão habilitadas as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações, as associações civis, porque estas são regidas pelo direito privado.

#### 2.4.13. Inquérito Civil e Processo Administrativo

O **Inquérito Civil** surgiu no ordenamento jurídico através da determinação legal do artigo 8º, § 1º da Lei nº 7.347/85, e consagrado no artigo 129, III da *Constituição Federal*.

Granziera (2009, p. 655-656) diz que inquérito civil:

Consiste em um instrumento de esclarecimento dos fatos que antecede a propositura da ação. É importante ferramenta posta à disposição do Ministério Público e somente deste, para dar andamento às investigações que antecedem a propositura da Ação Civil Pública, embora não seja obrigatório.

A finalidade do inquérito civil é a coleta de provas para que o Ministério Público possa ter elementos necessários para uma correta avaliação do suposto dano a interesse difuso ou coletivo sob investigação.

O Ministério Público pode prescindir do inquérito civil, diante dos elementos suficientes para a propositura da Ação Civil Pública Ambiental, porém não poderá ocorrer esta dispensa se o inquérito tiver natureza inquisitiva. Por sua vez, quando utilizado, o inquérito deverá instruir a petição da Ação Civil Pública Ambiental.

São características do inquérito civil: a) a informalidade, tendo em vista sua natureza de instrumento administrativo de investigação; b) a inquisitorialidade, trata de um procedimento para a apuração de um fato e de sua autoria, e não de um processo; c) a publicidade, significa que qualquer interessado poderá consultá-lo, todavia, pode ocorrer seu sigilo quando mostrar conveniência para o desenvolvimento das investigações.

O procedimento preparatório do inquérito civil é sigiloso e antecede o inquérito civil. Visa à coleta de elementos necessários para firmar a convicção do Ministério Público, quando necessitar de novos elementos para verificar se determinados fatos podem efetivamente ser tutelado pela Instituição.

A instauração do inquérito civil pode ser dividida em três fases ou momentos: primeiro, a instauração por intermédio de portaria, ou de despacho acolhendo representação, caso seja provocado. Esta portaria deverá conter esclarecimento sobre a forma pela qual chegaram ao conhecimento do Ministério Público a delimitação do objeto da investigação, a qualificação se possível do investigado, a designação de pessoa para secretariar o inquérito, e a determinação das diligências a serem inicialmente realizadas. Pode ainda ocorrer a instauração por determinação do procurador-geral de justiça, quando for delegada a sua atribuição originária a outro órgão do Ministério Público, ou do Conselho Superior do Ministério Público, quando o órgão der provimento a recurso interposto contra indeferimento de representação.

Segundo a instrução do inquérito civil, incumbirá ao presidente do inquérito civil coletar os elementos de provas necessários à apuração do fato e de sua autoria investigados através das notificações, que o instrumento de coleta de prova oral, e das requisições, que é a apresentação de documentos, fornecimentos de certidões ou realização de exames e perícias.

Mota (2007, p. 82) conceitua a perícia como sendo:

Um meio de prova destinado a verificar ou esclarecer a realidade de uma situação fática. Assim sendo, a prova pericial visa à demonstração da verdade real, envolvendo inteligência, conhecimento técnico/científico e o domínio da matéria quanto à produção da mesma. Por isto, o profissional, responsável pela execução da perícia, deverá possuir habilidades técnicas e científicas e, o mais importante deve ser imparcial sobre a matéria analisada, oferecendo segurança às decisões de terceiros.

Mota (2007, p. 82) ainda destaca a importância da ética nas questões periciais nos seguintes termos:

A ética, no plano pericial, mistura a história pessoal com o legado profissional do perito, independente do grau de complexidade no caso em concreto, não se atendo aos pontos de interferência decorrentes da interpretação das partes, dos assistentes periciais e demais intervenientes, levando-se em conta as questões que realmente interessam na busca da verdade almejada.

A conclusão do inquérito civil pode resultar na propositura da Ação Civil Pública ou no seu arquivamento. O Ministério Público não pode em sede de inquérito civil requerer ao juiz seu arquivamento, mas o determina em decisão fundamentada no *caput* do artigo 9º da Lei nº 7.347/85. No entanto, esta decisão está sujeita a reexame necessário pelo Conselho Superior do Ministério Público, nos termos do § 3º deste mesmo artigo. Caso este Conselho homologue o arquivamento do inquérito civil, nada impede da propositura da Ação Civil Pública Ambiental por qualquer dos demais legitimados ativos, por força do disposto no Artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal.

Apesar da importância do inquérito civil na investigação dos fatos, bem como sua relevância na propositura de Ações Cíveis Públicas Ambientais, a investigação *in loco*, constatou a inexistência da inserção dos mesmos, tendo em vista que o Ministério Público não foi o autor das ações, e sim o IBAMA.

Por seu turno, é salutar abordar sobre o **Processo Administrativo** que também pode ser utilizado como prova que instrui a petição inicial para propositura de Ação Civil Pública Ambiental. Assim sendo, os processos administrativos impetrados pelo IBAMA, e que antecederam a propositura da ação judicial, foram utilizados como documentos probatórios no curso do processo, pois se encontram acoplados nas petições iniciais das Ações Cíveis Públicas Ambientais.

Em sentido amplo, Gasparini (2001, p. 782) considera processo administrativo como:

O conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem e cronologia, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.

Portanto, o processo administrativo busca, através dos atos administrativos, ou seja, da atuação Administração Pública a solução de controvérsias ou outorgar direitos.

#### 2.4.14 Sentença

A sentença na Ação Civil Pública Ambiental tem natureza cominatória, porque não visa à obtenção de uma condenação pecuniária, mas à obtenção da prestação específica, ou seja, da preservação do interesse metaindividual, antes que um sucedâneo pecuniário.

Neste passo a sentença pode ser definida como o pronunciamento do Juiz que contém algumas circunstâncias previstas nos artigos 267 e 269 do *Código de Processo Civil*, que extingue o processo ou o procedimento no primeiro grau de jurisdição, resolvendo ou não o mérito.

Questiona-se: seria a sentença da Ação Civil Pública Ambiental declaratória ou constitutiva? Todavia, toda sentença possui algum conteúdo declaratório, pois ao menos reconhece se um fato existiu ou não, em específico quando ocorre a lesão ao interesse difuso, não constitui óbice à ação declaratória. Resta agora saber se a sentença nesta ação é constitutiva.

Mancuso (2006, p. 258) diz ser possível a sentença constitutiva da Ação Civil Pública nos casos em que:

Retire a eficácia do ato do sindicato, a que só rescinda o ajuste entre o órgão estatal e a empresa madeireira (tutela do meio ambiente), ou que apenas torne nulos os atos de admissão irregular ao serviço público (tutela à moralidade administrativa e ao erário).

Os pedidos da Ação Civil Pública Ambiental podem ser cumulados no sentido constitutivo e condenatório, logo, a sentença conhecerá ambos. Sendo assim, a ação pode ter dois desfechos. Uma indenização em dinheiro trata de uma natureza condenatória pecuniária, a fim de obter do réu a quantia fixada na sentença. Outro desfecho é a obrigação de fazer ou não fazer, e refere-se à condenação mandamental, tendo em vista que o autor tenta obter através da tutela

jurisdicional para que o réu se conduza conforme a sentença, fazendo ou deixando de fazer alguma coisa.

Na sentença pode ainda haver alternatividade na condenação a uma prestação positiva ou negativa, sob pena de execução específica, ou cominação de multa diária.

Quando a sentença acolhe o pedido do autor e obriga o réu a uma prestação de dar, fazer ou não fazer, nasce, portanto, uma nova ação chamada de ação executiva ou executória, é o veículo pelo qual a sanção devida necessita ser aplicada ao condenado.

Em regra cabe ao autor do processo de conhecimento proceder com a execução da sentença, contudo, decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, o Ministério Público deve proceder com o pedido. Essa iniciativa ainda é facultada aos demais legitimados, porque o título executivo pertence a toda a comunidade.

#### 2.4.15 Recurso

Na Ação Civil Pública Ambiental aplicam-se as regras do Código de Processo Civil; sendo assim, da sentença procedente ou improcedente cabe o recurso de apelação, sem preparo caso os apelantes sejam o Ministério Público ou órgãos públicos. Às decisões interlocutórias, que são aquelas que decidem questões incidentais e não resolvem o mérito da causa, cabe o recurso de agravo; seu manejo vale tanto em face das decisões concessivas como as denegatórias. Destaque-se que os valores sociais que justificam a suspensão da liminar pelo tribunal são os mesmos na Ação Civil Pública Ambiental. E dos demais atos jurisdicionais, que não se enquadram nestas categorias, são chamadas de despachos; trata-se de atos de mero expediente ou de simples impulso processual, não decidem e nem causam gravame às partes, por isso são irrecorríveis.

Diante do exposto, percebe-se que essa trilogia: sentença, decisão interlocutória e despachos fazem com que se encerrem todas as possibilidades dos atos do Juiz, mas existem procedimentos que exigem a prática de outros atos pelo Juiz, por exemplo, interrogar a parte.

#### 2.4.16 Coisa Julgada

Denomina-se coisa julgada a eficácia da sentença que torna imutável e indiscutível, não sujeita a recurso ordinário ou extraordinário.

Nos termos do artigo 16 da Lei nº 7.347/85, a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, salvo se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas; neste caso, qualquer outro legitimado poderá intentar outra Ação Civil Pública Ambiental com idêntico fundamento, mas valendo-se de nova prova.

Portanto, a coisa julgada atinge todos os envolvidos na matéria do objeto da ação, da finalidade da ação.

## CAPÍTULO 3 - MATERIAL E MÉTODOS

### 3.1 METODOLOGIA

O *método* que será utilizado na investigação científica é denominado de *indutivo*. Assim, indução significa um procedimento intelectual por meio do qual, partindo de informações particulares, consistentemente coletadas, emerge-se rumo à verdade geral, não incluída nas partes inferidas. Sem embargo, o objetivo dos argumentos indutivos é alcançar conclusões mais alargadas do que as premissas formuladas previamente. Este método *indutivo* se preocupa com os princípios, critérios e informações sistematizadas em geral. Este caminhar epistemológico permitirá contextualizar e compreender as Ações Cíveis Públicas Ambientais que envolvem os recursos naturais, água, flora, fauna, solo e atmosfera do território paraibano. Permite, inclusive, interpretar os mecanismos subjacentes aos processos judiciais, bem como os arranjos promovidos pelos atores sociais relacionados com a problemática e, posteriormente, facultando sua generalização. Em síntese, este método traça as diretrizes, os princípios, e formula as estruturas teóricas da pesquisa, migrando de situações particulares significativas para ocorrências gerais, mas dentro do mesmo contexto.

### 3.2 TÉCNICA DE INTERPRETAÇÃO

Quanto aos *procedimentos metodológicos*, utilizar-se-á da *técnica de interpretação*, que almeja examinar, perquirir e fixar o sentido do texto legal ou de qualquer outro teor escrito e comportamental externado. Em resumo, a técnica é a parte prática (o fazer) da metodologia.

Ao procedimento técnico metodológico interpretativo foi aplicado um *roteiro de perguntas* (Ver Apêndice A), por meio de amostragem aleatória no âmbito da justiça federal paraibana, com o escopo de coletar das *Ações Cíveis Públicas*

*Ambientais* selecionadas, dados acerca dos procedimentos judiciais e das partes envolvidas no processo, bem como documentos processuais e probatórios, tais como: petição inicial, laudos técnicos, laudos periciais. Esse roteiro orienta o pesquisador na obtenção dos dados em resposta ao problema proposto.

A documentação direta permitiu o levantamento de dados inclusos nas ações jurídico-ambientais em condições de tratamentos científicos. Ademais, este procedimento possibilitou investigar o arquivo do Poder Judiciário, descortinando, pois, as peças processuais, quais sejam, as Ações Cíveis Públicas Ambientais da Justiça Federal Paraibana, especificamente, a Seção Judiciária de Campina Grande.

A Justiça Federal Paraibana é composta por 03 (três) Seções Judiciárias, as quais se localizam nas cidades de João Pessoa, Campina Grande e Sousa. Por meio de sorteio, a Seção Judiciária de Campina Grande foi à escolhida.

A seção judiciária de João Pessoa é constituída por 05 (cinco) varas federais, são elas: primeira, segunda, terceira, quinta, sétima; nesta última funciona o juizado especial federal.

A seção judiciária de Sousa tem unicamente a oitava vara federal e o juizado especial adjunto.

Com relação à seção judiciária de Campina Grande, esta possui as seguintes varas: quarta, sexta, décima e a nona vara, que é o juizado especial federal. Contudo, apenas a quarta e a sexta varas possuem ações cíveis públicas ambientais.

Nesta seção judiciária existe um total de 20 (vinte) Ações Cíveis Públicas ativas até 09/07/2009, sendo que 12 (doze) compõem a totalidade de Ações Cíveis Públicas Ambientais.

Dentro do universo das Ações Cíveis Públicas Ambientais que tramitam atualmente na Seção Judiciária de Campina Grande será analisada uma amostragem aleatória de 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas Ambientais, o que representa 33,33% (trinta e três vírgula trinta e três) por cento da totalidade, tendo em vista a dificuldade de acesso às demais ações da mesma natureza.

O acesso às Ações Cíveis Públicas Ambientais ocorreu inicialmente através de um pedido escrito direcionado ao juiz das varas competentes, solicitando a retirada dos processos do cartório, bem como poder xerocopiá-los. Diante de tal pedido foi permitida a segunda opção. Em seguida, os processos foram retirados do cartório através de um servidor, que os levou até o local adequado no fórum federal.

Outra dificuldade encontrada foi o fato da maior parte das ações estarem conclusas aos juízes para despacho judicial, ou seja, para uma decisão judicial; nesta fase o processo não se encontra no cartório da vara competente, que é o local onde os processos podem ser retirados para leituras, mas no gabinete do Juiz.

Dessa forma, percebe-se a dificuldade no acesso dos processos, pois apesar das Ações Cíveis Públicas Ambientais serem públicas, e qualquer cidadão pode ter acesso ao processo, foi constatada a dificuldade de poder ter acesso aos mesmos, diante de todo um procedimento a ser seguido.

Em resumo, longe de redundância, foi o acesso a 04 (quatro) Ações Cíveis Públicas Ambientais no âmbito da Justiça Federal Paraibana, da Seção Judiciária de Campina Grande, que foram analisadas nessa pesquisa científica.

## **CAPÍTULO 4 – RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O tratamento de dados foi realizado através da investigação científica, aplicando o método indutivo, por meio do qual adotou-se um procedimento intelectual de coleta de informações.

Frise ainda que todas as ações pesquisadas tramitam na 6ª Vara da Seção Judiciária de Campina Grande, e o objeto das demandas apresentam semelhanças, pois se referem aos resíduos sólidos municipais depositados a céu aberto, denominados de lixões.

No desenvolver epistemológico foi possível investigar os procedimentos e a documentação utilizada nas Ações Civas Públicas Ambientais, que envolvem os recursos naturais, tais como: o solo, a água, a fauna, a flora e o ar, no âmbito da Justiça Federal Paraibana, mediante a aplicação de um roteiro de perguntas que se encontra no Apêndice A do presente trabalho.

Portanto, foi realizada uma análise jurídico-processual, interpretando as Ações Civas Públicas Ambientais promovidas em desfavor dos seguintes Municípios Paraibanos: Santa Luzia, Aroeiras, Boa Vista e São Sebastião de Lagoa de Roça.

### **4.1 ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA PARAÍBA**

A partir de uma análise preliminar anteriormente produzida por meio de um processo administrativo, no qual o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA promoveu em desfavor do Município de Santa Luzia – PB, a fim de solucionar problemas ambientais relacionados com a disposição dos resíduos sólidos, incluindo a análise do laudo técnico averiguado, pode-se avançar na interpretação da Ação Civil Pública Ambiental desde a propositura até a situação em que se encontra.

Por conseguinte, serão analisados os aspectos importantes da Ação Civil Pública Ambiental, processo nº 2007.82.01.002.616-6, promovida pelo IBAMA em

litisconsorte com a Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA, em desfavor do Município de Santa Luzia – PB.

#### 4.1.1 Interpretação do Processo Administrativo

O processo administrativo consiste em um conjunto de atos ordenados e praticados cronologicamente, indispensáveis na produção de uma decisão de natureza administrativa.

Os documentos que instruem a petição inicial da Ação Civil Pública Ambiental I (processo nº 2007.82.01.002.616-6), referem-se ao processo administrativo nº 02016.000837/2005-28, autuado aos 29 de junho de 2005, em que o IBAMA instaurou em desfavor do Município de Santa Luzia para segundo o auto de infração às fls. 14 “fazer funcionar serviços potencialmente poluidor (lixão), sem estar munido da licença do órgão ambiental competente”.

Inicialmente, o IBAMA recebeu no dia 14 de fevereiro de 2005 uma denúncia por escrito formulada por um vereador da cidade de Santa Luzia - PB, que a Prefeitura Municipal “está colocando o lixo em um local à céu aberto e poluindo o meio ambiente. Como também fazendo coleta do mesmo em carros inadequados para este fim”, conforme fls. 27.

A inspeção no Município de Santa Luzia - PB foi realizada no dia 23 de fevereiro de 2005. A equipe técnica responsável era formada por um analista ambiental, dois técnicos administrativos e um técnico ambiental, ambos do IBAMA, que relataram no termo técnico de fls. 22, o seguinte:

Aterro Sanitário, localizado nas coordenadas geográficas da Lat. S 06°52'027” e Long. W 36°55'59,9”.

[...] sendo constatado que se trata de uma área de 1,5 ha, próximo a BR – 230; distante 900 (novecentos) metro e 1.000 (Mil) metro da sede do município, com uma estrutura em alvenaria, com bancadas em concreto; utilizados para separar os objetos e/ou produtos utilizados no processo de reciclagem em administração anterior.

A área em apreço está localizada dentro do perímetro urbano, com uma topografia plana e vegetação em contorno a área típica da caatinga (juremas/catingueira/mameleiro, etc) apresentando condições climáticas peculiar com uma frequência de vento, no sentido nordeste presente na região encadeiam os objetos poluidores (sacos plásticos) nas arvores, prejudicando de forma contundente a beleza estética da região e agressão ao meio ambiente.

Foi constatado que não existe critério de separação dos lixos orgânico e/ou hospitalar/doméstico, onde a presença de populares e animais domésticos dentro da área não tem controle, que no momento da vistoria foi verificado populares e crianças [...] sem nenhuma proteção, coletando os produtos oriundos do lixo.

Este termo apresenta a localização geográfica do lixão, bem como a topografia do solo e a espécie de vegetação, além dos tipos de lixo encontrados no local, como também verificou-se a presença de pessoas e a ausência de fiscalização por parte da Administração Pública.

A equipe recomendou neste termo que a área fosse embargada, assim como impostas as responsabilidades administrativas previstas na legislação ambiental, e ainda, a recuperação da área degradada. O Município de Santa Luzia – PB ainda foi notificado para apresentar licença ambiental e o plano de recuperação da área degradada, conforme fls. 15. Anexo ao termo de constatação existe um relatório técnico às fls. 24/26.

O termo de inspeção, preenchido em 21 de junho de 2005, informa que a descrição do dano ambiental encontra-se no relatório de fiscalização (fls. 17). No mesmo dia foi feita a comunicação de crime, incurso nos Artigos 70 e 60 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), conforme fls. 18. Na relação de pessoas envolvidas na infração ambiental, consta o Município de Santa Luzia - PB, na pessoa do seu Prefeito à época (fls. 19). Além disso, foi emitida uma certidão contento o nome de duas testemunhas que comprovam a prática do ilícito penal por parte do Município autuado, sendo uma analista ambiental e a outra um técnico ambiental, ambos do IBAMA (fls. 20).

O relatório de fiscalização, realizado em 21 de junho de 2005, certifica que no dia 23 de fevereiro de 2005 foi realizada uma vistoria no lixão da cidade de Santa Luzia - PB, e foram constatadas irregularidades, conforme descrito no termo de constatação elaborado em 03 de maio de 2005. Na oportunidade, o Município foi notificado para apresentar a licença de operação e o plano de recuperação da área degradada no prazo de 15 (quinze) dias, e depois prorrogado por mais 30 (trinta) dias, a pedido da Prefeitura, tendo como prazo final o dia 09 de abril de 2005. Terminado este prazo sem a manifestação do Município, o técnico ambiental que subscreve este documento lavrou o termo de embargo do lixão (fls. 21).

A pena administrativa prevista no Artigo 70 da Lei nº 9.605/98 trata da multa administrativa que foi aplicada pelo IBAMA ao Município de Santa Luzia – PB no valor de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), em virtude da falta de licença ambiental.

Aos 12 de julho de 2005, o Município de Santa Luzia – PB apresentou defesa escrita requerendo a desconsideração da multa imposta ao Município, bem como para tornar sem efeito as medidas sancionatórias impostas através do auto de infração às fls. 34/40. Diante deste pedido a Procuradoria do IBAMA, no dia 02 de agosto de 2005, concluiu que devem ser mantidos os efeitos punitivos; além disso, informar ao infrator da possibilidade de parcelamento da multa, ou pagamento com redução de 30% (trinta) por cento, bem como depois da obtenção da licença de operação junto à SUDEMA e da apresentação de um Projeto de Recuperação da Área Degradada, podendo ainda converter a multa pecuniária numa obrigação de fazer mediante assinatura do Termo de Compromisso com o IBAMA. A Procuradoria do IBAMA recomendou ainda que fossem enviadas cópias dos autos ao Ministério Público Estadual em virtude do crime previsto no Artigo 60 da Lei de Crimes Ambientais, cujo parecer jurídico foi homologado pelo Procurador Federal Chefe do IBAMA – PB aos 12 de setembro de 2005.

Neste mesmo dia, o IBAMA enviou um ofício ao Município de Santa Luzia – PB informando o indeferimento da defesa escrita, bem como que a continuidade do embargo, e a concessão de 30 (trinta) dias a partir do recebimento deste para que o Município apresente ao IBAMA o Plano de Recuperação da Área Degradada, bem como providências junto a SUDEMA para regularização da deposição de lixo através de Aterro Sanitário, encaminhando ao IBAMA uma cópia do Licenciamento daquele órgão. Outro ofício foi encaminhado ao Ministério Público Estadual junto com cópia do processo administrativo informando a necessidade de ajuizar uma Ação Civil Pública Ambiental em desfavor do Município de Santa Luzia - PB (fls. 56/57). Contudo, não existe no processo administrativo do IBAMA qualquer posição do Ministério Público Estadual a respeito do caso em tela.

O Município de Santa Luzia - PB foi notificado para o pagamento da multa administrativa, contudo, decorreu o prazo para pagamento sem que fosse efetuado. Em 17 de março de 2006, o responsável pela área de arrecadação do IBAMA solicitou ao Gerente Executivo do IBAMA na Paraíba para que fosse providenciada a inscrição do Município de Santa Luzia em Dívida Ativa. A Gerência Executiva do

IBAMA decidiu parcelar o pagamento da multa em até 60 (sessenta) meses, mas segundo o termo de compromisso de parcelamento e confissão de dívida emitido em 04 de maio de 2005 e assinado pelo Município de Santa Luzia - PB, ocorreu em 15 (quinze) vezes no valor igual de R\$ 689,86 (seiscentos e oitenta e nove reais e oitenta e seis centavos), totalizando R\$ 41.391,60 (quarenta e um mil trezentos e noventa e um reais e sessenta centavos), sendo a primeira parcela com vencimento para o dia 05 de maio de 2006, e a última com vencimento para o dia 05 de julho de 2007, conforme fls. 69.

Percebe-se aqui que o Município de Santa Luzia – PB conseguiu postergar a punibilidade administrativa imputada pelo IBAMA, visto que o total do parcelamento é quase o dobro do valor inicial da multa. As seis primeiras parcelas foram pagas, porém não existe no processo administrativo qualquer outro comprovante que prove o pagamento das demais parcelas.

Sendo assim, o Procurador do IBAMA solicitou uma vistoria técnica no Município de Santa Luzia - PB para avaliar a situação atual quanto ao depósito de resíduos sólidos, a fim de ajuizar Ação Civil Pública Ambiental.

#### 4.1.1.1 Laudo técnico

Como foi solicitado pelo Procurador do IBAMA, foi realizada no dia 14 de agosto de 2007 uma vistoria na área de disposição final de resíduos sólidos no Município de Santa Luzia – PB, para avaliar sua situação atual, conforme laudo técnico de fls. 78/80, acompanhado de levantamento fotográfico às fls. 81/83. A vistoria foi realizada por uma equipe composta por dois analistas ambientais do IBAMA.

Quanto à análise da equipe constatou-se que o local examinado localiza-se à “noroeste da sede do município, próximo ao Conjunto Habitacional Inácio Bento de Moraes II, do lado da rodovia PB 233, sentido Santa Luzia – Várzea”, tendo como coordenada geográfica representativa: “(SAD 69) -06°52’01,21” de latitude e -36°56’02,47” de longitude”. Ainda informou que a área vistoriada mede cerca de 1,5 ha, e foi utilizada para disposição final de resíduos sólidos urbanos sob a forma de lixão a céu aberto, caracterizando-se pela simples descarga sobre o solo, sem

maiores critérios técnicos, como “impermeabilização de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc.”. Além disso, o Município possui uma população urbana de 12.469 (doze mil e quatrocentos e sessenta e nove) habitantes.

Os materiais encontrados são de origem domiciliar, de estabelecimentos comerciais, de limpeza urbana, carcaças de animais mortos e resíduos de serviço de saúde. Observou-se ainda a presença de pessoas no local desempenhando atividades de catação de material reciclável, bem como de animais alimentando-se dos resíduos orgânicos, como também a criação de porcos vizinho ao lixão e forte odor característico de lixo. Outro aspecto é que a área não é delimitada e cercada; dessa forma, fica difícil conter os materiais dentro do lixão, podendo ser deslocados pelo vento.

Logo, percebe-se a preocupação dos analistas ambientais quanto ao aspecto poluidor que abrange o solo, o subsolo, os recursos hídricos, como os lençóis freáticos, bem como a poluição do ar, isto é, da atmosfera.

De acordo com o relatório técnico, o Município de Santa Luzia - PB deve apresentar à SUDEMA um Projeto de Implantação de Aterro Sanitário para disposição de resíduos sólidos urbanos de maneira adequada, assim como o Plano de Controle Ambiental e o Plano de Recuperação de Área Degradada da área utilizada para despejo, através de licenciamento ambiental.

Para a implantação do Aterro Sanitário Simplificado é necessário observar os seguintes aspectos:

- I – os sistemas de drenagem de águas pluviais;
- II – a coleta e a destinação final e tratamento adequado dos percolados;
- III – a coleta e queima dos efluentes gasosos, quando necessários;
- IV – o uso preferencial de equipamentos simplificados para operação; e
- V – um plano de monitoramento ambiental.

Além disso, a área destinada ao Aterro Sanitário Simplificado deve ser cercada, para impedir a entrada de pessoas e animais, como também considerar os aspectos a seguir:

- I – vias de acesso ao local deverão apresentar boas condições de tráfego ao longo de todo o ano, mesmo no período de chuvas intensas;
- II – adoção de áreas sem restrições ambientais;
- III – inexistência de aglomerados populacionais (sede municipal, distritos e/ou povoados), observando a direção predominante dos ventos;

- IV – áreas com potencial mínimo de incorporação à zona urbana da sede, distritos ou povoados;
- V – preferência por áreas devolutas ou especialmente destinadas na legislação municipal de Uso e Ocupação do Solo;
- VI – preferência por áreas com solo que possibilite a impermeabilização da base e o recobrimento periódico dos resíduos sólidos;
- VII – preferência por áreas de baixa valorização imobiliária;
- VIII – respeitar as distâncias mínimas estabelecidas em normas técnicas ou em legislação ambiental específica, de ecossistemas frágeis e recursos hídricos superficiais, como áreas de nascentes, córregos, rios, açudes, lagos, manguezais, e outros corpos d'água;
- IX – caracterização hidrogeológica e geotécnica da área e confirmação de adequação ao uso pretendido; e
- X – preferência por área de propriedade do Município, ou passível de cessão não onerosa de uso (comodato) a longo prazo ou desapropriável com os recursos de que disponha o Município.

Portanto, esses são os aspectos a serem observados pelo Município de Santa Luzia – PB para implantar o Projeto de Aterro Sanitário Simplificado, para disposição de resíduos sólidos urbanos de maneira adequada, bem como o Plano de Controle Ambiental e o Plano de Recuperação de Área Degradada, através de licenciamento ambiental.

Depois da conclusão da vistoria técnica, constatou-se a necessidade de ajuizar uma Ação Civil Pública Ambiental em desfavor do Município de Santa Luzia – PB, para solucionar a situação quanto ao depósito de resíduos sólidos.

#### 4.1.2 Ação Civil Pública Ambiental I

O processo nº 2007.82.01.002.616-6 trata de uma Ação Civil Pública Ambiental I, proposta perante a Seção Judiciária de Campina Grande, que através de sorteio automático, realizado aos 27/08/2007, passou a tramitar na 6ª Vara Federal até os dias atuais.

A ação foi proposta pelo IBAMA, que é uma autarquia federal criada pela Lei nº 7.735/1989, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente. É também um órgão executor do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que tem a função institucional de executar a política ambiental no âmbito federal.

Depois de proposta a ação a SUDEMA, devidamente intimada, passou a compor a relação processual no pólo ativo, ou seja, como autora do processo. É um órgão ambiental estadual da Paraíba criado pela Lei nº 4.033/1978, para

desenvolver uma política de proteção e preservação do meio ambiente. Além disso, segue as determinações do Conselho de Proteção Ambiental – Copam, criado através da Lei nº 4.335/1981. Refere-se a um colegiado em gestão ambiental que opera na aprovação de normas, deliberações, diretrizes e regulamentos.

No pólo passivo da ação, isto é, a parte ré, contra quem foi proposta a ação, encontra-se o Município de Santa Luzia – PB.

Os direitos questionados na presente ação versam sobre direitos difusos e coletivos. Direitos difusos porque são direitos amplos, que se caracterizam por sua indivisibilidade, ou seja, sua satisfação é para todos, bem como é transindividual, pois ultrapassa o individual e contempla a coletividade. Os direitos coletivos também são transindividuais e de natureza indivisível, contudo, sua titularidade é determinável, pois pertence a determinado grupo. Desse modo, não é possível determinar todos os seus titulares, mas podem ser identificados.

Quanto ao objeto da presente demanda refere-se aos resíduos sólidos municipais e os resíduos dos serviços de saúde depositados a céu aberto, denominados de lixões.

Com relação à finalidade do pedido deste processo, busca a confirmação das liminares postuladas, que são: primeiro que o Município postulado apresente no prazo de 90 (noventa) dias o Projeto de Aterro Sanitário, bem como o Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão.

Sabendo-se a natureza da ação, as partes envolvidas, o objeto e a finalidade do processo, este, depois do sorteio automático que é realizado no setor de distribuição do Fórum Federal, é encaminhado a 6ª Vara para que o seu cartório faça a autuação do processo, isto é, coloque a capa do processo, bem como sua numeração, que começa desde a capa, na seqüência vem o termo de autuação, a petição inicial, e os documentos que instruem os pedidos, ou seja, as provas documentais utilizadas na propositura da ação.

Terminada essa fase, a movimentação processual faz concluso o processo ao Juiz para que este prolate o despacho inicial. É quando o processo sai do cartório da 6ª Vara é encaminhado ao gabinete do Juízo, para que o Poder Judiciário analise a petição inicial e toda a documentação juntada aos autos, verificando as condições da ação. Estando estas presentes no processo, então é expedido e publicado o primeiro despacho judicial.

Depois de autuado o processo o técnico judiciário da vara competente fez conclusão do processo ao Juiz; neste mesmo dia, 27 de agosto de 2007, o Juiz competente proferiu seu despacho inicial. Nesta decisão, o Poder Judiciário fez uma análise geral do objeto da ação, bem como entendeu às fls. 86:

Ser aconselhável, antes da apreciação do pedido de liminar formulado pelo IBAMA, a realização de audiência de conciliação na qual as partes poderão interagir para alcançar a solução que melhor preserve o meio ambiente e possa, de modo viável, ser levada a termo hábil.

Além disso, o Juiz ainda determinou que a Secretaria designe a data e hora para a realização de audiência de conciliação, assim como, que se cumpram as seguintes diligências: a citação do pólo passivo da ação, isto é, do Município de Santa Luzia – PB, e a intimação da SUDEMA para manifestar se tem interesse em figurar como litisconsorte do IBAMA, ou seja, como visto passe também a integrar o pólo ativo do processo. Do mesmo modo decidiu a intimação do Ministério Público Federal, e da SUDEMA e IBAMA para que os mesmos tragam no dia da audiência de conciliação “os técnicos que acompanham o caso e, se necessário, outros técnicos com conhecimentos sobre o tema ambiental, objeto do processo”. O Juiz determinou que o Município de Santa Luzia – PB, para trazer no dia da audiência de conciliação “técnicos necessários ao exame das questões a serem debatidas em audiência”, devendo estar presentes o Prefeito, os procurados constituídos nos autos com poderes expressos para transacionar na referida audiência.

Por fim, determinou o Juiz que as intimações pessoais com relação ao IBAMA e a SUDEMA, bem como a citação do Município de Santa Luzia – PB, devem ser realizadas por meio de carta precatória com urgência. Ademais, o Juiz determinou que se aponha a capa do processo uma etiqueta com os dizeres “APRECIAÇÃO DO PEDIDO LIMINAR POSTERGADA PARA APÓS AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO – URGENTE”.

Concluído o despacho inicial, o processo retornou ainda no dia 29 de agosto de 2007 ao cartório da 6ª Vara, ou secretaria, conforme carimbo assinado pela servidora no final do despacho às fls. 87.

Frise-se que quando o cartório recebe o processo do Juiz dispõe de um prazo de 30 (trinta) dias para cumprir as determinações judiciais. Neste caso, aos 12 de setembro de 2007 foi expedida a carta precatória com carimbo de urgência para

citar o Município de Santa Luzia – PB, no endereço indicado na inicial, para comparecer à audiência de conciliação designada para o dia 07 de novembro de 2007, às 14h00min. Enviou para tanto anexos às cópias da petição inicial e da decisão de fls. 86/87, que trata do despacho inicial. Outra carta precatória foi expedida para intimar o IBAMA e a SUDEMA, informando a data da realização da audiência de conciliação.

No dia 14 de setembro de 2007, o Ministério Público Federal foi intimado do ato judicial, ou seja, do despacho judicial de fls. 86/87, mediante remessa dos autos, conforme termo de intimação/vista e remessa dos autos à fls. 90. Contudo, percebe-se que neste termo o quadro onde o procurador do Ministério Público Federal deveria apor sua assinatura e carimbo, bem como a data da ciência do processo, encontra-se em branco. Logo, percebe-se que o cartório não teve a devida atenção ao preencher o termo. Desse modo, verifica-se que os autos foram retirados do cartório sem a devida ciência aposta no processo.

Aos 19 de setembro de 2009, o processo foi devolvido ao cartório, conforme carimbo justaposto no verso da fls. 90, bem como possui outro carimbo no qual consta a ciência da Procuradora da República.

A cópia do aviso de recebimento – AR, da carta precatória enviada através dos correios para citar o Município de Santa Luzia – PB, foi juntada ao processo no dia 01 de outubro de 2007, conforme fls. 91 do processo.

Apesar de não constar nenhum documento nos autos que prove que a SUDEMA recebeu a carta precatória de intimação, esta protocolou no dia 02 de outubro de 2007 uma petição acompanhada de procuração, que é um instrumento de mandato requerendo ao Juízo competente o ingresso desta autarquia no pólo ativo da presente Ação Civil Pública Ambiental, conforme fls. 92.

Às fls. 94 do processo consta um documento datado em 24 de setembro de 2007, no qual informa o Poder Judiciário da Comarca de Santa Luzia ao Juiz Federal da 6ª Vara que devolve a carta precatória devidamente cumprida. Todavia, este documento não possui nenhum protocolo ou mesmo carimbo de juntada aos autos; dessa forma, dificulta saber quando o Juízo Federal recebeu este documento.

Aos 18 de setembro de 2007 foi solicitado ao sistema de controle de processos um mandado de citação nº 0001 do processo nº 032.2007.001.559-2, que trata da carta precatória citatória em desfavor do Município de Santa Luzia - PB que tramita no 2º cartório da Comarca de Santa Luzia, a fim de citar este Município de

todo o conteúdo da Ação Civil Pública Ambiental que tramita perante a 6ª Vara Federal, bem como da data de realização da audiência de conciliação. No verso deste mandado consta que no dia 19 de setembro de 2007, o oficial de justiça deu cumprimento ao mandado retro, entregando na pessoa do Prefeito a cópia da inicial, e da decisão do Juízo Federal, bem como o gestor público lançou seu ciente no referido mandado.

Em 01 de outubro de 2007, o cartório da 6ª Vara Federal fez a juntada do expediente que devolve a precatória emitida para o Município de Santa Luzia – PB devidamente cumprida, conforme carimbo de fls. 91. Quando o cartório da Vara recebe algum documento, o servidor faz a atualização processual, ou seja, a movimentação processual seguida de conclusão ao Juiz.

Outra carta precatória foi enviada aos 17 de setembro de 2007, ao Juiz Distribuidor da Seção Judiciária da Paraíba, que fica localizada na cidade de João Pessoa – PB. Não obstante, este documento foi concluso em 20 de setembro de 2007 ao Juiz Substituto da 2ª Vara Federal, que proferiu o seguinte despacho às fls. 116:

Assumi a Jurisdição.

Cumpra-se (art. 200 e seguintes do CPC), servindo esta de mandado.

Agende-se no sistema de controle de movimentação de precatórias recebidas.

Certifique-se.

A seguir, devolva-se ao Juízo Deprecante, com nossas homenagens, após baixa na distribuição.

O Artigo a que se refere o despacho determina que os “atos processuais serão cumpridos por ordem judicial ou requisitados por carta, hajam de realizar-se dentro ou fora dos limites territoriais da comarca”. No entanto, o que Juiz da 2ª Vara Federal queria saber é se o cartório desta vara certificou-se, ou seja, verificasse se todos os requisitos para o recebimento da carta precatória estavam presentes, bem como a atualização desta deveria ocorrer no sistema de controle de movimentação de precatórias recebidas. Por último, a devolução da carta precatória ao Juiz deprecante.

Por que, entretanto, enviar carta precatória para esta distribuição federal? É para poder proceder com o mandado de intimação do IBAMA e da SUDEMA, que estão localizadas em João Pessoa, e que fiquem cientes do dia da realização da audiência de conciliação.

Tanto a SUDEMA como o IBAMA foi devidamente intimado aos 27 de setembro de 2007, através no mandado de intimação nº 2171-4, conforme certidão do analista judiciário no verso da fls. 122.

Em 29 de outubro de 2007, o cartório da 6ª Vara Federal fez a juntada do expediente que devolve a precatória emitida para a distribuição federal de João Pessoa, conforme fls. 112.

Ressalte-se que todas as cartas precatórias enviadas pelo Juízo deprecante, isto é, pelo Juízo da 6ª Vara Federal aos Juízos deprecados, ou seja, da Comarca de Santa Luzia e a 2ª Vara Federal em João Pessoa o prazo para cumpri-las é 60 (sessenta) dias. Analisando as cartas precatórias percebe-se que na primeira enviada à Comarca de Santa Luzia o início da contagem do prazo começou com a juntada do AR dos correios em 01 de outubro de 2007. Porém, antes do término do prazo, o Juízo deprecante juntou no mesmo dia aos autos da Ação Civil Pública Ambiental o expediente que certifica o cumprimento da precatória.

Com relação à segunda precatória enviada à distribuição federal em João Pessoa, constata-se que foi enviada em 17 de setembro de 2007, e devolvida ao Juízo deprecante aos 29 de outubro de 2007. Logo, ambas precatórias foram cumpridas antes do prazo estabelecido de 60 (sessenta) dias.

Cumpridas as cartas precatórias necessárias, quais sejam: a enviada para a Comarca de Santa Luzia e à Justiça Federal, localizada em João Pessoa, a audiência de conciliação da Ação Civil Pública Ambiental foi realizada aos 07 de novembro de 2007, a menos de 03 meses da data da propositura desta ação na sala de audiências da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Campina Grande.

Na oportunidade compareceram o Procurador da República, a Procuradora e o técnico do IBAMA, e dois técnicos da SUDEMA; o Procurador, o Prefeito e o técnico do Município de Santa Luzia, além da advogada da SUDEMA. Mas, foi constatada a ausência do Procurador da SUDEMA, conforme termo de audiência às fls. 124.

O Juiz ao declarar aberta a audiência, o advogado do Município de Santa Luzia pediu a palavra para requerer a juntada de mandato de procuração, bem como do ofício GP/335/2007, que foi prontamente deferido.

Depois da discussão sobre a viabilidade de acordo, e das manifestações dos representantes legais das partes, ficou acordado o que se sucede:

- I – remediar o atual local de disposição de resíduos sólidos, através da compactação periódica do lixo lá existente e do seu recobrimento com camadas de terra;
- II – proibição de queimada dos resíduos sólidos no atual lixão;
- III – retirada de animais que estão no local;
- IV – escavação de uma vala específica para disposição dos resíduos de serviços de saúde;
- V – remontagem da cerca ao redor do lixão;
- VI – controle das descargas de lixos no local.

Além disso, também foram acordadas as seguintes providências objetivando a solução definitiva do problema do Município:

- I – elaboração de um projeto para implantação de um sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
- II – apresentação, dentro do prazo fixado no item anterior, de requerimento de licenciamento ambiental perante a SUDEMA, para a implantação do projeto final.

Ainda foi designada para o dia 14 de maio de 2008, às 14h00min, a continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Santa Luzia – PB. Ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência.

Por fim, o Juízo competente determinou que:

Todos os requerimentos e documentos apresentados pelo Município de Santa Luzia nos termos dos itens acima, bem como todas as manifestações e decisões da SUDEMA proferidas no transcurso dos procedimentos respectivos, deverão ser apresentadas pelo Município de Santa Luzia e pela SUDEMA, respectivamente, em Juízo no prazo de 05 (cinco) dias após cada ato a eles relativos, com encaminhamento de cópia dos mesmos, **ATRÁVES DE ENCOMENDA EXPRESSA OU DE PORTADOR:**  
**- à PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA;**  
**- à PROCURADORIA JURÍDICA DO IBAMA/PB;**  
**à PROCURADORIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA EM CAMPINA GRANDE.**

Significa dizer que a cada ato cumprido pelo Município de Santa Luzia - PB, bem como pela SUDEMA, cada um desses dispõem do prazo de 05 (cinco) dias para informar ao Juízo da 6ª Vara Federal sobre o cumprimento das medidas acordadas acima.

Aos 26 de fevereiro de 2008, o Corregedor-Geral da Justiça Federal Paraibana constatou a inexistência de movimentação processual desde a data da realização da audiência de conciliação, ou seja, 07 de novembro de 2007, conforme fls. 135. Diante deste fato a Diretora de Secretaria da 6ª Vara certificou às fls. 136

para que se dê continuidade ao feito, isto é, que o processo continue a se movimentar.

Se a audiência de conciliação foi realizada aos 07 de novembro de 2007 e o Corredor-Geral constatou em 26 de fevereiro de 2008 a inexistência de movimentação processual, ou seja, o processo encontrava-se parado por quase 04 (quatro) meses, isso ocorreu supostamente porque nenhuma das partes juntou ao processo qualquer documento provando que tenha dado cumprimento ao acordo firmado em audiência. Lembrando, o Juízo concedeu prazos para o cumprimento das providências acordadas na audiência. Ou ainda, as partes deveriam ter cumprido algumas dessas providências e protocolado os respectivos documentos junto à secretaria da 6ª Vara, mas, não foram juntadas ao processo.

Dentre essas duas opções a mais acertada talvez seja a primeira, visto que depois de realizada a audiência de conciliação em 07 de novembro de 2007 até a realização da continuidade da audiência de conciliação no dia 14 de maio de 2008, não consta nenhum novo documento anexado ao processo. Sendo assim, as partes não cumpriram com as providências acordadas na primeira audiência.

O processo prosseguiu com a realização, no dia 14 de maio de 2008, da continuidade da audiência de conciliação, na qual estavam presentes a Procuradora, o técnico e o analista ambiental do IBAMA, bem como o técnico, a advogada da SUDEMA, o Procurador e o Prefeito de Santa Luzia.

Neste momento todas as providências emergenciais acordadas na audiência anterior e elencadas nos itens I a VI foram mantidas, conforme fls. 137/139. Além dessas, ainda foram acordadas as seguintes medidas:

- II - Escavação de uma vala específica para disposição dos resíduos de serviços de saúde, no prazo de 30 (trinta) dias, comprovando nos autos, através de relatório;
- III – elaboração de um projeto para implantação de um sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, no prazo de 100 (cem) dias;
- IV – apresentação, dentro do prazo fixado no item anterior, de requerimento de licenciamento ambiental perante a SUDEMA, para a implantação do projeto final;

O item V deste acordo repetiu a determinação final do acordo firmado na primeira audiência, bem como a encomenda a aquelas procuradorias. No final deste segundo acordo o Juiz designou o dia 14 de agosto de 2008 para continuidade da audiência de conciliação.

Ressalte-se que, no termo de audiência realizada aos 14 de maio de 2008, não consta a informação que alguma das partes tenha requerido ao Juízo juntada de documentos que provem que as providências acordadas na primeira audiência tenham sido cumpridas, ou mesmo iniciado o cumprimento.

Outra vez o processo de Ação Civil Pública Ambiental foi visto em inspeção, desta vez trata de uma inspeção geral ordinária anual realizada no período de 26 a 30 de maio de 2008, na qual o Juízo titular da 6ª Vara determinou que se cumpra a decisão de fls. 137/139, ou seja, as providências acordadas na audiência de conciliação realizada aos 14 de maio de 2008.

Existe no processo um termo de intimação/vista e remessa dos autos a fim de intimar o Ministério Público Federal da decisão de fls. 137/139, datada de 02 de junho de 2008, porém não existe nenhum dado que o destinatário tenha tomado ciência desta intimação, pois os quadros destinados para tanto se encontram em branco, sem ser preenchido, conforme fls. 141.

No dia 04 de agosto de 2008, o Município de Santa Luzia – PB, através de seu procurador, protocolou uma petição requerendo o adiamento da continuidade da audiência de conciliação agendada para o dia 14 de agosto de 2008, visto que:

Na referida data, o terreno onde deve ser situado o Aterro Sanitário do referido Município, isto, por força do contrato de compra e venda entabulado com o proprietário do imóvel [...], ainda não pode ser escriturado, vez que, a r. sentença que julgou procedente a Ação de Usucapião promovida por [...], ainda não transitou em julgado, ademais que, após o trânsito em julgado, necessita também de prazo para se proceder o registro do citado imóvel em nome do proprietário e, posteriormente, para o nome do Município.

Para justificar o pedido o Município de Santa Luzia – PB juntou ao processo cópia da sentença prolatada nos autos da ação de usucapião. Em seguida, no dia 06 de agosto de 2008, o processo foi concluso ao Juiz para despacho, ou seja, para apreciar o referido pedido e decidir se defere ou não. Neste mesmo dia, o Juízo proferiu às fls. 145 o seguinte despacho: “Intime-se o IBAMA acerca do pedido de adiamento de audiência requerido pelo Município de Santa Luzia”. Nesse momento, o Juízo antes de decidir sobre o pedido reto preferiu saber sobre a manifestação do autor da ação sobre este pedido.

No dia seguinte, ou seja, aos 07 de agosto de 2008, o cartório da 6ª Vara certificou que intimou o IBAMA e a SUDEMA do despacho judicial de fls. 145, e que ambos não se opuseram ao pedido de adiamento da audiência, e ainda, os autores

sugeriram a nova data da audiência para o dia 08 de outubro de 2008, conforme fls. 146.

Diante desta certidão, o processo foi concluso ao Juiz em 13 de agosto de 2008 para despacho judicial. No mesmo dia o Juízo proferiu o seguinte despacho: “como não existiu oposição ao pedido de adiamento da audiência defiro o pedido do Município de Santa Luzia – PB”, bem como aceitou a sugestão dos autores para que a audiência fosse realizada em 08 de outubro de 2008.

Agora é necessário expedir cartas de intimação para as partes envolvidas no processo para informar a data da audiência de conciliação a ser realizada em 08 de outubro de 2008. Contudo, às fls. 148 foi certificado pelo cartório da 6ª Vara que o Ministério Público Federal, o advogado do Município de Santa Luzia - PB, o IBAMA e a SUDEMA foram cientificados do adiamento e da nova data da audiência através do telefone, bem como foi expedida em 15 de agosto de 2008 uma carta de intimação ao advogado do Município de Santa Luzia, conforme fls. 149.

Em 07 de outubro de 2008 foi juntado aos autos o AR desta carta de intimação, no entanto, consta neste documento que o Município de Santa Luzia – PB recebeu este documento em 21 de agosto de 2008.

Outro aspecto a ser observado é o fato de que se não houvesse o requerimento do pedido de adiamento de audiência formulado pelo Município de Santa Luzia – PB, o processo não aguardaria quase 02 (dois) meses para ser realizada a terceira audiência de conciliação. Ademais, caso o Município de Santa Luzia – PB tivesse comprado outro terreno totalmente regular, não haveria a necessidade de adiamento de audiência.

Enfim, a terceira audiência de conciliação ocorreu aos 08 de outubro de 2008. Compareceram ao ato a Procuradora e o analista ambiental do IBAMA, 02 técnicos e a advogada da SUDEMA, o procurador e o prefeito do Município de Santa Luzia - PB. Apesar de não constar no termo de audiência, o Ministério Público Federal não compareceu ao ato. Depois da abertura dos trabalhos, consta no termo de audiência que o Município de Santa Luzia - PB conseguiu registrar a escritura do terreno em 07 de outubro de 2008 para solucionar o problema do lixo no Município, bem como atender às seguintes providências:

I – escavação de uma vala no novo terreno para depósito dos resíduos sólidos, enquanto não implantado o sistema de aterro simplificado, devendo ser desativado o atual lixão e recuperada a área correspondente, tudo no prazo de **60 (sessenta) dias**;

II – Apresentação de pedido de licença prévia perante a SUDEMA, para implantação de sistema de aterro no terreno recém-adquirido, no prazo de **30 (trinta) dias**;

III – Inclusão de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária do Município para fazer frente aos custos necessários à contratação de um consultor e à elaboração e execução do projeto integrado de aterro sanitário;

IV – Elaboração de um projeto integrado de aterro simplificado e de remediação da vala onde serão provisoriamente depositados os resíduos sólidos do município, e a submissão do projeto à análise da SUDEMA, para a emissão da respectiva licença de instalação, no prazo de **120 (cento e vinte) dias**, a partir do mandato do novo prefeito;

V – O município deverá cumprir os compromissos fixados nos três primeiros itens até o final do mandato do atual prefeito, ficando o compromisso do item IV afeto ao período do novo mandato;

VI – O procurador do município de Santa Luzia se compromete a dar ciência do deliberado nesta audiência, inclusive fornecendo cópia desta Ata ao novo prefeito.

Analisando e comparando essas providências com as anteriormente acordadas, verifica-se que o prazo para a escavação da vala dobrou de 30 (trinta) dias e passou para 60 (sessenta) dias, bem como a apresentação de licença perante a SUDEMA diminuiu de 100 (cem) dias para 30 (trinta) dias. A inclusão de dotação orçamentária do Município é uma providência nova, e o prazo para elaboração de um projeto de aterro aumentou de 100 (cem) dias para 120 (cento e vinte) dias. O Juízo ainda ressaltou no termo de audiência que os 03 (três) primeiros itens devem ser cumpridos durante o mandato do prefeito à época, tendo em vista que até aquela data o Município de Santa Luzia – PB apenas cumpriu com a determinação de possuir um terreno para implantar o sistema de Aterro Sanitário Simplificado dos resíduos sólidos.

Apesar de não constar à juntada da escritura pública do terreno adquirido pelo Município de Santa Luzia – PB no termo de audiência, este se encontra juntado ao processo às fls. 155/156. Contudo, desacompanhado de qualquer laudo técnico que certifique que o terreno reto mencionado é adequado à finalidade a que se propõe.

Por último, o Juízo da 6ª Vara determinou a realização de audiência de conciliação para o dia 13 de maio de 2009 para verificação do cumprimento das medidas emergenciais acordadas pelo Município de Santa Luzia - PB, ficando desde logo todos devidamente intimados para comparecerem ao ato.

Percebe-se que a primeira audiência realizada é de conciliação e as demais realizadas são de continuidade desta de audiência de conciliação, sempre estabelecendo novas providências, bem como averiguando o cumprimento das mesmas por parte do Município de Santa Luzia - PB.

Antes de realizar a intimação do Ministério Público Federal, o cartório da 6ª Vara certificou que ocorreu um erro na numeração de folhas da presente Ação Civil Pública Ambiental, conforme fls. 157. Sendo assim, foram renumeradas as folhas a partir da folha nº 155.

Devidamente intimado, o Ministério Público Federal requereu em 06 de maio de 2009 vista do processo pelo prazo de 24 horas, diante da audiência a ser realizada no dia 13 de maio de 2009. Este pedido foi deferido em 07 de maio de 2009 pela Diretora de Secretaria da 6ª Vara, conforme fls. 160. Constata-se, porém, que não existe no processo qualquer indicativo de quando os autos foram devolvidos ao cartório; consta apenas o termo de intimação/vista e remessa dos autos às fls. 161. Nem mesmo foi formulado qualquer pedido por parte do Ministério Público Federal.

A quarta audiência foi realizada aos 13 de maio de 2009, às 14h00min; certificou-se a presença do Procurador da República, da Procuradora do IBAMA, do técnico e da advogada da SUDEMA, do Procurador e do Prefeito do Município de Santa Luzia - PB, e de dois estudantes de Direito, conforme fls. 162/164. Ainda foi notificado no termo de audiência o cumprimento dos itens I e III constantes no termo de audiência realizada em 08 de outubro de 2008, que corresponde à escavação da vala e à inclusão de dotação orçamentária. Portanto, foram adotadas as seguintes providências:

- I – Apresentação de pedido de licença prévia perante a SUDEMA, para implantação de sistema de aterro no terreno recém-adquirido, no prazo de **30 (trinta) dias**;
- II – Elaboração de um projeto integrado de aterro simplificado e de remediação da vala onde serão provisoriamente depositados os resíduos sólidos do município, e a submissão do projeto à análise da SUDEMA, para a emissão da respectiva licença de instalação, no prazo de **150 (cento e cinquenta) dias**, a partir do mandato do novo prefeito;
- III – Comprovação, **no prazo de 10 (dez) dias**, com cópia nos autos, da inclusão de dotação orçamentária específica para fazer frente aos custos necessários à contratação de um consultor e à elaboração e execução do projeto integrado de aterro sanitário;
- IV – O Município deverá, no **prazo de 150 (cento e cinquenta dias)**, comprovar nos autos, que protocolizou junto a SUDEMA o projeto integrado de aterro simplificado de remediação da vala provisória, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100,00, vencíveis a partir do primeiro dia imediato ao término do prazo;

Analisando essas providências e comparando com as anteriores constata-se que o prazo de 30 (trinta) dias para a apresentação de licença foi mantido. Quanto ao segundo item, o prazo para elaboração de projeto foi aumentado de 120 (cento e vinte) dias para 150 (cento e cinqüenta) dias, bem como foi concedido o prazo de 10 (dez) dias para que o Município de Santa Luzia – PB juntasse cópias aos autos da inclusão orçamentária, prevista no item três da audiência anterior. O mais inovador, entretanto, foi a determinação que estabeleceu multa diária no caso do Município de Santa Luzia - PB não protocolar o referido projeto junto à SUDEMA no prazo estipulado de 150 (cento e cinqüenta) dias. Isso ocorreu porque o Juízo teve a percepção que sem a fixação de multa diária o Município de Santa Luzia – PB deixava o prazo espirar, sem cumprir com a providência, pois não existia nenhuma medida que coibisse o não cumprimento da medida.

Por derradeiro, foi designada a realização de outra audiência para o dia 21 de outubro de 2009, para verificar o cumprimento dessas medidas emergências pelo Município de Santa Luzia - PB, ficando todos os presentes intimados para comparecerem à audiência a ser realizada.

Pela segunda vez o processo foi visto em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 18 a 22 de maio de 2009. O Juízo titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse o decurso do prazo, conforme fls. 165. Ora, se a quarta audiência foi realizada aos 13 de maio de 2009, isto é, apenas cinco dias depois de realizada a audiência, e nela ficou determinado prazos de até 150 (cento e cinqüenta) dias, logo o processo encontrava-se aguardando o cumprimento de prazo.

No mesmo dia da inspeção, ou seja, 18 de maio de 2009, o Município de Santa Luzia - PB protocolou uma petição requerendo a juntada da cópia do “orçamento municipal do exercício financeiro de 2009 que contém a rubrica da dotação orçamentária específica necessária para a contratação de um consultor e a elaboração do projeto integrado de aterro sanitário”. Desse modo, o Município de Santa Luzia – PB cumpriu com o item três do termo de audiência realizado no dia 13 de maio de 2009, antes do prazo que era de 10 (dez) dias.

Novamente, como o Ministério Público Federal não compareceu à audiência, este foi intimado aos 26 de maio de 2009 da decisão de fls. 162/164 do processo, conforme termo de intimação/vista e remessa dos autos às fls. 169.

Aos 27 de maio de 2009, portanto 02 (duas) semanas depois da realização da quarta audiência, a SUDEMA protocolou uma petição às fls. 170, requerendo a juntada do Relatório de Fiscalização nº 10/2009, referente à execução da remediação do antigo lixão e a nova área para implantação do Aterro Sanitário Simplificado.

Neste relatório, a SUDEMA constatou que a execução de remediação, isto é, de recuperação ambiental do antigo lixão do Município de Santa Luzia - PB, encontra-se em fase de conclusão, conforme o levantamento fotográfico anexo às fls. 172/173. Além disso, o relatório verificou a existência de uma área de 34,00 ha, adquirida pelo Município de Santa Luzia – PB para implantação do Aterro Sanitário Simplificado, e aprovada pela equipe técnica da SUDEMA. Nesta área foram construídas 02 (duas) valas de descarga dos resíduos como medida emergencial; contudo, a SUDEMA ressaltou que as referidas valas, depois de implantado o Aterro Sanitário Simplificado, deverão ser remediadas, ou seja, recuperadas. Concluíram o relatório informando que o Município de Santa Luzia – PB vem cumprindo com as determinações estabelecidas no referido processo. No final, quem subscreve o relatório é um engenheiro agrônomo, conforme fls. 171.

No dia 15 de junho de 2009 o Município de Santa Luzia – PB protocolou uma petição requerendo um prazo maior, ou seja, mais 30 (trinta) dias, para cumprir a determinação do primeiro item da audiência realizada aos 13 de maio de 2009, qual seja, a apresentação de pedido de licença prévia perante a SUDEMA para a implantação do Sistema de Aterro Sanitário, devido “às inúmeras atividades a cargo da administração municipal para a organização do tradicional festejo junino do corrente ano, inclusive viagens a capital federal com o objetivo de liberar os recursos para o custeio do evento em comento”, conforme fls. 175. No dia seguinte, o processo foi concluso ao Juiz que proferiu, aos 16 de junho de 2009, o seguinte despacho:

Defiro pedido de concessão de prazo requerido pelo MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA, às fls. 175/176, por 30 (trinta) dias.

Intime-se.

Após, aguarde-se a audiência designada, às fls. 162/163, para o dia 21/10/09.

O advogado do Município de Santa Luzia – PB foi intimado do presente despacho às fls. 178. Contudo, só teve conhecimento do conteúdo do processo aos 29 de junho de 2009, conforme AR, no verso desta folha.

O Município de Santa Luzia – PB protocolou outra petição às fls. 180 requerendo ampliação do prazo para o dia 13 de outubro de 2009, e assim, poder cumprir os itens II e IV das providências acordadas na audiência realizada em 13 de maio de 2009, sob o argumento de que a arrecadação municipal “está passando uma grave declínio”, logo, não dispõe de condições para arcar com as despesas do pagamento da licença ambiental prévia perante a SUDEMA no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

A movimentação processual fez conclusão do processo ao Juiz aos 17 de setembro de 2009. No mesmo dia, o Juízo proferiu o seguinte despacho: “Intime-se o IBAMA e a SUDEMA acerca do pedido de ampliação de prazo requerido pelo Município de Santa Luzia à fl. 180, para o cumprimento da obrigação constante no termo de audiência de 13/05/2009”. Dessa forma, outra vez o Juíz, antes de proferir seu despacho judicial, optou que os autores do processo se manifestassem sobre o pedido reto.

Depois de intimados o IBAMA e a SUDEMA, o primeiro peticionou às fls. 184 que “concorda pela dilação do prazo requerido, haja vista que inspira antes da data marcada para a próxima audiência”. A SUDEMA também se posicionou favorável à concessão do prazo solicitado pelo Município de Santa Luzia - PB, conforme petição protocolada às fls. 192.

Ressalte-se que antes desta petição da SUDEMA outra petição desta mesma autarquia foi protocolada no presente processo, acompanhadas de documentos às fls. 186/191. Porém, nem a petição nem os documentos fazem parte da presente Ação Civil Pública Ambiental, mas de outro processo que tramita em desfavor do Município de João Pessoa. Logo, percebe-se que ocorreu um erro quanto à juntada de documentos.

Diante das manifestações do IBAMA e da SUDEMA favoráveis ao pedido do Município de Santa Luzia – PB formulado às fls. 180, o processo não voltou a ser concluso ao Juiz para que se proferisse seu despacho judicial com relação a este pedido.

Tão somente foi dado prosseguimento ao processo com a realização da quinta audiência de conciliação, aos 21 de outubro de 2009. Iniciados os trabalhos,

certificou-se a presença do Procurador da República, da Procuradora do IBAMA, do técnico e da advogada da SUDEMA, e do Procurador do Município de Santa Luzia - PB. Apesar de não constar expressamente no termo de audiência, verificou-se a ausência do Prefeito do Município de Santa Luzia – PB.

Pela ordem, a palavra foi concedida inicialmente ao advogado do Município de Santa Luzia – PB, que requereu a juntada aos autos de documentos que comprovam “as medidas para obtenção de verbas federais por parte de um Senador e de um Deputado”, o que foi deferido pelo Juízo. O representante do Município de Santa Luzia – PB ainda se manifestou sobre o cumprimento das determinações judiciais da seguinte forma:

Informou o cumprimento (fls.166/168) do item III do termo de audiência de fls. 162/163 e que nenhuma providência foi adotada para o cumprimento dos compromissos assumidos nos itens I, II e IV do mesmo termo de audiência, em razão da falta de recursos decorrentes da crise econômica. Esclareceu que, apesar de os recursos estarem previstos no orçamento, não ocorreram os ingressos correspondentes em quantidade suficiente para a regular execução orçamentária. Em razão disso, requereu o prazo até o final do mês de março/2010 para o cumprimento dos itens faltantes I, II e IV, levando em consideração que o Município já fez a recuperação da área do antigo lixão.

Constata-se que o Município de Santa Luzia – PB sempre está requerendo a prorrogação de prazos para cumprir as providências de emergências; mesmo quando são concedidas, requer novamente o aumento de prazo por não cumprir com a obrigação, sob o argumento de falta de condições financeiras.

Em seguida, a palavra foi concedida à SUDEMA, que assim se manifestou:

Que, após visita realizada no dia 17/10/2009, ficou constatado que, quando à recuperação ambiental da área degradada do antigo lixão, apenas ficou faltando executar a implantação de gramíneas, como também a implantação de algumas essências florestais no entorno da referida área, o que deverá ser feito no período chuvoso. Com relação à nova área para implantação do aterro sanitário se verificou descargas de resíduos sólidos de forma inadequada tornando a área em um novo lixão. Observamos também, a instalação de pocilgas para criação de porcos em condições precárias de higiene instaladas dentro da área destinada ao futuro aterro sanitário. Sugeriu que o Município evite a formação de um novo lixão na área destinada ao aterro sanitário adotando medidas necessárias para a compactação do aterramento dos resíduos sólidos para lá carreados como medida emergencial enquanto se elabora o projeto definitivo do aterro. Por fim requereu o prazo de 15 (quinze) dias para a entrega de um relatório detalhado.

Percebe-se nesta manifestação da SUDEMA três momentos: o primeiro é direcionado à recuperação da área degradada do antigo lixão, que segundo esta autarquia no período chuvoso pode ser concluída. Em segundo plano refere-se à nova área destinada ao Aterro Sanitário Simplificado, que está sendo utilizada nos termos da SUDEMA como um novo lixão; sendo assim, sugeriu-se que o Município evitasse o surgimento de um novo lixão. Por fim, requereu prazo para a apresentação de um relatório detalhado.

Dada a palavra à Procuradora Federal do IBAMA, requereu ao Juízo o cumprimento efetivo das medidas faltantes. Por sua vez, o Ministério Público Federal assim se manifestou:

Observa-se dos autos, como assinalado acima, que os itens I, II e IV, previstos as fls. 162/163, não foram cumpridos pela Prefeitura de Santa Luzia, embora esta tenha pedido sucessivamente prorrogação dos prazos (fls. 175 e 180). As medidas faltantes vêm sendo vilipendiadas pela Prefeitura desde o dia 07/11/2007, quando foram inicialmente determinadas em audiência (fls. 124/127). Referidas medidas, quais sejam, elaboração do projeto de aterro sanitário e sua apresentação à SUDEMA, foram reiteradas em 14/05/2008 (fls. 137/139), e mais uma vez em 08/10/2008 (fls. 152/154) e 13/05/2009 (fls. 162/168). Como se vê, há quase dois anos a Prefeitura vem protelando a elaboração e apresentação do referido projeto, embora, para o presente ano, exista previsão orçamentária, conforme fls. 167/168. No entanto, apesar das sucessivas prorrogações de prazo, a Prefeitura nada comprovou no sentido de dar cumprimento às ordens judiciais, demonstrando total descaso com a solução definitiva da questão, muito embora tenha adotado medidas meramente paliativas, o que era o mínimo a se esperar da referida edilidade. Em verdade houve apenas a mudança de endereço do lixão, que agora se encontra instalado em outra localidade, mas apresentando os mesmos problemas conforme o último levantamento feito pela SUDEMA nos termos das fotos juntadas na presente audiência. Como justificativa, a Prefeitura simplesmente aduziu falta de recursos sem contudo comprovar tal alegação, nem mesmo tendo feito levantamento de preços e custos para elaboração do projeto, ou seja, nada fez. Assim, verificando o descumprimento reiterado das determinações judiciais, aliado ao fato da Prefeitura não ter apresentado quaisquer justificativas concretas para o descumprimento, requer o MPF a concessão do prazo final e improrrogável de 45 (quarenta e cinco) dias para elaboração do projeto conforme descrito no item II do termo de audiência de fls. 162/163 e conseqüente apresentação à SUDEMA para obtenção de licença de instalação. Caso descumprida mais uma vez a determinação requer o MPF seja elevada a multa já determinada à fls. 163 de R\$ 100,00 para R\$ 1.000,00 a ser cobrada do Município a partir do dia seguinte ao fim do prazo consignado. Outrossim, como forma de dar efetividade à aplicação de multa pessoal ao Prefeito do Município, no valor diário de R\$ 500,00 a partir do vencimento do prazo dado. Por fim, visando assegurar a realização das medidas caso a Prefeitura novamente desobedeça à ordem, requer o MPF o bloqueio das verbas orçamentárias destinadas ao custeio de publicidade e ações culturais do Município. É o que requer.

Diante desta manifestação, constata-se que o Ministério Público Federal fez um apanho de informações contidas na presente Ação Civil Pública Ambiental, destacando desde quando o Município de Santa Luzia – PB vem descumprindo as determinações legais, bem como afirmando que este tem protelado o processo mediante sucessivos pedidos de prorrogação de prazos. Além disso, que o Município de Santa Luzia – PB não tem comprovado as dificuldades financeiras, assim como a nova área destinada à implantação do Aterro Sanitário Simplificado tornou-se um novo lixão, com base nas fotos juntadas ao processo em audiência. Por fim, requereu vários pedidos, desde o aumento da multa já fixada até o estabelecimento de multa pessoal ao Prefeito, como também uma concessão final e improrrogável de lapso temporal para que o Município de Santa Luzia – PB cumpra com todas as determinações judiciais.

Neste momento verifica-se que o Ministério Público Federal, apesar de ter se ausentado em outras audiências anteriores a esta, encontra-se sabedor de toda problemática existente no processo, bem como apresenta sugestões que podem solucionar o problema em questão.

No final do termo de audiência, o Juiz proferiu decisão nos seguintes termos:

Defiro, em parte, o pedido formulado pelo MPF, determinando que o Município cumpra as medidas faltantes (itens I, II e IV das fls. 162/163), no prazo até o final do mês de março de 2010, sob pena de aplicação imediata de multa diária contra a pessoa do Prefeito do Município, no valor de R\$ 500,00, a partir do vencimento do prazo fixado. Nesse mesmo prazo, deverá o Município adotar também as medidas sugeridas pelo representante da SUDEMA, relativas aos cuidados com o devido tratamento dos resíduos sólidos recolhidos para a área destinada ao aterro sanitário, bem como as medidas para a conclusão do tratamento de área recuperada. Em caso de descumprimento do prazo fixado, além da multa acima estipulada, determino também o bloqueio das verbas orçamentárias destinadas ao custeio de publicidade e ações festivo-culturais do Município.

Percebe-se que as determinações judiciais aqui estabelecidas são nos termos das manifestações expostas na audiência. Mas, nem todas foram acatadas pelo Juízo, ademais, ficou designado para o dia 25 de março de 2010 outra audiência de conciliação para verificar o cumprimento das medidas emergências acima indicadas pelo Município de Santa Luzia – PB. Ficaram as partes devidamente intimadas para o ato.

Os documentos anexos ao processo às fls. 198 a 204, todos foram juntados durante a realização desta última audiência. O último documento anexo ao processo

até 18 de dezembro de 2009 é o termo de intimação/vista e remessa dos autos destinado ao Ministério Público Federal do inteiro teor da decisão judicial às fls. 194/197, conforme fls. 205.

Passadas 05 (cinco) audiências de conciliações, na quais foram estabelecidas providências emergenciais, até o presente momento o Município de Santa Luzia - PB ainda não cumpriu com todas estas, apenas providenciou medidas paliativas, deixando a desejar quanto à maioria dos itens estabelecidos em audiências.

Outra percepção quanto ao caso é que até o presente momento o Juízo ainda não se manifestou sobre as medidas liminares requeridas na inicial, mesmo constando na capa do processo que seriam apreciadas depois da audiência de conciliação. No todo já foram realizadas 05 (cinco) audiências, e outra foi agendada para o dia 25 de março de 2010. No curso do processo percebeu-se que as medidas liminares requeridas na inicial se encontram inseridas entre os itens acordados, isto é, dentre as providências emergenciais estabelecidas nas audiências de conciliação. A medida liminar quanto à recuperação da área degradada foi parcialmente cumprida pelo Município de Santa Luzia, bem como a aquisição do terreno para implantação do Aterro Sanitário.

Com relação às audiências realizadas no curso do processo, a primeira ocorreu a menos de 03 (três) meses da propositura da ação; a segunda foi realizada 06 (seis) meses depois da primeira; a terceira foi realizada a menos de 05 (cinco) meses da segunda; a quarta audiência foi realizada 07 (sete) meses depois da terceira, e a quinta audiência foi realizada 06 (seis) meses depois da quarta.

Dessa forma, o processo ainda encontra-se em tramitação, sem sentença prolatada nos autos, julgando procedente ou não os pedidos narrados na inicial. Constatou-se ainda a não existência de qualquer recurso no tramite da ação, e como não existe sentença, igualmente não existe processo de execução.

Desde a propositura da ação até agora já decorreram 02 (dois) anos e 04 (quatro) meses sem que o processo tenha chegado à fase final, que é quando o Juízo profere a sentença. Além disso, percebe-se que o procedimento adotado durante todo o processo não é nenhuma das modalidades de procedimentos previstos no ordenamento jurídico. Normalmente, depois da citação do réu vêm a apresentação de defesa; neste caso, o Juízo modificou os procedimentos processuais com a realização de audiência de conciliação talvez objetivando uma

celeridade processual. Mas, apesar de todas as exigências impostas pelo Poder Judiciário, verificou-se que na maioria das vezes foram cumpridas rapidamente. Quiçá se o processo tivesse seguido os procedimentos, os tramites legais normalmente, poderia ser que existissem mais documentos, isto é, elementos que melhor fundamentassem o Juízo no momento de decidir, de proferir a sentença.

Do contrário, o que se percebe é que o processo não passa da fase de audiência de conciliação; nem mesmo o Município de Santa Luzia – PB cumpre integralmente as providências emergenciais acordadas. Desde novembro de 2007, este Município sempre está requerendo prorrogação de prazos para cumprir as determinações do processo, como também requer adiamentos da realização de audiência para dispor de mais tempo. Só que os pedidos de prorrogação de prazos e os pedidos de adiamento, durante o curso do processo, em nenhum momento foram negados pelas partes autoras.

Segue um quadro resumo das principais fases da Ação Civil Pública Ambiental I, promovida em desfavor do Município de Santa Luzia – PB, a fim explicar o rito processual.

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL I</b>
Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública Ambiental) e Lei nº 5.869/73 (Código de Processo Civil)	Processo nº 2007.82.01.002616-6.
Legitimidade Ativa (art. 5º, IV da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
Litisconsorte Ativo (art. 5º, § 2º da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA.
Legitimidade Passiva	Município de Santa Luzia – PB.
Litisconsorte Passivo	Não há.
Liminares (art. 12 Lei nº 7.347/85)	Apresentação pelo Município de Santa Luzia – PB do Projeto de Aterro Sanitário e do Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão no prazo de 90 dias. Esses pedidos ainda não foram apreciados pelo Juízo.
Provas (art. 364, III do CPC)	Processo administrativo nº 02016.000837/2005-28 acoplada a petição inicial.
Provas (arts. 131, 420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Pedido da Justiça de Provas Periciais e Laudo Pericial.

LEGISLAÇÃO	FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL I
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Conclusão do parecer técnico: o destino final dos resíduos sólidos originados no Município de Santa Luzia – PB não é adequado do ponto de vista sanitário e ambiental, visto que, por se tratar de um lixão a céu aberto, a área não possui os elementos técnicos necessários para a boa disposição dos resíduos.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Recomendação do parecer técnico: para que o Município de Santa Luzia – PB apresente a SUDEMA um Projeto de Implementação de Aterro Sanitário para disposição de resíduos sólidos urbanos de maneira adequada, bem como um Plano de Controle Ambiental e Plano de Recuperação de Área Degradada da área atual de despejo, os quais devem ser executados após licenciamento ambiental.
Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº 7.347/85)	O processo encontra-se em fase de realização de continuidade de audiência de conciliação designada para o dia 25 de março de 2010.

Quadro 1 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Santa Luzia Paraíba.

Fonte: Elaboração própria, 2010.

#### 4.2 ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE AROEIRAS PARAÍBA

Partindo da análise inicial do processo administrativo, no qual o IBAMA promoveu em desfavor do Município de Aroeiras – PB, a fim de solucionar problemas ambientais relacionados com a disposição dos resíduos sólidos, incluindo a análise do laudo técnico averiguado, pode-se avançar na interpretação da Ação Civil Pública Ambiental II, desde a propositura até a situação em que se encontra.

Posteriormente serão considerados os aspectos importantes da Ação Civil Pública Ambiental II, processo nº 2007.82.01.002567-8, promovida pelo IBAMA em litisconsorte com a SUDEMA, em desfavor do Município de Aroeiras – PB.

#### 4.2.1 Interpretação do Processo Administrativo

O processo administrativo é constituído por uma sucessão de fatos, que através de uma série de atos, juridicamente ordenados, são destinados à manifestação da vontade da Administração.

Aos 17 de novembro de 2004, o IBAMA instaurou um processo administrativo nº 02016.001341/2004-91, em desfavor do Município de Aroeiras – PB, objetivando averiguar o funcionamento de um lixão sem licenciamento ambiental. Este processo foi utilizado como provas que instruem a propositura de uma ação judicial federal, especificadamente uma Ação Civil Pública Ambiental (processo nº 2007.82.01.002567-8). Contudo, a partir da leitura do processo administrativo não se sabe se o processo teve origem com a iniciativa exclusiva do IBAMA, ou se surgiu alguma denúncia perante esta autarquia para verificação dos fatos.

No dia 28 de outubro de 2004, o IBAMA realizou uma inspeção no Município de Aroeiras - PB que verificou a existência de um lixão clandestino próximo a um riacho temporário, e à margens de uma estrada. Frise-se que o termo de inspeção às fls. 19 não apresenta relatório quanto à flora e à fauna, apenas com relação ao dano ambiental no solo, mediante líquidos poluidores. Conseqüentemente, além do solo, também os recursos hídricos encontram-se poluídos, bem como a fauna, a flora e a atmosfera.

Em seguida foi lavrado o auto de infração às fls. 14, que constatou no Município de Aroeiras – PB o funcionamento de um lixão com área medindo 0,5 ha, sem a licença dos órgãos ambientais, por se tratar de atividade potencialmente poluidora. Para comprovar a prática do ilícito ambiental por parte do Município de Aroeiras – PB, foi emitida uma certidão em que consta o nome de duas testemunhas, ambas funcionários públicos do IBAMA, conforme fls. 16.

Todavia, no que se refere às pessoas envolvidas na infração ambiental, o IBAMA certificou apenas 01 (um) prestador de serviço, na condição de coletor de lixo, e 02 (dois) funcionários públicos municipais que desempenham a atividade também de coletores de lixo. Aliás, não consta neste documento, às fls. 18, o nome do Prefeito do Município de Aroeiras – PB à época, nem dos secretários responsáveis.

Diante do termo de inspeção, do auto de infração e da relação das pessoas envolvidas, o Município de Aroeiras – PB recebeu o comunicado de crime disposto às fls. 17. No entanto, verifica-se que neste documento o IBAMA não especificou em quais crimes ambientais o Município foi incurso, ou seja, em quais artigos da Lei de Crimes Ambientais enquadrado, e as penalidades administrativas a serem aplicadas. Mesmo assim, O IBAMA impôs ao Município de Aroeiras – PB uma multa no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), que é uma penalidade administrativa. A Procuradoria do IBAMA ainda emitiu parecer sugerindo o parcelamento da multa, ou o pagamento com desconto, segundo fls. 22/24. Após, o Município de Aroeiras – PB recebeu a notificação da homologação do auto de infração, bem como a notificação para o pagamento da multa administrativa imposta pelo IBAMA.

Diante do não pagamento da referida multa, o responsável pela Área de Arrecadação do IBAMA, solicitou ao Gerente Executivo do IBAMA que providenciasse a inscrição do Município de Aroeiras – PB em Dívida Ativa. O Procurador do IBAMA sugeriu prosseguir com a cobrança, caso não ocorresse o pagamento que providenciasse a cópia integral dos autos para propositura de Execução.

Por sua vez, o Município de Aroeiras – PB recebeu o aviso de cobrança de dívida ativa, mas não realizou o pagamento da multa, o que implicou na inscrição da dívida ativa; para tanto o IBAMA emitiu uma certidão, conforme fls. 37, bem como foi proposta uma ação judicial estadual que tramitou perante a Comarca Única de Aroeiras (processo nº 047.2005.000.370-7), impetrada pelo IBAMA visando à cobrança da dívida nos termos da Lei de Crimes Ambientais. Contudo, atualmente este processo já foi julgado pelo Juízo monocrático, que extinguiu a punibilidade do réu, isto é, do Município de Aroeiras – PB.

Antes do término desta ação de execução, aos 05 de março de 2007, o Procurador do IBAMA solicitou a realização de vistoria técnica no Município de Aroeiras – PB, para constatar a situação atual do depósito de resíduos sólidos, a fim de possibilitar o ajuizamento de uma Ação Civil Pública Ambiental.

#### 4.2.1.1 Laudo técnico

Com base na solicitação do Procurador do IBAMA, foi realizada no dia 14 de agosto de 2007 uma vistoria na área de disposição final de resíduos sólidos no Município de Aroeiras – PB, para avaliar sua situação atual. A vistoria foi realizada por uma equipe composta por 02 (duas) pessoas, analistas ambientais do IBAMA.

Quanto à análise, a equipe constatou que o local examinado localiza-se à “leste de sua sede municipal, na margem da estrada que liga o referido município ao Distrito de Pedro Velho”. Além disso, apresentou suas coordenadas geográficas representativas “(SAD) -07°32’41,3” de latitude e -35°41’28,0” de longitude”. Ainda informou que a área vistoriada mede 0,5 ha, e que apresenta formas de disposição de resíduos sólidos, como lixão. Caracteriza-se pela descarga a céu aberto sobre o solo, por parte de um caminhão a serviço da municipalidade, sem se preocupar com a impermeabilização “de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc.”. Aqui se percebe a preocupação do analista ambiental quanto ao aspecto poluidor que abrange o solo, o subsolo, os recursos hídricos, como os lençóis freáticos e a proximidade com o rio, bem como a poluição do ar, isto é, da atmosfera; soma-se ainda a fauna e a flora.

Verificou-se também a presença de resíduos de origem domiciliar, de estabelecimentos comerciais, limpeza urbana e hospitalar. Perante todo esse material, observou-se a presença de pessoas realizando a atividade de catação do material reciclável. Porém, os analistas não esclarecem no laudo técnico se essa atividade é desempenhada sob fiscalização ou não.

Outra constatação certificada pela equipe é a existência de um córrego próximo do lixão, para qual correm efluentes percolados pela massa de lixo, assim como as águas pluviais que lavam a superfície do lixão. Quanto a esse córrego constatou que “é afluente pela margem direita do Riacho Aroeiras que tem o seu destino no lago da barragem de Acua, configurando-se em risco de propagação de poluição para suas águas, principalmente em períodos de chuvas intensas”. Fica evidenciada a preocupação com a poluição da água, tanto das pluviais como correntes, que deságuam numa barragem que é utilizada para diversas atividades.

Registrou-se também a presença de “forte odor característico de lixo em decomposição”. Fato relacionado com a poluição do ar, ou seja, da atmosfera,

tornando a área insuportável degradada com a emissão de gases poluidores. Considerando o fato que o ar é um recurso ambiental indispensável aos seres vivos, dependendo da concentração de poluentes poderá afetar o bem-estar da população, bem como causar dano à fauna, à flora e ao meio ambiente em geral; por isso, existe nos termos da Resolução do CONAMA nº 267/2000 os padrões de qualidade do ar a serem observados. Certificou-se ainda, em virtude do forte odor e do lixo em decomposição, a presença de moscas e urubus em grande número. Além de proporcionar o aparecimento de vetores, como ratos, baratas e mosquitos, que proporcionam a proliferação de doenças, tanto em animais como em pessoas, bem como danos à flora.

O laudo técnico discorre que a área de destino final dos resíduos sólidos do Município de Aroeiras – PB não é adequada, devendo, portanto, do ponto de vista sanitário e ambiental, ser construído um Aterro Sanitário Simplificado, a exemplo de “impermeabilização de base, drenagem de chorume/percolados, drenagem pluvial, drenagem de gases, recobrimento da massa de lixo, estação de tratamento de chorume/percolados, etc.”, observando a norma NBR 13896.

Para justificar a necessidade de apresentação do licenciamento ambiental, a equipe técnica levou em consideração a população urbana do Município de Aroeiras – PB, que segundo o último censo demográfico à época era de 6.579 (seis mil e quinhentos e setenta e nove) habitantes, o que se enquadra nos termos exigidos pela Resolução do CONAMA nº 308/2002. De acordo com esta resolução, as tecnologias a serem adotadas no projeto dos sistemas de disposição final de resíduos sólidos devem considerar os seguintes aspectos (fls. 51):

- I – os sistemas de drenagem de águas pluviais;
- II – a coleta e a destinação final e tratamento adequado dos percolados;
- III – a coleta e queima dos efluentes gasosos, quando necessário;
- IV – o uso preferencial de equipamentos simplificados para operação; e
- V – um plano de monitoramento ambiental.

Esses aspectos estão relacionados com a preocupação da poluição das águas pluviais, sua infiltração através das chuvas, e sua drenagem. Como também a drenagem e disposição final do chorume, a coleta e a queima dos efluentes gasosos. Percebe-se, portanto, a preocupação com recursos naturais como a água, o solo e o subsolo, o ar, que sua vez influenciam na fauna e na flora. Por fim, referem-se ao uso de equipamentos simplificados para operação, sem especificar

quais são esses equipamentos e o plano de monitoramento ambiental, sem definir o prazo para a apresentação de tanto e perante qual autoridade ambiental.

Além disso, a equipe certificou a necessidade de cercar a área selecionada para a implantação do sistema de disposição final dos resíduos sólidos, para poder impedir a entrada de pessoas não autorizadas e de animais no local. A equipe técnica ainda estabeleceu que essa área deve considerar os seguintes aspectos (fls. 52):

- I – as vias de acesso ao local deverão apresentar boas condições de tráfego ao longo de todo o ano, mesmo no período de chuvas intensas;
- II – adoção de áreas sem restrições ambientais;
- III – inexistência de aglomerados populacionais (sede municipal, distritos e/ou povoados), observando a direção predominante dos ventos;
- IV – áreas com potencial mínimo de incorporação à zona urbana da sede, distritos ou povoados;
- V – preferência por áreas devolutas ou especialmente destinadas na legislação municipal de Uso e Ocupação do Solo;
- VI – preferência por áreas com solo que possibilite a impermeabilização de base e o recobrimento periódico dos resíduos sólidos;
- VII – preferência por áreas de baixa valorização imobiliária;
- VIII – respeitar as distâncias mínimas estabelecidas em normas técnicas ou em legislação ambiental específica, de ecossistemas frágeis e recursos hídricos superficiais, como áreas de nascentes, córregos, rios, açudes, lagos, manguezais, e outros corpos d'água;
- IX – caracterização hidrogeologia e geotécnica da área e confirmação de adequação ao uso pretendido; e
- X – preferência por área de propriedade do Município, ou passível de cessão não onerosa de uso (comodato) a longo prazo ou desapropriável com os recursos de que disponha o Município.

Todos esses aspectos estão relacionados com a aquisição da área que será destinada para disposição final dos resíduos sólidos, que devem seguir as condições estabelecidas, para poder diminuir a degradação ambiental quanto aos recursos naturais, água, solo, ar, fauna e flora.

Por fim, o laudo técnico do IBAMA recomenda que o Município de Aroeiras – PB apresente à SUDEMA um projeto de implantação de Aterro Sanitário Simplificado para disposição final dos resíduos sólidos urbanos de maneira adequada, bem como um Plano de Controle Ambiental e um Plano de Recuperação de Área Degradada da área atual utilizada para despejo, os quais devem ser executados depois do licenciamento ambiental.

Portanto, o laudo técnico do IBAMA concluiu a situação do lixão do Município de Aroeiras – PB, depois de ter sido instaurado o processo administrativo, para então, providenciar a propositura de uma Ação Civil Pública Ambiental em

desfavor do Município. Essa medida foi adotada diante da constatação da continuidade do lixão, sem que o Município tenha tomado qualquer providência para mediar a situação, bem como o descumprimento das determinações administrativas impostas pelo IBAMA.

#### 4.2.2 Ação Civil Pública Ambiental II

Como visto, a conclusão do laudo técnico realizado pelo IBAMA foi fundamental para propositura de uma ação judicial. A Ação Civil Pública Ambiental (processo nº 2007.82.01.002567-8) foi proposta perante a Seção Judiciária de Campina Grande, através de sorteio automático realizado aos 22 de outubro de 2007, que passou a tramitar na 6ª Vara Federal até os dias atuais.

Dentre os legitimados para propor a ação a presente demanda foi proposta pelo IBAMA e, posteriormente, a SUDEMA também passou a compor a relação processual como litisconsorte ativo.

Do outro lado, ou seja, no pólo passivo da ação, encontra-se o Município de Aroeiras – PB, que de acordo com informações do laudo técnico do IBAMA no processo administrativo as coordenadas geográficas representativas da área vistoriada são “(SAD) -07°32’41,3” de latitude e -35°41’28,0” de longitude”.

Assim, como analisado na Ação Civil Pública Ambiental I, os direitos questionados na presente ação versam também sobre direitos difusos e coletivos. Quanto ao objeto da presente demanda apresenta semelhança, pois se refere aos resíduos sólidos municipais e os resíduos dos serviços de saúde depositados a céu aberto, denominados de lixões. Quanto à finalidade do pedido deste processo, busca a confirmação das liminares postuladas, que são: que o Município postulado apresente no prazo de 90 (noventa) dias o Projeto de Aterro Sanitário e o Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão.

Conhecendo-se a natureza da ação, as partes envolvidas, o objeto e a finalidade do processo, e realizado o sorteio automático, o processo foi encaminhado à 6ª Vara Federal para que o seu cartório praticasse a autuação do processo, desde a capa até a numeração das páginas, isto é, dos documentos

anexos à petição inicial, neste caso, o processo administrativo. Em seguida, o processo é concluso ao Juiz para que este prolate o despacho inicial.

Destaque-se que o processo foi concluso ao Juízo aos 23 de agosto de 2007, ou seja, um dia depois do sorteio e autuação, que proferiu às fls. 57/59 o seguinte despacho:

Ser aconselhável, antes da apreciação do pedido de liminar formulado pelo IBAMA, a realização de audiência de conciliação na qual as partes poderão interagir para alcançar a solução que melhor preserve o meio ambiente e possa, viavelmente, ser levada a termo hábil, sendo obrigatória, em tal audiência, a presença do Ministério Público Federal, que atuará, no caso como fiscal da lei.

Determinou ainda o Juízo à Secretaria que designe a data e hora para a realização de audiência de conciliação, bem como que se cumpram as seguintes diligências: a citação do Município de Aroeiras – PB e a intimação da SUDEMA para manifestar se tem interesse em figurar como litisconsorte do IBAMA, ou seja, integrar o pólo ativo do processo. Providenciar a intimação do Ministério Público Federal, da SUDEMA e do IBAMA, para que os mesmos tragam no dia da audiência de conciliação técnicos que acompanham o caso, sendo necessários ao exame das questões. Também devem estar presentes na audiência de conciliação o Prefeito do Município de Aroeiras – PB e seu Procurador com poderes expressos para transacionar na referida audiência.

Por último, determinou o Juízo que as intimações pessoais com relação ao IBAMA e a SUDEMA, bem como a citação do Município de Aroeiras – PB através de carta precatória. Além disso, determinou que se aponha à capa do processo uma etiqueta com os dizeres “APRECIÇÃO DO PEDIDO LIMINAR POSTERGADA PARA APÓS AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO – URGENTE”.

Terminado o despacho inicial, o processo retornou ainda no dia 24 de agosto de 2007 ao cartório da 6ª Vara, conforme carimbo assinado pela servidora no final do despacho às fls. 59.

Quanto às intimações e citação necessárias, no dia 17 de setembro de 2007, o cartório da 6ª Vara expediu duas cartas precatórias, sendo uma para o Juiz Distribuidor da Seção Judiciária da Paraíba, que fica localizada em João Pessoa, a fim de intimar a SUDEMA do teor do despacho judicial às fls. 57/59, bem como para comparecer à audiência de conciliação, informando o dia e horário de realização.

Outra carta precatória foi expedida para o Juiz Distribuidor da Comarca de Aroeiras, para citar o Município de Aroeiras – PB, bem como informar da mesma decisão e da realização de audiência de conciliação, conforme fls. 60/61. E a intimação do Ministério Público Federal ocorreu em 20 de setembro de 2007, conforme termo de intimação/vista e remessa dos autos às fls. 62.

A SUDEMA protocolou nos autos uma petição às fls. 64 acompanhada de procuração, requerendo ao Juízo competente o ingresso desta autarquia no pólo ativo da presente Ação Civil Pública Ambiental.

A carta precatória expedida ao Juiz Distribuidor da Seção Judiciária da Paraíba, em João Pessoa, foi devidamente cumprida e devolvida ao cartório da 6ª Vara em 30 de outubro de 2007, conforme juntada às fls. 66. Com relação à outra carta precatória, como o cartório da 6ª Vara não recebeu nenhum comprovante de recebimento da mesma, fez um contato telefônico com a Comarca de Aroeiras – PB para se informar sobre o cumprimento da referida carta. Logo, aos 30 de outubro de 2007, foi certificado que houve o cumprimento dessa carta, e devolvida ao Juízo deprecante no mesmo dia, conforme fls. 77.

Cumpridas as intimações e citações necessárias, foi realizada a audiência de conciliação em 07 de novembro de 2007, a menos de 03 (três) meses da data da propositura desta ação na sala de audiências da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Campina Grande.

Na ocasião, compareceram o Procurador da República, a Procuradora e o técnico do IBAMA, a advogada e 02 (dois) técnicos da SUDEMA, e o Secretário de Obras do Município de Aroeiras – PB. Certificou-se ainda a ausência do Procurador da SUDEMA, do Prefeito e do representante judicial do Município de Aroeiras – PB, conforme termo de audiência às fls. 78. Diante da ausência destes últimos, inviabilizou-se a composição de acordo, mas foram externadas as seguintes sugestões à guisa de medidas emergenciais a serem adotadas por este Município, a saber (fls.79):

- I – desativar o atual lixão lá existente, cessando a disposição de novos resíduos sólidos no local;
- II – remediação da área do lixão existente no local, mencionada no tópico anterior;
- III – retirada do lixo da parte baixa colocando-o na parte alta, compactar o lixo e recobri-lo com terra;

- IV – escavação de uma vala na nova área adquirida para implantação do futuro sistema de tratamento de lixo, para disposição dos resíduos sólidos enquanto não implantado o tal sistema;
- V – colocação de uma cerca no local do lixão atual, para impedir entrada de animais;
- VI – recuperação da área degradada pelo lixão atual, com implantação de um bosque.

Além disso, também foram acordadas as seguintes providências objetivando a solução definitiva do problema do Município de Aroeiras - PB:

- I – elaboração de um projeto para implantação de um sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;
- II – apresentação, dentro do prazo fixado no item anterior, de requerimento de licenciamento ambiental perante a SUDEMA, para a implantação do projeto final.

No final, o Juiz competente designou para o dia 14 de maio de 2005 a continuidade da audiência de conciliação a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Aroeiras – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência. Também foi advertida a necessidade de comparecimento do Prefeito e do Representante judicial do Município de Aroeiras – PB.

Diante dessas ausências, é necessário expedir novamente carta precatória para intimar o Município de Aroeiras – PB, para que compareça à realização da próxima audiência, assim como do conteúdo do termo de audiência às fls. 78/80. Para tanto, foi expedida aos 08 de novembro de 2007 a referida carta, e devolvida devidamente cumprida.

Contudo, aos 26 de fevereiro de 2008, o Corregedor-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região constatou a inexistência de movimentação processual desde o dia 10 de dezembro de 2007, conforme fls. 87. Destacando a inexistência de termo de recebimento dos autos por parte do Ministério Público Federal. Significa dizer que o Ministério Público fez carga no dia de sua intimação, ou seja, 20 de setembro de 2007, mas não existe no processo nada que comprove que o mesmo devolveu o processo ao cartório da 6ª Vara. Para sanar o feito, a Diretoria de Secretaria da 6ª Vara certificou às fls. 88 que o processo havia sido devolvido aos 24 de setembro de 2007, depois de consultar o sistema de informática. Além disso, observou que a inexistência de movimentação processual se deu em virtude das determinações do item VII das fls. 78/80.

O processo prosseguiu com a realização da segunda audiência no dia 14 de maio de 2008, que trata da continuidade da audiência de conciliação anterior, realizada aos 07 de novembro de 2007. Entre a primeira e a segunda audiência de conciliação se passaram pouco mais de 06 (seis) meses. Na oportunidade, estavam presentes a Procuradora, o técnico e o analista ambiental do IBAMA, bem como o técnico e a advogada da SUDEMA. Outra vez, encontravam-se ausentes os representantes do Município de Aroeiras – PB, apesar de devidamente intimados, conforme termo de audiência às fls. 89.

Pela ordem, o técnico da SUDEMA informou ao Juízo que promoveu uma verificação no lixão do Município de Aroeiras – PB, e constatou que o local estava cercado e desativado, mas não adotou providências para o tratamento; além disso, promoveu uma escavação da vala para receber os resíduos sólidos. Porém, as demais medidas emergências estabelecidas na primeira audiência não foram cumpridas.

Diante desta constatação, o Juiz determinou a realização de outra audiência de conciliação, ficando as partes presentes intimadas para o ato; no entanto, ressalto que a ausência injustificada dos representantes do Município de Aroeiras – PB implicará na aplicação de multa, conforme fls. 89/90.

Percebe-se, portanto, o descaso por parte dos representantes do Município de Aroeiras – PB, pois foram inicialmente citados a comparecer à primeira audiência de conciliação, e posteriormente intimados para comparecerem à segunda audiência de conciliação, tendo, no entanto, não comparecidos aos atos, nem mesmo apresentaram quaisquer justificativas quanto às ausências. E mesmo sabendo das determinações impostas pelo Juízo na primeira audiência, cumpriram em parte as providências de emergências, sem explicar o motivo do não cumprimento com relação aos itens faltantes, fixados no despacho de fls. 78/80.

Aos 15 de maio de 2008, a Diretoria de Secretaria da 6ª Vara expediu um mandado de intimação destinado ao Município de Aroeiras – PB, informando o dia e horário da realização de nova audiência de conciliação, bem como certificando que a ausência injustificada implicaria na aplicação de multa. Esse documento foi enviado juntamente com um ofício direcionado ao Juiz Distribuidor da Comarca de Aroeiras para seja cumprido e devolvido ao Juízo deprecante, conforme fls. 91/92.

Outra vez o processo de Ação Civil Pública Ambiental II foi visto em inspeção; desta vez trata-se de uma inspeção geral ordinária anual realizada no

período de 26 a 30 de maio de 2008, na qual o Juízo titular da 6ª Vara determinou que se cumpra a decisão de fls. 89/90, ou seja, as providências acordadas na segunda audiência de conciliação realizada aos 14 de maio de 2008.

No processo existe um termo de intimação/vista e remessa dos autos a fim de intimar o Ministério Público Federal da decisão de fls. 89/90, datada de 02 de junho de 2008, porém não existe nenhum dado que o destinatário tenha tomado ciência desta intimação, pois os quadros destinados para tanto se encontram em branco, sem serem preenchidos, conforme fls. 94.

Para se saber se o Município de Aroeiras – PB fora devidamente intimado para comparecer à audiência de conciliação a ser realizada, foi juntado ao processo, às fls. 95, o AR, no qual consta que este Município recebeu aos 26 de maio de 2008 o conteúdo do despacho de fls. 89/90. Para consolidar essa certeza, o cartório da 6ª Vara certificou às fls. 96 que juntou aos autos cópia do ofício transmitido pela Comarca de Aroeiras – PB, via “fax”, que o ofício foi devolvido.

A terceira audiência de conciliação ocorreu aos 19 de junho de 2008, isto é, um pouco mais de 01(um) mês da realização da segunda audiência. Compareceram ao ato o Procurador da República, o técnico e a advogada da SUDEMA, e o preposto do Município Aroeiras - PB. Apesar de não constar no termo de audiência, o Ministério Público Federal não compareceu ao ato, nem mesmo os representantes do IBAMA, e o Prefeito do Município de Aroeiras - PB. Neste momento, foi juntado ao processo um Relatório de Fiscalização nº 19/2008, apresentado pela SUDEMA. Esta ainda sugeriu que fossem adotadas as seguintes providências, conforme fls. 98/99:

- I – A remoção dos resíduos sólidos da parte baixa do antigo lixão para uma vala na área mais alta com os procedimentos de compactação e recobrimento;
- II – Após a remoção, compactação e recobrimento dos taludes próximos ao rio com uma camada de argila entre 40 e 50 cm;
- III – Ficam mantidas as demais providências determinadas na audiência realizada no dia 07/11/2007, às quais se acrescentam as providências sugeridas no Relatório de Fiscalização nº 019/2008, emitido pela SUDEMA, em resposta a uma denúncia feita pela Câmara Municipal de Aroeiras;
- IV – Tendo em vista que já expirou o prazo concedido na audiência do dia 07/11/2007, a Prefeitura de Aroeiras deverá apresentar, na próxima audiência o projeto de implantação de um sistema integrado de gerenciamento de resíduos sólidos, bem como o requerimento de licenciamento ambiental;

Além da manutenção das providências estabelecidas nas audiências anteriores, a grande inovação foi à juntada do Relatório de Fiscalização, que vem acrescentar as providências a serem cumpridas pelo Município de Aroeiras – PB.

O objetivo do Relatório de Fiscalização realizado por um engenheiro fiscal da SUDEMA, datado de 16 de junho de 2008, e juntado às fls. 100/101 do processo, é atender a uma denúncia feita por vereadores do Município de Aroeiras – PB, quanto à disposição final dos resíduos sólidos urbanos daquela localidade. Segundo o relatório o lixão foi desativado, mas o Município não procedeu com a recuperação ambiental do local, pois a remediação busca minimizar os impactos sanitários e ambientais, através das ações de:

- Remoção do lixo para valas;
- Eliminação do fogo e fumaça;
- Compactação e cobertura dos resíduos;
- Delimitação da área, com a implantação de cerca;
- Limpeza da área de domínio.

Aqui se demonstra a preocupação com a poluição causada pelo lixão, contaminando o solo e subsolo, as águas, a qualidade do ar, com o meio ambiente em si, sua fauna e flora. O relatório sugere que após a remediação do lixão a área seja transformada em um bosque florestal com essências nativas. Além disso, o relatório informou ainda que a área destinada à implantação do Aterro Sanitário Simplificado foi inspecionada pela SUDEMA, a qual se amolda aos padrões exigidos pelas normas jurídicas, tais como:

- Distância da área urbana; (no mínimo 2,00Km);
- Distância para residências isoladas: (no mínimo 500 metros);
- Distância de mananciais; (no mínimo 200 metros);
- Direção dos ventos;
- Nível do lençol freático; (3,00 metros para solo arenoso e 2,00 para solo argiloso);
- Acesso e delimitação da área:

Significa que a SUDEMA obedeceu a esses critérios quando avaliou a nova área destinada ao Aterro Sanitário Simplificado, aprovando-o, faltando apenas o Município cumprir com as normas técnicas da coordenação desta autarquia. Por outro lado, o relatório certificou que a execução da vala emergencial não ocorreu dentro das normas. Por fim, recomenda o envio de uma cópia do relatório à Câmara

Municipal de Aroeiras para tomar ciências, ou seja, conhecimento do conteúdo do mesmo, pois são os interessados no relatório.

Como exposto, a ausência do IBAMA na terceira audiência de conciliação conforme exposto no termo de audiência de fls. 98/99, a intimação ocorreu aos 19 de junho de 2008 de forma pessoal no cartório da 6ª Vara, de acordo com a certidão às fls. 102.

O Município de Aroeiras – PB peticionou às fls. 103, requerendo a juntada de procuração, bem como vista do processo. O Juízo, ao analisar o referido pedido, proferiu o seguinte despacho judicial às fls. 109:

Defiro pedido de vista requerido pela parte ré, Município de Aroeiras/PB, às fls. 103, pelo prazo de 05 (cinco) dias.  
Intime-se a advogada do município demandado para, no prazo de 05 (cinco) dias, acostar documento probatório, a exemplo do ato de Diplomação, de que o Sr. [...], procuração de fls. 104, é o titular do cargo de prefeito do Município de Aroeiras/PB.  
Intime-se, ainda a advogada do município demandado da audiência designada para o dia 14/08/2008, às 15h30min.

Devidamente intimada, a advogada do Município de Aroeiras – PB protocolou petição às fls. 113, requerendo a juntada do diploma expedido pela Justiça Eleitoral e do termo de posse, ambos do Prefeito, dando cumprimento ao despacho judicial de fls. 109.

Todas as partes foram intimadas para comparecer à audiência de conciliação designada para o dia 14 de agosto de 2008, no entanto, no dia anterior ao da audiência o Juízo proferiu às fls. 117, o seguinte despacho:

Tendo em vista a participação deste Magistrado no Seminário de Processo Penal, promovido pela ESMAFE em Recife nos dias 14/08/08 e 15/08/08, fica adiada a audiência anteriormente designada (fls. 78/80).  
Fica, desde logo, designado o dia 08/10/08, às 15 horas para ter lugar o novo ato processual.  
Intimações necessárias.

Essa determinação de adiamento de audiência implica um atraso no andamento processual, neste caso, ocasionado pelo próprio Juízo em quase 02 (dois) meses. Logo, é necessário proceder à intimação de todas as partes envolvidas no processo sobre a nova data da audiência de conciliação, e a forma mais rápida que o cartório da 6ª Vara encontrou foi através do telefone; foram intimados o Ministério Público Federal, a advogada do Município de Aroeiras - PB, o

IBAMA e a SUDEMA, tendo ainda sido expedida uma carta de intimação para o Município de Aroeiras – PB, bem como o termo de intimação do Ministério Público Federal.

Somente aos 08 de outubro de 2008 foi realizada a quarta audiência de conciliação. Compareceu ao ato a Procuradoria da República, a Procuradora e o analista ambiental do IBAMA, a advogada e 03 (três) técnicos da SUDEMA, o preposto e a Procuradora do Município de Aroeiras – PB. De acordo com o termo de audiência às fls. 122/124, o Juízo determinou:

I – haja vista a controvérsia quanto à remediação da área do antigo lixão, uma vez que o Município afirma que os compromissos assumidos nos itens II e III da audiência de novembro/2007 (fls. 78/80), reiterados na audiência de maio/2008 (fls. 89/90) e na audiência de junho/2008 (fls. 98/99), foram integralmente cumpridas, enquanto a SUDEMA sustenta que não o foram, fica concedido o prazo de 30 (trinta) dias para resolução de eventuais pendências quanto à área em questão; transcorrido o prazo, caberá ao Município e ao IBAMA ou SUDEMA manifestarem-se nos autos, independentemente de intimação, expondo suas posições quanto à questão, calcadas em relatórios, fotografias e demais documentos pertinentes, para deliberação judicial quanto ao efetivo cumprimento das medidas, ficando o Município desde já advertido da possibilidade de fixação de multa, conforme o caso;

II – tendo em vista a necessidade de aquisição de mais quatro hectares da área vizinha àquela já existente, referente ao novo local para disposição de lixo, o Município assume o compromisso de encetar as tratativas para a aquisição do terreno, seja pela via amigável, para o que deverá manter contato com o proprietário, para saber sua posição formal quanto à alienação do terreno, seja pela via judicial, hipótese em que deverá dar início ao processo de desapropriação da área, tudo no prazo de 30 (trinta) dias;

III – Tendo em vista a necessidade de elaboração de um projeto de aterro sanitário simplificado para apresentar à SUDEMA, o Município assume o compromisso de, no início do próximo ano, assim que o permitir a Lei de Responsabilidade Fiscal, dar início ao procedimento de licitação para contratação de um consultor técnico para elaboração do projeto em questão;

IV – Demais medidas dependentes dos itens II e III serão objetos de deliberação em audiência posterior.

Um ponto a ser destacado neste despacho é a necessidade de aquisição de uma área vizinha a já adquirida para implantação do Aterro Sanitário Simplificado. Se for através de uma conduta amigável, ocorrerá mais rapidamente, mas se for necessário um processo judicial, irá demorar. Conseqüentemente, está Ação Civil Pública Ambiental ficará na dependência de outro processo, o que prejudicará, e muito, a celeridade processual.

Por fim, ficou designado para o dia 11 de fevereiro de 2009 a realização de outra audiência de conciliação para verificação do cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Aroeiras - PB.

Outro Relatório de Fiscalização nº 04/2008 foi emitido pela SUDEMA, agora a pedido do Município de Aroeiras – PB, para implantação do Aterro Sanitário Simplificado, conforme fls. 125/127. A vistoria foi realizada em 14 de janeiro de 2008, pelo mesmo engenheiro fiscal do relatório anterior às fls. 100/101. Segundo o relatório, a área verificada se adequa aos padrões mínimos exigidos:

- Distância de mananciais;
- Nível do lençol freático;
- Área de expansão urbana;
- Direção dos ventos
- Acesso e delimitação da área.

O relatório ainda recomendou obedecer às seguintes ações:

- Movimentação da massa de resíduos;
- Compactação e cobertura dos resíduos;
- Delimitação da área;
- Retirada dos sacos de plásticos dispostos no entorno da área;
- Eliminação do fogo e fumaça;
- Limpeza da área de domínio;
- Arborização da área do entorno.

Ressaltou também a necessidade do Município requerer o licenciamento ambiental, tendo para tanto como termo de referência a proposta de convênio entre o Município e a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, no valor de R\$ 820.000,00 (oitocentos e vinte mil reais), anexo ao relatório, conforme fls. 126.

Por outro lado, a SUDEMA também juntou ao processo, às fls. 130/132, outro relatório de fiscalização nº 32/2008, tendo como interessada a 6ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba – Campina Grande. Acompanhado de levantamento fotográfico, e realizado pelo engenheiro fiscal da SUDEMA. A vistoria foi realizada em 12 de novembro de 2008, e certificou que a recuperação do lixão não ocorreu como sugerido na audiência do dia 19 de junho de 2008, conforme levantamento fotográfico, bem como que a nova área destinada ao Aterro Sanitário Simplificado transformou-se em um novo lixão. Por fim, concluíram que o Município de Aroeiras – PB continuava descumprindo com o termo de audiência.

Diante da situação em que se encontra o processo, o Ministério Público Federal requereu vista do processo por 24 horas, conforme petição de fls. 134, cuja carga foi deferida independente de conclusão ao Juízo, conforme termo de carga às fls. 135, mas neste documento não consta a data de devolução do processo.

A advogada do Município de Aroeiras – PB renunciou seus poderes, conforme petição protocolada aos 05 de fevereiro de 2009 (fls. 136), em pedido que foi deferido pelo Juízo em despacho judicial às fls. 137. Para não prejudicar a audiência para a qual todas as partes já haviam sido intimadas, determinou o Juízo que a advogada do Município comparecesse à referida audiência, bem como o Município de Aroeiras – PB providencia-se regularizar seu patrocínio.

A Secretária de Finanças do Município de Aroeiras – PB solicitou ao Juízo às fls. 142 o adiamento da audiência designada para o dia 11 de fevereiro de 2009, diante da ausência do Prefeito e da falta de nomeação de advogado.

No dia 11 de fevereiro de 2009, o Juízo decidiu deferir este pedido de adiamento de audiência e designou o dia 13 de maio de 2009, conforme termo de audiência às fls. 143. Verifica-se, portanto, mais uma vez o adiamento da audiência de conciliação, prejudicando a celeridade processual, motivado pelo Município de Aroeiras – PB.

O IBAMA juntou aos autos, às fls. 149/150, um laudo técnico nº 14/2009, realizado no dia 18 de março de 2009 por 02 (dois) analistas ambientais do IBAMA, no qual concluíram que a recuperação do antigo lixão do Município de Aroeiras – PB não foi concluída, e que a nova área destinada ao Aterro Sanitário Simplificado não é adequada do ponto de vista sanitário e ambiental, tendo em vista tratar-se de um lixão a céu aberto. Além disso, recomendou a construção de uma cerca em torno do perímetro da área, e o plantio de essências nativas, bem como a colocação de placas avisando à comunidade da proibição de jogarem lixo naquele local. Por fim, recomendou que a Prefeitura apresentasse à SUDEMA um Projeto de implantação de aterro Sanitário Simplificado para disposição de resíduos sólidos urbanos de maneira adequada.

A quinta audiência foi realizada aos 13 de maio de 2009; certificou-se a presença do Procurador da República, da Procuradora do IBAMA, do técnico e da advogada da SUDEMA, da advogada do Município de Aroeiras - PB, e de 02 (dois) estudantes de Direito, conforme termo de audiência às fls. 153/154. Diante da

ausência do Prefeito, e do relatório técnico da SUDEMA, o Juízo estabeleceu as seguintes determinações:

- I – O Município deverá complementar o tratamento do antigo lixão, trazendo para a parte alta o lixo ainda acumulado na parte baixa do terreno e fazendo sua compactação e aterramento, bem como a delimitação da área através de cercas;
- II – O Município deverá indicar uma nova área para implantação do aterro sanitário, para comprovar o protocolo de pedido de licença prévia junto a SUDEMA;
- III – Fica estipulado o prazo de 100 (cem) dias para cumprimento do item anterior, sob pena de multa diária no valor de R\$ 100,00, vencíveis a partir do primeiro dia imediato ao término do prazo.

Verifica-se pela terceira vez a imputação de multa pelo Juízo, mas o próprio Poder Judiciário não as exige como determinado. Por derradeiro, foi designada a realização de outra audiência para o dia 26 de agosto de 2009, para verificar o cumprimento dessas medidas emergências pelo Município de Aroeiras - PB, ficando todos os presentes intimados para comparecerem à audiência a ser realizada.

Pela segunda vez o processo foi visto em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 18 a 22 de maio de 2009. O Juízo titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse o decurso do prazo. Ora, se a quarta audiência foi realizada aos 13 de maio de 2009, isto é, apenas há 05 (cinco) dias, e nela ficou determinado prazos de até 100 (cem) dias, logo o processo encontra-se aguardando o cumprimento de prazo.

Em seguida, no dia 27 de maio de 2009, o Juízo determinou às fls. 160 que o Município de Aroeiras – PB apresentasse o substabelecimento de procuração. Devidamente intimado, o Município juntou ao processo, no dia 17 de junho de 2009, o referido substabelecimento, conforme fls. 162/164.

Aos 17 de junho de 2009, portanto 01 (um) mês depois da realização da quinta audiência, a SUDEMA protocolou uma petição às fls. 166/167, acompanhado de levantamento fotográfico, requerendo a juntada do Relatório de Fiscalização nº 12/2009, referente ao antigo lixão e à nova área para implantação do Aterro Sanitário Simplificado, tendo como interessado o Juízo da 6ª Vara. Neste relatório a SUDEMA constatou que:

A atual área de descarga de resíduo sólidos encontra-se de forma irregular, a qual está sendo remediada com a execução da remoção da massa de resíduos para as valas seguida da compactação e cobertura, (vê levantamento fotográfico anexo).  
Diante das informações, concluímos que o município vem cumprindo o mínimo das determinações contidas no processo.

Percebe-se, portanto, que este foi o segundo relatório de fiscalização realizado pela SUDEMA e juntado aos autos, a pedido da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária da Paraíba – Campina Grande.

Devidamente intimado, o Ministério Público Federal requereu vista do processo para tomar ciência do despacho judicial de fls. 153/154, referente à quinta audiência de conciliação.

A sexta audiência foi realizada aos 26 de agosto de 2009; certificou-se à presença do Procurador da República, a Procuradora do IBAMA, o técnico e a advogada da SUDEMA, o advogado e o Prefeito do Município de Aroeiras - PB, conforme termo de audiência de fls. 171/172. Diante da ausência do Prefeito, e do relatório técnico da SUDEMA, o Juízo estabeleceu as seguintes determinações:

- I – O Município apresentará a SUDEMA as áreas para possível instalação do aterro sanitário no prazo de 90 (noventa) dias;
- II – O Município, após a provação da área pela SUDEMA, apresentará um projeto de aterro sanitário simplificado no prazo de mais 90 (noventa) dias;
- III – A SUDEMA realizará uma vistoria nas duas áreas ocupadas, atualmente, por lixões, para avaliar o tratamento dado, em conformidade com o determinado na audiência realizada no dia 13/05/2009, devendo apresentar, na próxima audiência, um relatório.

Observa-se, deste modo, que esta foi a primeira vez, desde a propositura da ação, que o Prefeito do Município de Aroeiras – PB compareceu a um chamado da Justiça. Por último, foi designada a realização de outra audiência para o dia 19 de novembro de 2009, para verificar o cumprimento dessas medidas emergências pelo Município de Aroeiras - PB, ficando todos os presentes intimados para comparecerem à audiência a ser realizada.

Contudo, a SUDEMA requereu às fls. 174 o adiamento da referida audiência, em virtude de outra audiência agendada para o mesmo dia. Aos 23 de outubro de 2009, o Juízo deferiu às fls. 178 o pedido de adiamento formulado pela SUDEMA, e redesignou a audiência de conciliação para o dia 20 de janeiro de 2010. Para tanto, foram expedidas as necessárias cartas de intimação, informando o despacho judicial de fls. 178.

Percebe-se, portanto, que já decorreu mais de 02 (dois) anos desde a propositura da Ação Civil Pública Ambiental, sem que a ação tenha sido julgada, bem como se encontra em fase de realização de audiência, porém já foram realizados no total de 06 (seis) audiências de conciliação, e tem mais uma agendada

para o dia 20 de janeiro de 2010. Frise-se ainda, que a audiência de conciliação foi adiada por 03 (três) vezes, sendo uma pelo próprio Juízo, outra pelo Município de Aroeiras – PB, e a terceira vez pela SUDEMA. Logo, as partes envolvidas nessa relação processual foram responsáveis igualmente pelo atraso na realização das audiências de conciliação.

Ressalte-se ainda que as providências emergenciais determinadas pelo Juízo foram estabelecidas nos termos de audiência de conciliação, com base no procedimento administrativo e nos relatórios de fiscalização e laudo técnico, juntados aos autos. Todos esses documentos demonstram claramente a preocupação com a questão da poluição ocasionada pelo lixão do Município de Aroeiras – PB. Os recursos naturais como a água, o solo e subsolo, o ar, a flora e a fauna, estão sendo afetados, conseqüentemente os seres humanos daquela localidade também. Contudo, até o presente momento o Município não cumpriu com todas as providências de emergências determinadas, mas apenas providenciou medidas paliativas, deixando a desejar quanto à maioria dos itens estabelecidos em audiências.

Percebe-se também que o Juízo ainda não se manifestou sobre as medidas liminares requeridas na inicial, mesmo constando na capa do processo que seriam apreciadas depois da audiência de conciliação. No curso do processo percebeu-se que as medidas liminares requeridas na inicial se encontram inseridas entre os itens acordados, isto é, dentre as providências emergenciais estabelecidas nas audiências de conciliação. O Município adquiriu o terreno para implantar o Aterro Sanitário Simplificado, mas não adotou medidas para recuperar área do antigo lixão.

Constatou-se ainda a inexistência de qualquer recurso no tramite da ação, e como não existe sentença, igualmente não existe processo de execução. Além disso, percebe-se que o procedimento adotado durante todo o processo não é nenhum das modalidades de procedimentos previstos no ordenamento jurídico. Normalmente, depois da citação do réu vem a apresentação de defesa.

No caso em tela, o Juízo modificou os procedimentos processuais com o agendamento de audiência de conciliação, talvez objetivando uma celeridade processual. Mas, apesar de todas as exigências impostas pelo Poder Judiciário, verificou-se que na maioria das vezes foram cumpridas rapidamente. Quem sabe se o processo tivesse seguido os procedimentos normalmente, os trmites legais,

poderia ser que existissem mais documentos, isto é, elementos que melhor fundamentasse o Juízo no momento de decidir, de proferir a sentença.

Eis o quadro de resumo das principais fases da Ação Civil Pública Ambiental II, promovida em desfavor do Município de Aroeiras – PB, a fim explicar o rito processual.

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL II</b>
Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública Ambiental) e Lei nº 5.869/73 (Código de Processo Civil)	Processo nº 2007.82.01.002567-8
Legitimidade Ativa (art. 5º, IV da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
Litisconsorte Ativo (art. 5º, § 2º da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA.
Legitimidade Passiva	Município de Aroeiras – PB.
Litisconsorte Passivo	Não há.
Liminares (art. 12 Lei nº 7.347/85)	Apresentação pelo Município de Santa Luzia – PB do Projeto de Aterro Sanitário e do Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão no prazo de 90 dias. Esses pedidos ainda não foram apreciados pelo Juízo.
Provas (art. 364, III do CPC)	Processo administrativo nº 02016.001341/2004-91 acoplada a petição inicial.
Provas (arts. 131, 420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Pedido da Justiça de Provas Periciais e Laudo Pericial.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Conclusão do parecer técnico: o destino final dos resíduos sólidos originados no Município de Aroeiras – PB não é adequado do ponto de vista sanitário e ambiental, visto que, por se tratar de um lixão a céu aberto, a área não possui os elementos técnicos necessários para a boa disposição dos resíduos.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Recomendação do parecer técnico: para que o Município de Aroeiras – PB apresente a SUDEMA um Projeto de Implementação de Aterro Sanitário para disposição de resíduos sólidos urbanos de maneira adequada, bem como um Plano de Controle Ambiental e Plano de Recuperação de Área Degradada da área atual de despejo, os quais devem ser executados após licenciamento ambiental.
Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº 7.347/85)	O processo encontra-se em fase de realização de continuidade de audiência de conciliação designada para o dia 20 de janeiro de 2010.

Quadro 2 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Aroeiras Paraíba.

Fonte: Elaboração própria, 2010.

### 4.3 ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA – PARAÍBA

Através da análise preliminar de 02 (dois) processos administrativos (nº 02016.000846/2005-19 e nº 02016.008/2006-26), nos quais o IBAMA promoveu em desfavor do Município de Boa Vista – PB, bem como de 01 (uma) reclamação registrada sob o nº 59/97, promovida pela Associação Paraibana dos Amigos da Natureza – APAN, também em desfavor do Município de Boa Vista – PB, todos a fim de solucionar problemas ambientais relacionados com a disposição dos resíduos sólidos, incluindo a análise do laudo técnico averiguado, pode-se avançar na interpretação da Ação Civil Pública Ambiental III, desde a propositura até a situação em que se encontra.

Em seguida, serão analisados os aspectos importantes da Ação Civil Pública Ambiental III, processo nº 2007.82.01.000711-1, promovida pelo IBAMA em litisconsorte com a SUDEMA, em desfavor do Município de Boa Vista – PB.

#### 4.3.1 Interpretação dos Processos Administrativos

O processo administrativo é o conjunto de atos coordenados para a solução de uma controvérsia ou não no âmbito administrativo. Para a propositura da Ação Civil Pública Ambiental III, (processo nº 2007.82.01.000711-1) foram utilizados 02 (dois) processos administrativos impetrados pelo IBAMA em desfavor do Município de Boa Vista – PB, bem como 01 (uma) reclamação apresentada ao Ministério Público, perante a Procuradoria Geral de Justiça, tendo como reclamante a Associação Paraibana dos Amigos da Natureza – APAN.

O primeiro processo administrativo que surgiu contra o Município de Boa Vista - PB para solucionar o problema do lixão foi a reclamação registrada no dia 04 de junho de 1997 (processo nº 59/97), pela APAN perante o Ministério Público, conforme fls. 46/98 do processo. No curso deste processo foram realizados 04 (quatro) relatórios de fiscalização e 01 (um) laudo técnico. Soma-se ainda a realização de 02 (duas) audiências, objetivando a solução do problema; uma ocorreu

no dia 16 de fevereiro de 2005 (fls. 87), e a outra no dia 21 de julho de 2005 (fls. 92/93). Nas duas audiências o Município de Boa Vista – PB se comprometeu a cumprir as providências determinadas pelo Ministério Público e sugeridas pela SUDEMA. Por fim, o Município de Boa Vista – PB apresentou defesa escrita aos 10 de outubro de 2005, informando que “Todas as sugestões feitas pela SUDEMA (fls. 39) foram realizadas”.

O segundo processo administrativo instaurado em desfavor do Município de Boa Vista – PB ocorreu no dia 05 de janeiro de 2005, conforme fls. 130/147. Este processo surgiu a partir de uma denúncia feita pela Câmara Municipal de Boa Vista à SUDEMA, conforme fls. 132, para averiguar o lixão da sede do Município e o lançamento de águas pluviais e servidas no Rio Santa Rosa, oriundas do projeto de drenagem de bairros do Município. Depois de realizada as vistorias e conclusos os relatórios de fiscalização, a Advocacia Geral da União sugeriu às fls. 143/144, que fossem “efetuadas diligências, com vistas a aplicar as sanções de acordo com a legislação ambiental que rege a matéria apreciada”. Contudo, o Procurador Federal requereu no verso de fls. 145, que juntasse aos autos o auto de infração lavrado em desfavor do Município de Boa Vista – PB. Mas não consta na cópia do processo que essa medida foi atendida, apenas encontra-se um documento às fls. 146, requerendo providências tendo em vista que o Município não apresentou defesa, nem mesmo pagou o débito, provavelmente provindo de uma multa administrativa, aplicada no termo de infração. E assim termina este processo administrativo.

O terceiro processo administrativo instaurado em desfavor do Município de Boa Vista – PB, que também instrui a petição inicial da Ação Civil Pública Ambiental III, foi autuado no dia 01 de julho de 2005 pelo IBAMA em desfavor do Município de Boa Vista – PB para, segundo o auto de infração às fls. 14, fazer funcionar serviços potencialmente poluidores (lixão), sem possuir licença do órgão ambiental competente.

Quanto à origem para instauração deste processo administrativo, não se sabe se veio a partir de alguma denúncia ou se partiu da iniciativa da própria SUDEMA. A inspeção no Município de Boa Vista - PB foi realizada no dia 22 de dezembro de 2005, conforme termo de inspeção às fls. 18. E conseqüentemente, foi lavrado o auto de infração às fls. 14 que constatou no Município de Boa Vista – PB o funcionamento de um lixão, sem a licença dos órgãos ambientais, por se tratar de atividade potencialmente poluidora. Para provar a prática do ilícito ambiental do

Município de Boa Vista – PB foi emitida uma certidão às fls. 17, na qual consta o nome de uma testemunha, que é funcionário público do IBAMA.

Aos 22 de dezembro de 2005 o lixão foi embargado, conforme fls. 15, entretanto, no processo administrativo não existe nenhum documento que apresente o nome das pessoas envolvidas na infração penal. Logo, ante o termo de inspeção e do auto de infração, o Município de Boa Vista – PB recebeu o comunicado de crime preparado às fls. 16. O IBAMA certificou neste documento em quais crimes ambientais o Município foi inserido, ou seja, em quais artigos da Lei de Crimes Ambientais foi enquadrado, neste caso, o Artigo 60.

Como o Município de Boa Vista – PB não apresentou defesa, o Procurador Federal emitiu um parecer no dia 20 de janeiro de 2006 (fls. 24/28), no sentido de manter os atos punitivos, bem como a aplicação de multa administrativa no valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a possibilidade de pagamento parcelado, e o envio da cópia do processo para o Ministério Público Estadual, a fim de apurar o crime previsto no Artigo 60 da Lei de Crimes Ambientais. Em cumprimento a este parecer, foi enviado um ofício ao Ministério Público solicitando a necessidade de ajuizamento de Ação Civil Pública Ambiental, conforme fls. 29. Porém, este ofício não obteve resposta.

Posteriormente, percebeu-se que o Município de Boa Vista – PB havia protocolado defesa escrita aos 09 de janeiro de 2005, conforme fls. 30/36, requerendo o cancelamento da multa, ou sua suspensão, ou ainda a redução do valor, mas a mesma não tinha sido juntada ao processo em tempo hábil, ou seja, antes do despacho do Procurador Federal às fls. 24/28. O Município juntou ainda ao processo uma proposta de convênio com a FUNASA no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil), para a construção do Aterro Sanitário Simplificado, conforme fls. 38/42.

Essa defesa foi analisada pelo Procurador Federal que emitiu às fls. 103/104 parecer favorável para diminuir o valor da multa administrativa em 90% (noventa) por cento, na hipótese de correção do dano, e a manutenção dessa penalidade administrativa de forma integral, caso o Município de Boa Vista – PB não apresente a licença ambiental dentro do prazo a ser estipulado pelo IBAMA. Reiterou, por fim, a necessidade de envio de cópias do processo ao Ministério Público para ajuizamento de Ação Civil Pública Ambiental. Mas este parecer não foi acolhido pela Chefia da

Procuradoria Federal, por entender que não se aplica ao caso o Artigo 60 do Decreto nº 3.179/99.

O Município de Boa Vista – PB foi oficiado para providenciar a regularização do local da deposição de lixo, bem como para apresentar ao IBAMA o Projeto de Recuperação da Área Degradada, e a implantação do Aterro Controlado a ser licenciado junto à SUDEMA, conforme fls.107; ainda foi notificado para pagar a multa administrativa. Ante estes fatos, o Município de Boa Vista – PB peticionou nos autos às fls. 112/114, arrazoando a inexistência do crime ambiental, e da falta de advertência; logo, requereu a invalidação do auto de infração e a anulação da multa administrativa. Mas estes pedidos foram indeferidos nos termos do despacho da Chefia da Procuradoria Federal às fls. 118/122. Posteriormente, o Município foi citado desta decisão.

E o processo termina com o seguinte despacho do Procurador Federal: “Para análise destes autos com vistas aos encaminhamentos necessários, em obediência ao fluxograma adotado pela Comissão”, conforme fls. 125.

#### 4.3.1.1 Laudo técnico e relatórios de fiscalização

A primeira vistoria realizada no Município de Boa Vista – PB resultou no relatório de fiscalização nº 94/97, realizado pela SUDEMA aos 25 de agosto de 1997 (fls. 50), a pedido do Ministério Público/Curadoria do Meio Ambiente, que concluiu pela “imediata interrupção do lançamento de lixo na área de atualmente está sendo dispostos e sua transferência para uma área adequada”.

O segundo relatório de fiscalização nº 118/97, realizado no dia 03 de outubro de 1997 (fls. 60), apontou que: “A Prefeitura está utilizando a margem do Rio Santa Rosa como disposição final do lixo urbano inadequadamente”.

O terceiro relatório de fiscalização nº 138/99, realizado aos 21 de outubro de 1999, tendo como interessados a própria SUDEMA e o Município de Boa Vista – PB (fls. 69/70) concluiu que: “A Prefeitura Municipal de Boa Vista continua utilizando a área com disposição do lixo urbano, nas margens do Rio Santa Rosa, de forma inadequada. Recomenda-se que o órgão municipal apresente uma área que viabilize a disposição final dos resíduos urbanos”.

No quarto relatório de fiscalização nº 201/2002, realizado aos 26 de agosto de 2002, sendo os interessados a própria SUDEMA e o Município de Boa Vista – PB (fls. 73) verificou-se que:

Os Resíduos Sólidos estão sendo dispostos a céu aberto, às margens do rio Santa Rosa, sem nenhum tipo de tratamento ou controle. Portanto, a Prefeitura Municipal de Boa Vista foi notificada para remediar o lixão existente e apresentar uma nova área para implantação do Projeto para Disposição Final de Resíduos Sólidos Domiciliares e de Postos de Saúde, apresentar um sistema de tratamento de resíduos gerados no matadouro público, relocar as pocilgas instaladas no leito do Rio Santa Rosa.

Analisando os relatórios, percebe-se a grande preocupação da SUDEMA quanto à disposição dos resíduos sólidos, na modalidade de lixão. Trata-se de uma atividade altamente poluente, prejudicando o solo e o subsolo, bem como as águas, tendo em vista a proximidade com o rio, como também a poluição do ar, provinda da emissão de gases e de fumaça, e ainda o registro de presença de pessoas e animais no local; tudo isso implica na qualidade de vida tanto dos seres humanos como da fauna, e por que não também da flora.

Além desses quatro relatórios, a SUDEMA realizou uma inspeção técnica no dia 06 de dezembro de 2004, acompanhada de levantamento fotográfico (fls. 79/83), cujo parecer conclusivo diz que a “área onde está sendo depositado o lixo do Município de Boa Vista - PB encontra-se muito próximo da rodovia o que pode provocar alguns acidentes em função da presença de animais, de fumaça, do acesso dos catadores, etc.”, como também que o lixo não está sendo submetido a nenhum tratamento de ordem sanitária, sugerindo que:

- O lixo seja encaminhado para uma área distante pelo menos a 500 metros da rodovia;
- O lixo seja compactado enterrado e coberto diariamente;
- Seja impedida a presença de catadores no lixão;
- Seja implantada no município uma campanha educativa de coleta seletiva.

Com relação ao segundo processo administrativo instaurado em desfavor do Município de Boa Vista – PB, o IBAMA realizou uma vistoria no dia 01 de julho de 2005, que verificou a existência de um lixão. De acordo com o laudo técnico às fls. 135/138, acompanhado de levantamento fotográfico, a disposição do lixo é feita em uma “célula” com dimensões aproximadamente de 4,0m de largura, 2,0m de

comprimento e 4,0m de profundidade, cuja coordenação geográfica representativa é “o ponto -07°16’41,36” de latitude e -36°15’09,32” de longitude”. Verificou-se ainda:

O ponto de lançamento de águas pluviais e servidas (esgoto doméstico executando-se águas imundas) no rio Santa Rosa, oriundas da rede do projeto de drenagem do Bairro do Ginásio, parte do Conjunto Demétrio de Almeida e parte do Centro da cidade.

Por fim, a equipe sugeriu que o Município de Boa Vista – PB apresentasse o Projeto de Aterro Sanitário, bem como apresentasse o Projeto de Drenagem acompanhado de licenças ambientais, e ainda que o IBAMA viabilize a realização de exame de qualidade da água, à jusante e no ponto de lançamento. Portanto, a preocupação da equipe técnica está relacionada com a poluição do solo e subsolo, do ar, da fauna, da flora e com relação à água.

No que se refere ao terceiro processo administrativo instaurado em desfavor do Município de Boa Vista – PB, o IBAMA desempenhou uma averiguação no lixão no dia 13 de junho de 2005, conforme laudo técnico, acompanhado de levantamento fotográfico às fls. 20/23. A equipe era formada por 03 (três) analistas ambientais do IBAMA. Este laudo técnico concluiu que a área apresenta aspectos de lixão, mas que o volume de lixo produzido é pequeno devido à população urbana do Município, que segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE/2000 é de 4.983 (quatro mil e novecentos e oitenta e três) habitantes. Destacou ainda que a agressão ao meio ambiente e as infiltrações no subsolo aparentam ser de pequena monta. No que se refere ao lançamento de águas pluviais e servidas no Rio Santa Rosa, o laudo esclareceu que:

O esgoto pluvial tem sua vazão gerada a partir da coleta de águas de escoamento superficial originária das chuvas e, em alguns casos, lavagem das ruas e de drenos subterrâneos. Já o esgoto sanitário ou doméstico é formado por toda a vazão originária do desempenho das atividades domésticas, tais como lavagem de piso e de roupas, consumo em pias e cozinha e esgotamento de peças sanitárias (lavatórios, bacias sanitárias e ralos de chuva).

Por último, o laudo sugeriu que o Município de Boa Vista – PB apresentasse o Projeto de Aterro Sanitário e o Projeto de Drenagem acompanhado de licenças ambientais, bem como o IBAMA viabilizasse a realização de exame de qualidade da água à montante, à jusante e no ponto de lançamento. Encontra-se aqui a inquietação com relação à poluição da água, principalmente com relação ao Rio Santa Rosa.

#### 4.3.2 Ação Civil Pública Ambiental III

Como visto anteriormente, a reclamação promovida pela APAN e os 02 (dois) processos administrativos que o IBAMA promoveu em desfavor do Município de Boa Vista – PB foram fundamentais para a propositura de uma ação judicial. A Ação Civil Pública Ambiental III (processo nº 2007.82.01.000711-1), proposta perante a Seção Judiciária de Campina Grande, que através de sorteio automático realizado aos 16 de março de 2007, passou a tramitar na 6ª Vara Federal até os dias atuais.

A ação foi proposta pelo IBAMA, em litisconsorte ativo com a SUDEMA, integrando assim a relação processual no pólo ativo da ação, ou seja, como autores.

Na parte contrária, ou seja, a ré, encontra-se o Município de Boa Vista – PB, que de acordo com informações do laudo técnico do IBAMA às fls. 20/22, a população urbana é de 4.983 habitantes, bem como suas coordenadas geográficas representativas são “-07°15’36,84” de latitude e -36°14’37,28” de longitude”.

Conforme investigado na Ação Civil Pública Ambiental I e II, os direitos questionados na presente ação versam também sobre direitos difusos e coletivos. Com relação ao objeto da presente demanda apresenta semelhança, pois se refere aos resíduos sólidos municipais e os resíduos dos serviços de saúde depositados a céu aberto, sendo chamados de lixões. No que se refere à finalidade do pedido deste processo, busca a confirmação das liminares postuladas, que são: para que o Município postulado apresente o Projeto de Aterro Sanitário e o Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão.

Sabendo-se a natureza da ação, as partes envolvidas, o objeto e a finalidade do processo, e realizado o sorteio automático, o processo foi encaminhado à 6ª Vara Federal para que o seu cartório pratique a autuação do processo, com a colocação da capa e a numeração das páginas, de todos os documentos, petição inicial, os 03 (três) processos administrativos, e assim por diante. Em seguida o processo é concluso ao Juiz para que este profira o despacho inicial.

O processo foi concluso ao Juízo aos 21 de março de 2007, ou seja, 05 (cinco) dias depois do sorteio e autuação, que prolatou às fls. 165/166 o seguinte despacho:

Ser aconselhável, antes da apreciação do pedido de liminar formulado pelo IBAMA, a realização de audiência de conciliação na qual as partes poderão interagir para alcançar a solução que melhor preserve o meio ambiente e possa, viavelmente, ser levada a termo hábil, sendo obrigatória, em tal audiência, a presença do Ministério Público Federal, que atuará, no caso como fiscal da lei.

Este Juízo ainda determinou que a Secretaria designe a data e hora para a realização de audiência de conciliação, bem como que se cumpra as seguintes diligências: a citação do Município de Boa Vista – PB, e a intimação da SUDEMA para manifestar se tem interesse em figurar como litisconsorte ativo do IBAMA, ou seja, integrar como autora do processo. Também para providenciar a intimação do Ministério Público Federal, da SUDEMA e do IBAMA, informando aos mesmos que tragam no dia da audiência de conciliação, técnicos que acompanham o caso, sendo necessários ao exame das questões. Frisou ainda que devem estar presentes na audiência de conciliação o Prefeito do Município de Boa Vista – PB e seu Procurador com poderes expressos para transacionar na referida audiência.

O Juízo determinou por último que as intimações pessoais com relação ao IBAMA e a SUDEMA, bem como a citação do Município de Boa Vista – PB, devem ocorrer através de carta precatória, bem como que se aponha a capa do processo uma etiqueta com os dizeres “APRECIÇÃO DO PEDIDO LIMINAR POSTERGADA PARA APÓS AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO – URGENTE”. Concluído o despacho inicial, o processo retornou ao cartório da 6ª Vara, mas não existe no processo nenhum carimbo ou certidão que prove a devolução do processo ao cartório.

As intimações necessárias foram realizadas pelo cartório da 6ª Vara expediu uma carta precatória para o Juiz Distribuidor da Seção Judiciária da Paraíba, que fica localizada em João Pessoa, a fim de intimar a SUDEMA e o IBAMA do teor do despacho judicial às fls. 165/166, bem como para comparecer à audiência de conciliação, informando o dia e horário de realização. Assim como foi providenciada a intimação do Ministério Público Federal, mas não ocorreu a citação do Município de Boa Vista – PB.

O processo foi visto em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 28 de maio a 01 de junho de 2007, conforme fls. 169. O Juiz titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse o decurso do prazo, pois ainda faltava a devolução da carta precatória, bem como a expedição da outra carta precatória para o Juiz

Distribuidor da Comarca de Boa Vista, para citar o Município de Boa Vista – PB, informando-o da decisão de fls. 60/61, e da realização de audiência de conciliação.

A SUDEMA juntou uma petição às fls. 172, desacompanhada de procuração, requerendo ao Juízo da 6ª Vara seu ingresso como autora na presente Ação Civil Pública Ambiental.

Cumpridas as intimações e citações necessárias foi realizada a primeira audiência de conciliação aos 19 de junho de 2007, depois de 03 (três) meses da data da propositura desta ação na sala de audiências da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Campina Grande.

Ao ato, compareceram o Procurador da República, a Procuradora e o técnico do IBAMA, o Procurador, a advogada, e o técnico da SUDEMA, o Procurador, o Prefeito e o Secretário de Obras do Município de Boa Vista – PB. Não foi certificada a ausência de ninguém que tenha sido intimado ou citado, mas percebe-se que, no termo de audiência às fls. 179/184, encontra-se ausente o Ministério Público Federal. As partes, então, acordaram o estabelecimento das seguintes providências:

- I – com relação ao problema relativo ao lançamento de águas pluviais e servidas no Rio Santa Rosa, o Município de Boa Vista afirma que já foi remediado, não havendo mais tal despejo, pois o esgoto doméstico está lançado em fossas sépticas e as águas pluviais na rua;
- II – que o IBAMA e a SUDEMA irão realizar nova vistoria para verificar a situação versada no item anterior, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a partir desta data;
- III – a SUDEMA, no mesmo prazo do item anterior, realizará vistoria com relação à área de disposição de lixo para fim de verificar a necessidade de adoção de medidas emergenciais ou paliativas;
- IV – O Município de Boa Vista, no prazo de 15 (quinze) dias, a partir desta data, encaminhará ofício a SUDEMA solicitando um técnico para vistoria de áreas para implantação de um projeto de aterro sanitário simplificado;
- V – a SUDEMA, no prazo de 30 (trinta) dias do recebimento do ofício tratado no item anterior, dará a resposta ao município quanto à área para implantação do projeto;

Por último, o Juízo competente designou para o dia 22 de agosto de 2007 a continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Boa Vista – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência. Determinou ainda, que:

Todos os requerimentos e documentos apresentados pelo Município de Boa Vista nos termos dos itens acima, bem como todas as manifestações e decisões da SUDEMA proferidas no transcurso dos procedimentos respectivos, deverão ser apresentadas pelo Município de Boa Vista e pela SUDEMA, respectivamente, em Juízo no prazo de 05 (cinco) dias após cada ato a eles relativos, com encaminhamento de cópia dos mesmos, **ATRÁVES DE ENCOMENDA EXPRESSA OU DE PORTADOR:**  
**- à PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA;**  
**- à PROCURADORIA JURÍDICA DO IBAMA/PB;**  
**- à PROCURADORIA DA REPÚBLICA EM CAMPINA GRANDE.**

Diante dessas providências, foi expedida uma carta precatória para intimar o Município de Boa Vista – PB para comparecer à realização da próxima audiência, assim como do conteúdo do termo de audiência às fls. 179/194, que foi devolvida devidamente cumprida.

No dia 01 de agosto de 2007, o Município de Boa Vista – PB protocolou nos autos uma petição às fls. 193, requerendo dilatação de um prazo de 10 (dez) dias para cumprir a realização de vistoria nos termos do item II da decisão de fls. 179/184. Por outro lado, o IBAMA peticionou nos autos às fls. 195, informando ao Juízo a realização de vistoria técnica no dia 06 de agosto de 2007, bem como requereu a juntada do laudo técnico, acompanhado de levantamento fotográfico às fls. 196/198. De acordo com este documento, o local vistoriado não apresenta mudanças significativas, quando comparado à situação apresentada na vistoria do relatório de fls. 20/23, ou seja, o primeiro relatório emitido no segundo processo administrativo.

A segunda audiência de conciliação foi realizada no dia 22 de agosto de 2007, e trata-se da continuidade da audiência de conciliação anterior, realizada aos 19 de junho de 2007. Entre a primeira e a segunda audiência de conciliação, se passaram quase 10 (dez) meses. Na oportunidade, estavam presente o Procurador da República, a Procuradora do IBAMA, bem como a Procuradora, o técnico e a advogada da SUDEMA; o Prefeito e o Secretario de Obras do Município de Boa Vista – PB. Certificou-se, no termo de audiência às fls. 200/202, a ausência do técnico do IBAMA, e outra vez percebe-se a ausência do Ministério Público Federal. Dessa forma, foram estabelecidas as seguintes providências:

I – Com relação ao problema de lançamento de esgotos domésticos na rede de drenagem, conforme anunciado pelo IBAMA e pela SUDEMA, o Município de Boa Vista compromete-se a promover fiscalização nas residências localizadas ao longo da rede de drenagem visando desligar as ligações clandestinas na rede de drenagem de esgotos;

II – O Município de Boa Vista se compromete a apresentar projeto final de esgotamento sanitário, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir desta data;

III – O Município de Boa Vista se compromete a apresentar pedido de licença ambiental de instalação do projeto de aterro sanitário perante a SUDEMA, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias e, em seguida, a juntar cópia do protocolo do pedido nestes autos, no prazo de 15 (quinze) dias;

IV – A SUDEMA informará acerca de eventual concessão da licença ambiental, caso essa se dê antes da próxima audiência;

V – Caso não concedida a licença versando o item anterior até a próxima audiência, o Município de Boa Vista e a SUDEMA prestarão os esclarecimentos sobre o andamento do pedido de licença ambiental;

VI – O Município de Boa Vista apresentará, na próxima audiência, informações acerca do pedido de financiamento da obra, já deduzido perante a FUNASA.

No final, o Juízo competente designou para o dia 16 de janeiro de 2008 a continuidade da audiência de conciliação a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Boa Vista – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência.

O Município de Boa Vista – PB solicitou a licença ambiental, conforme fls. 209, cumprindo assim o item III do termo de audiência realizada aos 22 de agosto de 2007, ou seja, da segunda audiência.

Depois das intimações e citações necessárias, a terceira audiência foi realizada aos 16 de janeiro de 2008, conforme termo de audiência de fls. 211/213. Verifica-se que o lapso temporal entre a segunda e a terceira audiência foi de quase 05 (cinco) meses. Estavam presentes: o Procurador da República, a Procuradora e o engenheiro do IBAMA, bem como o técnico e a advogada da SUDEMA, o Prefeito e o Secretário de Obras do Município de Boa Vista – PB. Neste termo, não foi certificada nenhuma ausência, mas percebe-se a ausência do Ministério Público Federal. Como também foram estabelecidas as seguintes providências:

I – Quanto ao projeto de aterro sanitário apresentado pelo Município de Boa Vista para obtenção da licença ambiental de instalação, a SUDEMA deverá, no prazo de 10 (dez) dias, notificar o Município de Boa Vista para proceder às modificações necessárias;

II – Apresentadas as modificações de que trata o item anterior, a SUDEMA compromete-se a apresentar resposta conclusiva quanto ao pedido de licença ambiental, se não houver nenhum outro óbice para tanto, devendo a SUDEMA, se for o caso, explicitar eventual impedimento nesses autos;

III – O prazo para que o Município de Boa Vista e a SUDEMA adotem as providências constantes dos itens anteriores é de 60 (sessenta) dias, sendo o prazo comum;

IV – O Município de Boa Vista fica incumbido de buscar informações a respeito do auto de infração noticiado em audiência pela SUDEMA, que poderia impedir a concessão da licença, bem como providenciar para

resolver essa pendência, manifestando-se nos autos para expor se foi possível, ou não, providenciar nesse sentido;

V - O Município de Boa Vista se compromete-se a apresentar projeto de instalação de esgotamento sanitário e o respectivo pedido de licença perante a SUDEMA, no prazo de 90 (noventa) dias;

VI – Fica ratificado o item I do termo de audiência de fls. 200/201, no que se refere à fiscalização de ligações clandestinas na galeria de águas pluviais;

Por fim, o Juízo competente designou para o dia 23 de abril de 2008 a continuidade da audiência de conciliação a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Boa Vista – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência. Ressalte-se ainda que foi juntada aos autos uma proposta de convênio entre o Município de Boa Vista e a FUNASA no valor de R\$ 2.300.000,00 (dois milhões e trezentos mil reais), e uma estimativa de custo para elaboração de projetos de esgotamento sanitário às fls. 214/216.

No dia 26 de fevereiro de 2008, o Corregedor-Geral do Tribunal Regional Federal da 5ª Região constatou que o processo encontrava-se em ordem, conforme fls. 217, determinando a continuidade do feito. Percebe-se, portanto, que o processo está tendo um andamento normal sem atrasos.

O processo prosseguiu com a realização da quarta audiência no dia 23 de abril de 2008, que trata da continuidade da audiência de conciliação anterior, realizada aos 16 de janeiro de 2008. Entre a terceira e a quarta audiência de conciliação se passaram pouco mais de 03 (três) meses. Na oportunidade, estavam presentes: a Procuradora da República, a Procuradora e o engenheiro do IBAMA, bem como o técnico e a advogada da SUDEMA, o Prefeito e o Secretário de Obras do Município de Boa Vista – PB. Neste termo, às fls. 219/221, não foi certificada nenhuma ausência, mas percebe-se a ausência do Ministério Público Federal. Foram estabelecidas as seguintes providências:

I – Quanto ao projeto de aterro sanitário o Município de Boa Vista deverá apresentá-lo à SUDEMA para obtenção de licença ambiental, no prazo de 15 (quinze) dias;

II – A SUDEMA, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias promoverá a análise e à concessão da licença ambiental, se for o caso, ou determinará as modificações que entender necessárias;

III – Nesta ocasião, o Município de Boa Vista apresentou cópia do comprovante de pagamento de multa que lhe fora aplicada pela SUDEMA (item IV da fl. 212), determinando o MM. Juiz a juntada de cópia aos autos;

IV – Tendo em vista a complexidade da elaboração do projeto dessa natureza e que o Município de Boa Vista já vem adotando medidas iniciais para elaboração do referido projeto, fica prorrogado por mais 90 (noventa)

dias o prazo para apresentação do projeto de instalação de esgotamento sanitário e o respectivo pedido de licença perante a SUDEMA;  
V – Fica ratificado o item I do termo de audiência de fls. 200/201, antes corroborado no item VI do termo de audiência de fls. 211/212, no que se refere à fiscalização de ligações clandestinas na galeria de águas pluviais;

Por derradeiro, o Juízo designou para o dia 02 de julho de 2008 a continuidade da audiência de conciliação a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de Boa Vista – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência. Percebe-se que, como o Município vem adotando as medidas emergenciais, o Juízo determinou a prorrogação do prazo para apresentação do projeto de Aterro Sanitário Simplificado, tanto diante da complexidade do mesmo, como também perante o cumprimento das medidas por parte do Município; é como se fosse um bônus pela observância das determinações judiciais.

Novamente o processo foi visto em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 26 a 30 de maio de 2008, conforme fls. 229. O Juízo titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse a realização de audiência, pois isso ocorreu após 01 (um) mês da realização da quarta audiência, e estando a quinta audiência aguardando a ser realizada no mês de julho de 2008.

A quinta audiência de conciliação foi realizada no dia 02 de julho de 2008, que trata da continuidade da audiência de conciliação anterior, realizada aos 23 de abril de 2008. Entre a quarta e a quinta audiências de conciliação se passaram pouco mais de 02 (dois) meses. Na oportunidade, estavam presentes: a Procuradora da República, bem como 02 (dois) técnicos e a advogada da SUDEMA, o Prefeito, o Procurador e o Secretário de Obras do Município de Boa Vista – PB. Apesar do termo de audiência às fls. 225/227 não constar qualquer ausência, percebe-se que nenhum representante do IBAMA e do Ministério Público Federal estavam presentes a esta audiência. O Juízo estabeleceu as seguintes providências:

- I – A SUDEMA, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias deverá finalizar o processo de concessão de licença ambiental para o projeto de aterro sanitário informando o resultado a este Juízo, mediante ofício;
- II – O Município de Boa Vista deverá trazer aos autos, no prazo de 15 (quinze) dias, o comprovante de protocolo do projeto de aterro sanitário junto à SUDEMA, bem como o comprovante da realização dos serviços de levantamento topográfico em andamento; No mesmo prazo o Município de Boa Vista informará a este Juízo, se vai fazer licitação, ou não para a escolha da empresa que vai elaborar o projeto de esgotamento sanitário, informando se já foi feita a contratação;

III - Fica ratificado o item V do termo de audiência de fls. 219/220 do dia 23 de abril de 2008;  
Com o cumprimento das providências acima, dê-se vista ao MPF para manifestação pelo prazo de 10 (dez) dias.

Percebe-se que o Município de Boa Vista – PB protocolou o projeto de Aterro Sanitário Simplificado junto à SUDEMA, e aguarda-se a concessão da licença ambiental; para tanto, o Juízo determinou prazo para a SUDEMA concluir o processo de concessão, e o Juízo seja informado do resultado através de ofício.

O Município de Boa Vista – PB protocolou aos 12 de julho de 2008, às fls. 229/230, uma petição requerente a juntada nos autos do comprovante de protocolo do projeto de Aterro Sanitário Simplificado junto à SUDEMA, bem como do levantamento topográfico. O Município ainda protocolou outra petição no dia 22 de julho de 2008 (fls. 233/234), requerendo a juntada da cópia do contrato celebrado entre o Município e o técnico responsável pelos serviços de levantamento topográfico, sem realizar as licitações para tanto, além dos contratos de prestação de serviços técnicos, e o contrato para o projeto de esgotamento sanitário, conforme fls. 235/240.

Em seguida, o Juízo determinou no dia 02 de setembro de 2008 que a SUDEMA apresentasse no prazo de 20 (vinte) dias “a resposta ao item “I” do ato judicial de fls. 225/227, encaminhando ofício informando acerca da finalização do processo de concessão de licença ambiental para o Projeto de Aterro Sanitário Simplificado, proposto pela Prefeitura de Boa Vista/PB. Após vista ao MPF”, conforme fls. 241. Percebe-se que como não foi designada nenhuma audiência quando da realização da quinta audiência às fls. 225/227, passaram-se 02 (dois) meses sem que a SUDEMA tenha cumprido com as determinações estabelecidas na última audiência, sendo necessário o Juízo despachar determinando que a mesma cumpra suas obrigações.

No dia 26 de setembro de 2008, a SUDEMA juntou aos autos uma petição às fls. 246, informando ao Juízo o término do processo de licenciamento ambiental, bem como da emissão da licença de instalação no dia 30 de julho de 2008, e homologada pelo Conselho de Proteção Ambiental do Estado Paraíba – COPAM. Para tanto, juntou às fls. 247/248 cópia da licença de instalação, e documento homologatório.

O Ministério Público Federal foi intimado no dia 03 de outubro de 2008 do despacho judicial de fls. 241, bem como fez carga do processo para poder se manifestar. O processo foi devolvido ao cartório aos 17 de novembro de 2008, e juntada a manifestação do Ministério Público Federal, conforme carimbos de devolução e juntada, apostos no verso da fls. 250. De acordo com o Ministério Público Federal às fls. 251/254, o Município de Boa Vista – PB deve apresentar informações sobre o Projeto de Esgotamento Sanitário e acerca das ações desenvolvidas para emissão de licença de instalação, bem como as partes devem se manifestar quanto ao Projeto de Recuperação da Área Degradada.

Em despacho judicial, o Juízo determinou no dia 28 de janeiro de 2009, às fls. 254, que:

Intime-se o réu para, no prazo de 90 (noventa) dias, apresentar em Juízo o Projeto de Recuperação da Área Degradada, acompanhada de um cronograma de execução das obras, devidamente ratificado pela SUDEMA, devendo ainda, no prazo de 30 (trinta) dias, informar a este Juízo acerca do estado em que se encontra o projeto de esgotamento sanitário e quando restará finalizado.

Intimem-se o IBAMA, a SUDEMA e o MPF deste ato judicial, bem como para requererem o que entender de direito.

As cartas de intimações foram expedidas no dia 03 de fevereiro de 2009, a fim de intimar o Município de Boa Vista – PB, IBAMA e SUDEMA deste despacho, conforme fls. 255/258. Contudo, o cartório da 6ª Vara deixou de proceder com a intimação do Ministério Público Federal.

O Município de Boa Vista – PB peticionou aos 06 de março de 2009 requerendo prorrogação de prazo para viabilizar a realização do projeto de levantamento topográfico e, posteriormente, de esgoto sanitário, conforme fls. 260/263.

O Ministério Público Federal foi intimado da decisão de fls. 254 no dia 13 de março de 2009, que por sua vez protocolou aos autos no dia 19 de março de 2009, às fls. 265/266, parecer requerendo que a manifestação do IBAMA e da SUDEMA quanto à petição de fls. 260/263. O Juízo deferiu este pedido no despacho judicial de fls. 273, e determinou ainda que o Ministério Público Federal se manifestasse acerca do documento de fls. 268/272, que trata de uma petição protocolada pela SUDEMA no dia 14 de abril de 2009, requerendo a juntada do Relatório de Fiscalização nº 006/2009, bem como das cópias do referido relatório acompanhado de levantamento

fotográfico, e da cópia da licença de instalação. Segundo esse relatório, apesar do Município não ter apresentado o Projeto de Recuperação Ambiental do lixão, a área em questão está sendo remediada através das seguintes ações: movimentação da massa de resíduos, compactação e cobertura dos resíduos e delimitação da área. As intimações necessárias foram expedidas.

O processo foi visto novamente em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 18 a 22 de maio 2009, conforme fls. 276. O Juízo titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse a devolução do aviso de recebimento, diante do envio das cartas de intimações.

Depois da manifestação do IBAMA às fls. 277, e da SUDEMA às fls. 278/283, o Ministério Público Federal se manifestou às fls. 285/287, requerendo que fosse realizada uma vistoria técnica na área do antigo lixão através do IBAMA e da SUDEMA em conjunto, para avaliar o estágio de recuperação do lixão, bem como da desnecessidade de apresentação de Projeto de Recuperação de Área Degradada. Este pedido foi deferido pelo Juízo às fls. 288, e as cartas de intimações foram expedidas.

Analisando o processo, percebe-se que até quando as audiências de conciliação eram realizadas freqüentemente o processo tinha um andamento normal; isso ocorreu até 02 de julho de 2008, data da última audiência. Desse tempo para cá o processo tem dado andamento apenas através de petições, juntadas de documentos, intercalados com os despachos judiciais.

Outra percepção é que apesar dos processos administrativos terem sido iniciados em 1997 e se arrastaram até julho de 2006, sem que o Município de Boa Vista – PB tenha tomando iniciativas emergenciais, no processo judicial impetrado no ano de 2007 este Município tem adotado as determinações judiciais muito mais do que nos casos analisados anteriormente nas Ações Civas Públicas Ambientais I e II.

Sendo assim, a realização de audiências de conciliação, neste caso, aparenta promover a celeridade processual, sendo indicada, portanto, sua realização.

Já decorreram mais de 02 (dois) anos desde a propositura da Ação Civil Pública Ambiental III, sem que a ação tenha sido julgada, e ainda encontra-se na fase para a realização da referida averiguação conjunta pelo IBAMA e pela SUDEMA junto ao lixão do Município de Boa Vista – PB.

Ressalte-se ainda que as providências emergenciais determinadas pelo Juízo foram estabelecidas nos termos de audiência de conciliação, com base no procedimento administrativo, e nos relatórios de fiscalização e laudo técnico, juntados aos autos. Todos esses documentos demonstram claramente a preocupação com a questão da poluição ocasionada pelo lixão do Município de Boa Vista – PB. Os recursos naturais como a água, o solo e subsolo, o ar, a flora e a fauna, estão sendo afetados, conseqüentemente os seres humanos daquela localidade também. Contudo, até o presente momento o Município não cumpriu com todas as providências emergenciais determinadas, mas providenciou a maioria delas.

Outra percepção quanto ao caso é que o Juízo ainda não se manifestou sobre as medidas liminares requeridas na petição inicial, mesmo constando na capa do processo que seriam apreciadas depois da audiência de conciliação. No curso do processo percebeu-se que as medidas liminares requeridas na inicial se encontram inseridas entre os itens acordados, isto é, dentre as providências emergenciais estabelecidas nas audiências de conciliação.

Constatou-se ainda, a inexistência de qualquer recurso no tramite da ação, e como não existe sentença, igualmente não existe processo de execução. Além disso, percebe-se que o procedimento adotado durante todo o processo não é nenhuma das modalidades de procedimentos previstos no ordenamento jurídico. Normalmente, depois da citação do réu vem a apresentação de defesa. No caso em tela, o Juízo modificou os procedimentos processuais com o agendamento de audiência de conciliação, talvez objetivando uma celeridade processual. Mas, apesar de todas as exigências impostas pelo Poder Judiciário, verificou-se que na maioria das vezes foram cumpridas rapidamente. Talvez se o processo tivesse seguido os procedimentos os trmites legais normalmente poderia ser que existissem mais documentos, isto é, elementos que melhor fundamentassem o Juízo no momento de decidir, de proferir a sentença.

Vem abaixo um quadro resumo das principais fases da Ação Civil Pública Ambiental III, promovida em desfavor do Município de Boa Vista – PB, a fim explicar o rito processual.

LEGISLAÇÃO	FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL III
Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública Ambiental) e Lei nº 5.869/73 (Código de Processo Civil)	Processo nº 2007.82.01.000711-1
Legitimidade Ativa (art. 5º, IV da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
Litisconsorte Ativo (art. 5º, § 2º da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA.
Legitimidade Passiva	Município de Boa Vista – PB.
Litisconsorte Passivo	Não há.
Liminares (art. 12 Lei nº 7.347/85)	Apresentação pelo Município de Boa Vista – PB do Projeto de Aterro Sanitário e do Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão no prazo de 90 dias. Esses pedidos ainda não foram apreciados pelo Juízo.
Provas (art. 364, III do CPC)	Processos administrativos nº 02016.000008/2006-26, nº 02016.000846/2005-19 e nº 59/97, acoplados a petição inicial.
Provas (arts. 131, 420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Pedido da Justiça de Provas Periciais e Laudo Pericial
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Conclusão do parecer técnico: a área de disposição de lixo apresenta tanto características de lixão como de aterro controlado, visto que a célula atual é a céu aberto, e a anterior foi coberta.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Recomendação do parecer técnico: para que o Município de Boa Vista – PB apresente um Projeto de Transformação da atual área de disposição de lixo em aterro sanitário, bem como enviar ao IBAMA o Projeto de Drenagem acompanhado de licenciamento ambiental, e ainda, que o IBAMA viabilize a realização de exame de qualidade da água a montante, a jusante e no ponto de lançamento.
Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº 7.347/85)	O processo encontra-se em fase de realização de inspeção técnica pelo IBAMA e SUDEMA.

Quadro 3 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de Boa Vista Paraíba.

Fonte: Elaboração própria, 2010.

#### 4.4 ANÁLISE JURÍDICA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL PROMOVIDA EM DESFAVOR DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA PARAÍBA

Tomando por base o exame perambular do processo administrativo nº 02016.002232/2003-18, no qual o IBAMA promoveu em desfavor do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, a fim de solucionar problemas ambientais relacionados com a disposição dos resíduos sólidos, incluindo a análise do laudo técnico averiguado, pode-se avançar na interpretação da Ação Civil Pública Ambiental IV desde a propositura até a situação em que se encontra.

Ulteriormente, serão analisados os aspectos importantes da Ação Civil Pública Ambiental, processo nº 2007.82.01.000889-9, promovida pelo IBAMA em litisconsorte com a SUDEMA, em desfavor do Município de Sebastião de Lagoa de Roça – PB.

##### 4.4.1 Interpretação do Processo Administrativo

O processo administrativo é uma série de atos preparatórios que antecedem uma decisão final no âmbito administrativo. Aos 16 de dezembro de 2003, o IBAMA instaurou um processo administrativo em desfavor do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, objetivando averiguar o funcionamento de um lixão sem licenciamento ambiental. Este processo foi usado como provas que instruem a propositura de uma ação judicial federal, especificadamente uma Ação Civil Pública Ambiental IV (processo nº 2007.82.01.000889-9). Contudo, a partir da leitura do processo administrativo não se sabe se o processo teve origem com a iniciativa exclusiva do IBAMA, ou se surgiu alguma denúncia perante esta autarquia para verificação dos fatos.

No dia 28 de novembro de 2003, o IBAMA realizou uma inspeção no Município de São Sebastião de Lagoa de Rosa – PB, e verificou a existência de um lixão clandestino próximo à BR 104, que liga São Sebastião de Lagoa de Roça a

Esperança – PB. Destaque-se que o termo de inspeção às fls. 12 não apresenta relatório quanto à flora e à fauna, apenas com relação ao dano ambiental.

No dia 18 de dezembro de 2003 foi lavrado o auto de infração às fls. 10 que constatou no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB o funcionamento de um lixão, sem a licença dos órgãos ambientais, por se tratar de atividade potencialmente poluidora. Para comprovar a prática do ilícito ambiental por parte do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, foi emitida uma certidão na qual consta o nome de 02 (duas) testemunhas, ambas funcionários públicos do IBAMA, conforme fls. 13.

Com relação às pessoas envolvidas na infração ambiental o IBAMA certificou no dia 28 de novembro de 2003, apenas 01 (um) prestador de serviço, na condição tratorista, conforme relação de pessoas envolvidas na infração ambiental às fls. 14. Frise-se também que neste documento não consta o nome do Prefeito do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, bem como dos secretários responsáveis. Ainda neste mesmo dia o IBAMA embargou uma área medindo 1,0ha objeto da infração, bem como apreendeu um trator com carroça avaliados em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), conforme termo de embarco e apreensão juntado às fls. 11.

Diante do termo de inspeção, do auto de infração e da relação das pessoas envolvidas, não consta no processo administrativo que o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB recebeu o comunicado de crime. Logo, a especificação dos crimes ambientais nos quais o Município foi incurso ocorreu no auto de infração, especificadamente nos Artigos 60, 70/72 da Lei de Crimes Ambientais. A multa aplicada ao Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB foi no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

Em presença da notificação realizada pelo IBAMA ao Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, este apresentou no dia 09 de dezembro de 2003, às fls. 19/21, defesa escrita em virtude do referido auto de infração, requerendo reverter a multa aplicada no compromisso de corrigir a degradação ambiental, ou realizar o processo de “enterramento do lixo”, ou ainda reduzir a multa em 90% (noventa) por cento nos termos do Decreto nº 1.789/99.

O processo administrativo ficou passando de uma pessoa para outra desde 09 de dezembro de 2003 a 15 de março de 2007, conforme fls. 26 e verso. Inicialmente, o IBAMA encaminhou o processo a sua Gerência Executiva para

análise da defesa escrita, depois o processo seguiu para o setor jurídico emitir parecer. Uma advogada recebeu o processo e o encaminhou novamente a outro advogado para emitir o parecer jurídico solicitado. O Procurador Federal emitiu parecer aos 17 de junho de 2004, requerendo a realização de laudo técnico. Contudo, o processo foi engavetado, ficou totalmente parado aguardando a realização do laudo até que o analista ambiental emitiu, no dia 15 de março de 2007, um parecer informando da realização da vistoria no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB.

De acordo com o laudo técnico às fls. 28, a vistoria no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB foi realizada aos 08 de março de 2007. Posteriormente, foi juntada ao processo administrativo cópia de uma concessão de licença de instalação emitida pela SUDEMA, em 04 de abril de 2006, para o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB implantar o Aterro Sanitário Simplificado naquele Município.

Ante o recebimento do laudo técnico do IBAMA, a Procuradoria Federal emitiu parecer aos 26 de março de 2007, no sentido de manter os termos do auto de infração, e subsistência da multa administrativa, mas com possibilidade de pagamento parcelado ou com redução de 30% (trinta) por cento, bem como para o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB apresentasse no prazo de 90 (noventa) dias um Plano de Recuperação de Área Degradada; também que fossem remetidas cópias do processo para o Ministério Público Estadual para apuração do Artigo 60 da Lei nº 9.605/98, conforme (fls. 33/35).

O Procurador Federal – Chefe do IBAMA, rejeitou os argumentos de defesa do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB aos 10 de abril de 2007, e homologou o auto de infração, encaminhando cópias para o Ministério Público. Além disso, encaminhou o processo para a Superintendência do IBAMA para decisão administrativa e providências. Concluída essa fase, o processo foi remetido ao Setor de Arrecadação e cobrança da multa. Com esse despacho se encerrou o presente processo administrativo.

#### 4.4.1.1 Laudo técnico

De acordo com a solicitação do Procurador do IBAMA, foi realizada no dia 08 de março de 2007 uma vistoria na área de disposição final de resíduos sólidos no Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, para avaliar sua situação atual, conforme fls. 28/29. A vistoria foi realizada por uma equipe composta por 03 (três) analistas ambientais do IBAMA.

A equipe analisou que o local examinado localiza-se “na porção norte da cidade, em local denominado Sítio Manguape de Baixo, tendo como coordenada geográfica representativa o seguinte ponto: (SAD 69) -07°05’40,86” de latitude e -35°51’37,82” de longitude”. Ainda informou que a área vistoriada mede cerca de 0,6 ha, e foi utilizada para disposição final de resíduos sólidos urbanos sob a forma de lixão a céu aberto, caracterizando-se pela simples descarga sobre o solo, sem maiores critérios técnicos, como “impermeabilização de base, recobrimento diário, drenagem de chorume e líquidos percolados, drenagem de águas pluviais, etc.”.

Segundo o laudo a área vistoriada não é mais utilizada pela Prefeitura Municipal para disposição do lixo, contudo, devido o tempo que a área operava como lixão, ainda existe muito lixo remanescente. Além disso, verificou-se que a: “área está situada em uma encosta que drena águas para o rio Manguape (Mamanguape) localizado no talvegue logo abaixo. A área é completamente inadequada para fazer funcionar um lixão”. Logo, percebe-se a preocupação dos analistas ambientais quanto ao aspecto poluidor que abrange o solo, o subsolo, os recursos hídricos, como os lençóis freáticos e as águas correntes, devido à proximidade do rio, bem como a poluição do ar, isto é, da atmosfera.

O laudo técnico está acompanhado de levantamento fotográfico acostado às fls. 30/31 do processo, que segundo os analistas “é possível visualizar em detalhes a massa de lixo ainda presente” através das fotos anexas ao laudo. Para sanar o problema, o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB instalou um Aterro Sanitário Simplificado no local chamado de Fazenda Maria Morais, para a disposição final do lixo, cuja atividade está sendo licenciada pela SUDEMA, que emitiu uma licença de instalação em 04 de abril de 2006, com validade por 01 (um) ano.

A operação do Aterro Sanitário Simplificado consiste em “espalhar o lixo em camadas no interior das células, compactar e recobrir com solo argiloso”, mas no

momento da vistoria havia lixo recente exposto, indicando que “o recobrimento do lixo não é diário, como seria o ideal”.

Conclui o relatório técnico com a necessidade do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB obter a licença de operação junto à SUDEMA, visto que o empreendimento já está em atividade. Com relação à antiga área do lixão, apesar de não estar sendo mais utilizada para disposição final dos resíduos sólidos, nenhuma ação foi realizada para recuperar a área degradada, constatando ainda a existência de lixo no local. Portanto, é necessário que o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB implante um Projeto de Recuperação de Área Degradada no local, para solucionar em definitivo o problema ambiental e administrativo.

#### 4.4.2 Ação Civil Pública Ambiental IV

O laudo técnico realizado pelo IBAMA foi fundamental para propositura de uma ação judicial, a Ação Civil Pública Ambiental IV (processo nº 2007.82.01.000889-9) perante a Seção Judiciária de Campina Grande, através de sorteio automático realizado aos 16 de abril de 2007, que passou a tramitar na 6ª Vara Federal até os dias atuais.

Do meio dos legitimados para propor a ação, o presente processo foi proposto pelo IBAMA, e posteriormente pela SUDEMA, que passou a compor a relação processual como autora do processo.

No pólo passivo da ação, ou seja, na parte contrária, encontra-se o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, que de acordo com informações do laudo técnico do IBAMA, no processo administrativo, a área degradada possui as seguintes coordenadas geográficas representativas “(SAD 69) - 07°05’40,86” de latitude e -35°51’37,82” de longitude”.

Os direitos questionados na presente ação versam também sobre direitos difusos e coletivos, assim como nas Ações Cíveis Públicas Ambientais I, II e III, bem como seu objeto apresenta semelhança, porquanto se refere aos resíduos sólidos municipais e os resíduos dos serviços de saúde depositados a céu aberto, denominados de lixões. A finalidade do pedido deste processo, busca a confirmação

das liminares postuladas, que são: que o Município postulado apresente no prazo de 90 (noventa) dias o Projeto de Aterro Sanitário e o Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão.

Ciente da natureza da ação, das partes envolvidas, do objeto e da finalidade do processo, foi realizado o sorteio automático e o processo foi encaminhado à 6ª Vara Federal para que o seu cartório pratique a autuação do processo, desde a capa até a numeração das páginas de todos os documentos anexos ao processo. Em seguida, o processo é concluso ao Juiz para que este prolate o despacho inicial.

Destaque-se que o processo foi concluso ao Juízo aos 17 de abril de 2007, ou seja, um dia depois do sorteio e autuação, que proferiu às fls. 38/99 o seguinte despacho:

Ser aconselhável, antes da apreciação do pedido de liminar formulado pelo IBAMA, a realização de audiência de conciliação na qual as partes poderão interagir para alcançar a solução que melhor preserve o meio ambiente e possa, viavelmente, ser levada a termo hábil, sendo obrigatória, em tal audiência, a presença do Ministério Público Federal, que atuará, no caso como fiscal da lei.

O Juízo ainda fixou que a Secretaria designe a data e hora para a realização de audiência de conciliação, bem como que se cumpram às diligências, quais sejam: a citação do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, e a intimação da SUDEMA para manifestar se tem interesse em figurar como litisconsorte do IBAMA, ou seja, integrar o pólo ativo do processo. Providenciar a intimação do Ministério Público Federal, da SUDEMA e do IBAMA, para que os mesmos tragam no dia da audiência de conciliação técnicos que acompanham o caso, sendo necessários ao exame das questões. Também devem estar presentes na audiência de conciliação o Prefeito do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, e seu Procurador com poderes expressos para transacionar na referida audiência.

Por fim, determinou o Juízo que as intimações pessoais com relação ao IBAMA e a SUDEMA, bem como a citação do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, através de carta precatória. Além disso, determinou também que se aponha à capa do processo uma etiqueta com os dizeres “APRECIAÇÃO DO PEDIDO LIMINAR POSTERGADA PARA APÓS AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO – URGENTE”.

Concluído o despacho inicial, o processo retornou ainda no dia 18 de agosto de 2007 ao cartório da 6ª Vara, conforme carimbo assinado pela servidora no final do despacho às fls. 39.

No dia 03 de maio de 2007, as intimações e citação foram expedidas, através de cartas precatórias. Uma foi enviada ao Juiz Distribuidor da Seção Judiciária da Paraíba, que fica localizada em João Pessoa, a fim de intimar o IBAMA e a SUDEMA do teor do despacho judicial às fls. 38/39, bem como para comparecerem à audiência de conciliação, informando o dia e horário de realização. A outra carta precatória foi enviada para o Juiz Distribuidor da Comarca de São Sebastião de Lagoa de Roça, para citar o Município São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, bem como para comparecer à audiência de conciliação, informando o dia e horário de realização. Por fim, o Ministério Público Federal foi intimado deste despacho às fls. 41, no dia 10 de maio de 2007.

O processo foi visto em inspeção geral ordinária anual, realizada no período de 28 de maio a 01 de junho de 2007, conforme fls. 42. O Juízo titular da 6ª Vara determinou que se aguardasse a realização de audiência, assim como a devolução das precatórias.

A SUDEMA juntou uma petição às fls. 43, desacompanhada de procuração, requerendo ao Juízo da 6ª Vara seu ingresso como autora na presente Ação Civil Pública Ambiental.

Cumpridas as intimações e citações necessárias, foi realizada a primeira audiência de conciliação aos 19 de junho de 2007, depois de 02 (dois) meses da data da propositura desta ação na sala de audiências da 6ª Vara Federal da Seção Judiciária de Campina Grande.

Na oportunidade, compareceram o Procurador da República, o técnico do IBAMA, o Procurador, a advogada e os 03 (três) técnicos da SUDEMA, o Procurador e o Prefeito do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB. Não foi certificada a ausência de ninguém que tenha sido intimado ou citado, mas percebe-se, no termo de audiência às fls. 51/53, a ausência do Ministério Público Federal e do Procurador do IBAMA. As partes, então, acordaram o estabelecimento das seguintes providências:

I – o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça se compromete a trazer na próxima audiência que ocorrerá daqui a 90 (noventa) dias um projeto de recuperação da área degradada, relativamente a área do antigo lixão, acompanhado de um cronograma de execução;

II – O Município também se compromete a apresentar, na próxima audiência, a licença de operação do aterro sanitário simplificado, obtida junto a SUDEMA;

III – a SUDEMA, no mesmo prazo do item I, realizará vistoria com relação à área de disposição de lixo para fim de verificar a necessidade de adoção de medidas emergenciais ou paliativas, bem como adotará com a Prefeitura, providências para acompanhamento das diligências com relação ao aterro sanitário;

O Juízo ainda designou para o dia 20 de setembro de 2007, a continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência. Determinou ainda, que:

Todos os requerimentos e documentos apresentados pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça nos termos dos itens acima, bem como todas as manifestações e decisões da SUDEMA proferidas no transcurso dos procedimentos respectivos, deverão ser apresentadas pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça e pela SUDEMA, respectivamente, em Juízo no prazo acima fixado.

Nenhuma diligência foi feita antes da realização da segunda audiência, ou seja, nenhuma carta de intimação ou mandado de citação foram emitidos para que as partes saibam o teor do despacho de fls. 51/53, bem como da realização da próxima audiência.

A segunda audiência de conciliação foi realizada no dia 20 de setembro de 2007, conforme termo de audiência de fls. 64/66. Entre a primeira audiência e a segunda audiência se passaram quase 03 (três) meses. Na oportunidade, compareceram o Procurador da República, a Procuradora do IBAMA, o Procurador, a advogada e o técnico da SUDEMA, o Procurador, o Prefeito e o técnico do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB. Não foi certificada a ausência de ninguém que tenha sido intimado ou citado, mas percebe-se neste termo a ausência do Ministério Público Federal. Foram determinadas as seguintes providências:

I – O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça apresentou, nesta ocasião, o projeto de recuperação da área degradada, relativamente à área do antigo lixão, acompanhado de um cronograma de execução;

II - O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça apresentou, também, uma Declaração comprovando que propôs à Petrobrás um Projeto de financiamento da recuperação da área degradada por acúmulo de lixo integrado ao Projeto Rio Mamanguape patrocinado por aquela empresa, que visa à conservação e preservação das nascentes do Rio Mamanguape;

III - O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça alegou que teria oficiado à SAELPA solicitando a retirada dos postes de fiação que passam sobre a área do aterro sanitário;

IV – a SUDEMA informou que o aterro sanitário já se encontra em operação, mas ainda precisa de alguns ajustes: ajustamento da drenagem do chorume para a lagoa; sistematização (nivelamento, compactação e cobertura com grama) dos taludes da lagoa; desvio da estrada para a parte baixa do aterro; complementação da cerca da área do aterro sanitário incluindo a lagoa; colocação de placas de aviso sobre os riscos do uso da água da lagoa de captação do chorume.

V – O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça compromete-se a dar cumprimento a essas providências no prazo de 120 (cento e vinte) dias, aproximadamente, devendo trazer à próxima audiência relatório comprovando o cumprimento das medidas sugeridas no Item III incluindo fotos das áreas implicadas na adoção das medidas.

Ficou ainda designado o dia 16 de janeiro de 2008 para continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência.

Por sua vez, independente da expedição de cartas precatórias de citação, a terceira audiência de conciliação foi realizada aos 16 de janeiro de 2008, quase 04 (quatro) meses depois da terceira audiência de conciliação, conforme termo de audiência às fls. 87/88. A este ato compareceram o Procurador da República, a Procuradora e o engenheiro do IBAMA, a advogada e o técnico da SUDEMA, o Procurador e o Prefeito do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB. Não foi certificada a ausência de ninguém que tenha sido intimado ou citado, mas percebe-se neste termo novamente a ausência do Ministério Público Federal. Nela foram determinadas as seguintes providências:

I – O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça apresentou, nesta ocasião, uma declaração do Nordeste Ltda, informando sobre as providências adotadas para recuperação da área do antigo lixão, sendo tal documento juntado aos autos;

II - O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça, deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias, dar integral cumprimento as providências impostas no termo de audiência de fls. 64/65, bem como, em igual prazo deverá aprofundar em 80cm o fundo da lagoa de captação de chorume.

III - O Município de São Sebastião de Lagoa de Roça, na próxima audiência, deverá apresentar um relatório detalhado todas as providências que foram adotadas, em conformidade com o PRAD, desde esta data até a da próxima audiência, quanto à recuperação da área degradada pelo lixão.

O Juízo ainda designou o dia 27 de março de 2008 para continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, ficando as partes presentes intimadas ao comparecimento da referida audiência.

Ainda foram juntados ao processo, às fls. 87/88, os seguintes documentos: declaração emitida pela Cooperativa de Projetos Assistência Técnica e Capacitação do Nordeste – COOPACNE, na qual declara que a Petrobrás patrocinará, dentre outros compromissos, a recuperação da área degradada do lixão do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, bem como cópia do Projeto Técnico de Recuperação de Área Degradada, acompanhado de cronograma das atividades a serem executadas, e fotografias do local.

Uma determinação judicial que se destaca também é a questão do aprofundamento da lagoa de captação do chorume. Este líquido surge a partir da decomposição do lixo, e é altamente poluente; se sua drenagem está sendo direcionada para uma lagoa de captação, percebe-se o quanto o solo e o subsolo, bem como a água, ficarão poluídos, degradados, pondo em risco a saúde das pessoas e dos seres vivos, caso façam uso dessa água contaminada. Para evitar essa ocorrência, o Juízo ainda determinou a colocação de placas de aviso, para impelir o acesso a esse local. Vale salientar que na maioria das vezes as pessoas que se dirigem ao local de Aterro Sanitário Simplificado, ou mesmo um lixão, são pessoas com pouco conhecimento educacional, podendo até não saber ler, e daí fazendo uso da água contaminada.

O processo foi visto em inspeção em 26 de fevereiro de 2008 pelo Corregedor Geraldo do Tribunal Federal da 5ª Região, que certificou a demora na realização entre a segunda audiência, em 20 de setembro de 2007, e a terceira audiência, realizada em 16 de janeiro de 2008, conforme fls. 90. Para justificar essa demora, a Diretora de Secretaria da 6ª Vara justificou, através de certidão às fls. 91, que foi em virtude do estabelecimento de prazo de 120 (cento e vinte) dias para o cumprimento de medidas emergenciais por parte do Município demandado.

Novamente independente da expedição de cartas precatórias de citação, a quarta audiência de conciliação foi realizada aos 27 de março de 2008, depois de 02 (dois) meses da terceira audiência de conciliação, conforme termo de audiência às fls. 92/93. Compareceram ao ato: o Procurador da República, o Procurador do IBAMA, a advogada e o técnico da SUDEMA, o Procurador e o Prefeito do Município

de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB. Também não foi certificada a ausência de ninguém que tenha sido intimado ou citado, mas percebe-se neste termo a ausência do Ministério Público Federal. Nela foram determinadas as seguintes providências:

I – Em relação ao aterro sanitário, as providências fixadas em audiências anteriores, consistentes na necessidade de retirar os postes de fiação do local, de desviar a estrada para a parte de baixo do aterro, de implantar um cerca verde no local e de aprofundar o fundo da lagoa de captação de chorume, foram integralmente cumpridas por parte do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça;

II – Não havendo mais nenhuma medida emergencial a ser adotada quanto ao aterro sanitário, fica o Município incumbido de manter acompanhamento da situação do aterro, para que esse se mantenha em condições normais de uso;

III – Ficam o Município e a SUDEMA incumbidos de esclarecerem, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca da obtenção de licença de operação do aterro sanitário;

IV – Tendo o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça explicado que a implantação do PRAD já mencionado em audiências anteriores está a depender do repasse de recursos por parte da PETROBRÁS, por intermédio de termo de parceria já celebrado, compromete-se o ente municipal a solicitar prioridade na análise da liberação de recursos por parte daquela empresa pública, com base na presente Ação Civil Pública e na necessidade de atender aos compromissos assumidos em Juízo;

V – Ficam o Município e a SUDEMA incumbidos de peticionar nos autos, no prazo de 30 (trinta) dias, para informar ao Juízo acerca da liberação da licença de operação mencionada no item III, bem como, no caso do Município, no mesmo prazo, informar acerca da liberação de recursos versada no item IV;

VI – Tendo em vista o disposto nos itens anteriores, fica o processo suspenso pelo prazo de 30 (trinta) dias. Decorrido o prazo, com ou sem manifestação do Município ou da SUDEMA, vista ao autor para manifestação.

Nesta audiência, o Juízo não determinou a data e horário para continuidade da audiência de conciliação, a fim de verificar o cumprimento das medidas emergenciais acima indicadas pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB. Contudo, o processo ficará suspenso, ou seja, parado por 30 (trinta) dias, para cumprimento dos itens do termo de audiência às fls. 92/93. Ainda foram juntadas ao processo, às fls. 94/109, duas declarações emitidas pela Cooperativa de Projetos Assistência Técnica e Capacitação do Nordeste – COOPACNE, fotografias da antiga área do lixão, e o Projeto Técnico de Recuperação de Área Degradada.

Decorreu o prazo estabelecido pelo Juízo às fls. 92/93, sem que houvesse qualquer manifestação das partes mencionadas na audiência de conciliação, conforme certidão emitida em 05 de maio de 2008, pelo cartório da 6ª Vara às fls.

110; em virtude disso, o Ministério Público Federal foi intimado no dia 08 de maio de 2008 do despacho judicial de fls. 92/93.

O processo foi novamente visto em inspeção realizada no período de 26 a 30 de maio de 2008. O Juízo da 6ª Vara certificou às fls. 112 a necessidade de fazer conclusão dos autos para despacho. Porém, o processo não prosseguiu com a realização deste ato, mas com a juntada de petição do IBAMA, na qual apresenta ao Juízo o parecer técnico às fls. 115/116, sobre o Projeto de Recuperação de Área Degradada, prestado a Juízo pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, quando da realização da audiência de conciliação em 20 de setembro de 2007, ou seja, na segunda audiência de conciliação. De acordo com este parecer “o documento apensado ao processo [...], é apenas parte do PRAD apresentado à SUDEMA, com a subtração de algumas peças, entre as quais o cronograma de execução o que prejudica a sua análise”.

Prosseguiu o processo com a juntada da petição da SUDEMA, protocolada em 10 de junho de 2008, informando ao Juízo que “o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB obteve a Licença de Operação do Aterro Sanitário”, e requerendo a juntada da mesma, conforme fls. 118/119.

Com atraso o Juízo proferiu despacho judicial aos 04 de agosto de 2008, ou seja, quase 03 (três) meses depois da inspeção judicial realizada em maio de 2008 ter certificado a necessidade de fazer conclusos o processo para despacho. Às fls. 120, o Juízo determinou que o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB apresentasse no prazo de 20 (vinte) dias informações sobre a liberação dos recursos por parte da PETROBRÁS. Contudo, essa determinação judicial não foi cumprida pelo Município demandado. Ante a ausência de resposta do réu, o Juízo determinou, às fls. 123, que o IBAMA e a SUDEMA requeiram o que entender de direito no prazo de 20 (vinte) dias.

Tanto o IBAMA como a SUDEMA foram devidamente intimados do despacho judicial de fls. 123, no entanto, somente o IBAMA se manifestou no processo às fls. 127/128, requerendo o deferimento das medidas liminares argüidas na petição inicial, a cominação de multa diária no caso de descumprimento das liminares e, por fim, a confirmação das liminares.

Diante das manifestações do IBAMA, o Juízo decidiu às fls. 130/131 que entende:

Não ser o caso, ainda, de imposição de multa diária. Assim sendo, determino seja renovada a intimação ao Município, mediante mandado dirigido diretamente à pessoa do seu Prefeito, para que, no prazo de 20 (vinte) dias, informe a este Juízo sobre como se encontra o processo de liberação dos recursos advindos da Petrobrás para o custeio da implantação do PRAD, devendo no mesmo prazo juntar aos autos o cronograma de execução.

Devidamente intimado deste despacho judicial, o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB protocolou aos autos no dia 13 de janeiro de 2009, às fls. 135/139, uma petição requerendo a juntada do cronograma de execução das obras de recuperação da área degradada do antigo lixão, bem como a juntada da licença de operação concedida pela SUDEMA. Por efeito, o Juízo determinou às fls. 144 que o IBAMA e a SUDEMA se manifestem no prazo de 10 (dez) dias sobre estes documentos, após vista ao Ministério Público Federal.

Todas as intimações foram realizadas com sucesso, porém o IBAMA e a SUDEMA silenciaram sobre estes documentos; por sua vez, o Ministério Público Federal emitiu parecer às fls. 148/151, nos seguintes termos:

Tendo em vista a relevância da medida para o deslinde da demanda, o *Parquet* Federal requer que seja designado perito judicial, especialista em conservação ambiental, para que, em visita à área ocupada pelo antigo “lixão” no MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DE LAGOA DE ROÇA/PB, emita parecer conclusivo acerca da recuperação satisfatória do equilíbrio ambiental no respectivo local.

Em 28 de abril de 2009, o processo foi concluso ao Juiz para despacho judicial. Um dia depois o Juízo determinou, às fls. 152, que antes de apreciar o pedido formulado pelo Ministério Público Federal, às fls. 148/151, que se proceda com a intimação do IBAMA e da SUDEMA para se manifestarem sobre este pedido, qual seja a realização de perícia na área ocupada pelo antigo lixão para se saber sobre a recuperação ambiental. Para tanto, foram expedidas as intimações necessárias às fls. 153/154.

Outra inspeção foi realizada no processo entre o período de 18 a 22 de maio de 2009. O Juízo da 6ª Vara certificou, às fls. 155, que se aguarda a devolução dos avisos de recebimento, tendo em vista que as intimações haviam sido expedidas, contudo, ainda não haviam sido devolvidas ao cartório da 6ª Vara, devidamente cumpridas.

Contudo, quanto ao pedido formulado pelo Ministério Público Federal às fls. 148/151, o IBAMA e a SUDEMA requereram às fls. 156/157, a realização de vistoria técnica conjunta na área de recuperação ambiental, isto é, no antigo lixão. Mas, depois o processo foi concluso ao Juízo, que por sua vez determinou que o Ministério Público Federal se manifestasse sobre os pedidos de fls. 156/157, tendo o mesmo dito às fls. 160, que “não se opõe que seja determinada perícia conjunta, a ser realizada por técnicos do IBAMA e da SUDEMA. Posteriormente, poderá ser analisada a necessidade de segundo laudo, por perito judicial”.

Diante da manifestação do Ministério Público Federal às fls. 160, o Juízo deferiu, às fls. 161, o pedido de realização de inspeção pelos técnicos do IBAMA e da SUDEMA, bem como determinou a intimação dos autores da ação para que informem ao Juízo a data e horário da realização com antecedência de 20 (vinte) dias para que o Ministério Público Federal, caso tivesse interesse, pudesse acompanhar a inspeção. Para tanto, são expedidas as devidas cartas de intimação informando ao IBAMA e à SUDEMA o teor do despacho judicial de fls. 161.

Analisando os pedidos formulados inicialmente pelo Ministério Público Federal às fls. 148/151, e os formulados pelo IBAMA e pela SUDEMA às fls. 156/157, percebe-se que o primeiro refere-se à realização de uma perícia na antiga área do lixão através de perito judicial especializado. Por outro lado, o que se compreende é que o IBAMA e a SUDEMA sugeriram às fls. 156/157, que ambos realizassem uma averiguação conjunta, e anterior à perícia judicial, juntado aos autos a conclusão do laudo técnico deste trabalho.

Portanto, percebe-se que já decorreram mais de 02 (dois) anos desde a propositura da Ação Civil Pública Ambiental IV, sem que o processo tenha sido julgado. A ação ainda encontra-se em fase de intimações para a realização de perícia e apresentação de laudo técnico através de ação conjunta entre a SUDEMA e o IBAMA para avaliar a situação da área do antigo lixão, desde outubro de 2009.

No curso do processo foram realizados no total de 04 (quatro) audiências de conciliação, e não se sabe se será realizada uma nova audiência. Frise-se ainda que todas as audiências foram realizadas entre 19 de junho de 2007 e 27 de março de 2008, portanto, faz mais de 01 (um) ano que no processo não ocorre nenhuma audiência. Além disso, as audiências foram realizadas no prazo determinado pelo Juízo, sem pedidos de adiamento.

Ressalte-se também que as providências emergenciais determinadas pelo Juízo foram estabelecidas nos termos de audiência de conciliação, com base no procedimento administrativo, e nos relatórios de fiscalização e laudo técnico, juntados aos autos. Todos esses documentos demonstram claramente a preocupação com a questão da poluição ocasionada pelo lixão do Município de São Sebastião de Lagoa de Rosa – PB. Os recursos naturais como a água, o solo, o subsolo, o ar, a flora e a fauna estão sendo afetados, conseqüentemente, os seres humanos também daquela localidade.

Outra percepção quanto ao caso é que até o Juízo ainda não se manifestou sobre as medidas liminares requeridas na inicial, mesmo constando na capa do processo que seriam apreciadas depois da audiência de conciliação, e diante do pedido formulado pelo IBAMA às fls. 127/128, para concessão das liminares requeridas na inicial. Mas, percebeu-se que as medidas liminares se encontram inseridas entre os itens acordados, isto é, dentre as providências emergenciais estabelecidas nas audiências de conciliação.

Constatou-se, ainda, a inexistência de qualquer recurso no tramite da ação, e como não existe sentença, igualmente não existe processo de execução. Além disso, percebe-se que o procedimento adotado durante todo o processo não é nenhuma das modalidades de procedimentos previstos no ordenamento jurídico. Habitualmente, depois da citação do réu vem a apresentação de defesa. No caso em tela, o Juízo modificou os procedimentos processuais com o agendamento de audiência de conciliação, talvez objetivando uma celeridade processual. Mas, apesar de todas as exigências impostas pelo Poder Judiciário, verificou-se que na maioria das vezes foram cumpridas rapidamente.

Sucede-se a pesquisa com um quadro de resumo das principais fases da Ação Civil Pública Ambiental IV, promovida em desfavor do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB, a fim explicar o rito processual.

<b>LEGISLAÇÃO</b>	<b>FASES IMPORTANTES DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL IV</b>
Lei nº 7.347/85 (Ação Civil Pública Ambiental) e Lei nº 5.869/73 (Código de Processo Civil)	Processo nº 2007.82.01.000889-9
Legitimidade Ativa (art. 5º, IV da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.
Litisconsorte Ativo (art. 5º, § 2º da Lei nº Lei nº 7.347/85)	Superintendência de Administração do Meio Ambiente – SUDEMA.
Legitimidade Passiva	Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB
Litisconsorte Passivo	Não há.
Liminares (art. 12 Lei nº 7.347/85)	Apresentação pelo Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB do Projeto de Recuperação da Área Degradada, relativo ao objeto em questão no prazo de 90 dias. Esse pedido ainda não foi apreciado pelo Juízo.
Provas (art. 364, III do CPC)	Processo administrativo nº 02016.002232/2003-18 acoplada a petição inicial
Provas (arts. 131, 420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Pedido da Justiça de Provas Periciais e Laudo Pericial.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Conclusão do parecer técnico: o lixão foi desativado, mas ainda existe muito lixo remanescente, disposto em camadas no solo. A área está situada em uma encosta que drena águas para o Rio Mamanguape. O Município estalou um aterro sanitário simplificado para disposição final do lixo, através de licença ambiental de instalação.
Provas (art.420 e segs do CPC e Lei nº 7.347/85)	Recomendação do parecer técnico: para que o Município de São Sebastião de Lagoa de Roça – PB obtenha a licença de operação junto a SUDEMA para Aterro Sanitário Simplificado, bem como implantar um Plano de Recuperação de Área Degradada da área desativada.
Ação Civil Pública Ambiental (Lei nº 7.347/85)	O processo encontra-se em fase de realização de inspeção técnica pelo IBAMA e SUDEMA.

Quadro 4 – Resumo da Ação Civil Pública Ambiental promovida em desfavor do Município de São Sebastião de Lagoa de Roça Paraíba.

Fonte: Elaboração própria, 2010.

#### 4.5 SIMILARIDADES DAS AÇÕES AMBIENTAIS I, II, III E IV QUE RETARDAM OS ANDAMENTOS PROCESSUAIS

Após o tratamento de dados da Ação Civil Pública Ambiental I, II, III e IV, apresenta-se uma síntese dos aspectos similares que retardam o andamento processual.

Nas quatro ações ocorreram pedidos de prorrogação de prazos, que segundo as investigações procedidas são necessárias para o cumprimento das medidas emergenciais fixadas pelo Juízo. Ademais, frise-se que quanto mais se delonga um prazo estipulado mais lenta ficará a ação, por esta prática ser uma forma de postergar o processo.

Com relação à aquisição do terreno para implantação do Aterro Sanitário Simplificado, verificou-se nas ações I e II que este procedimento foi um forte motivo para retardar o andamento da ação.

Outro fator importante está relacionado à obrigação de apresentar o Plano de Aterro Sanitário Simplificado, ou seja, somente a ação III juntou aos autos este plano; as demais ações não possuem. Não menos considerável é também a apresentação do Plano de Recuperação de Área Degradada; apenas a ação IV possui esse plano.

Considerando que estes planos devem ser acompanhados de licença ambiental, exclusivamente as ações III e IV as possuem. A primeira ação tem a licença de instalação e a segunda a licença de instalação e a licença de operação.

Por fim, os pedidos de adiamento de realização de audiência ocorreram nas ações I e II; principalmente nesta última foram 03 (três) pedidos formulados pelo próprio Juízo, pelo Município demandado e pela SUDEMA.

## **CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E SUGESTÕES**

Esta pesquisa buscou analisar as Ações Civas Públicas Ambientais propostas em desfavor de 04 (quatro) Municípios Paraibanos. Aplicando o método indutivo e a técnica de interpretação, foi possível investigar as ações. Assim sendo, eis as conclusões e sugestões.

### **5.1 CONCLUSÕES**

Ponderando os resultados obtidos a partir da síntese dos aspectos que retardaram o andamento processual das ações pesquisadas, verificam-se a seguir os pontos conclusivos da presente pesquisa.

O primeiro ponto conclusivo da pesquisa científica é que todas as ações judiciais analisadas foram precedidas de processos administrativos propostos pelo IBAMA, e que esses processos administrativos foram posteriormente usados como instrumento probatório nas Ações Civas Públicas Ambientais.

Apesar do referencial teórico abordar sobre o inquérito civil, esse instrumento não foi utilizado na propositura das Ações Civas Públicas Ambientais pesquisadas, tendo em vista que o Ministério Público Federal não atuou no processo como autor da ação, mas como fiscal da lei.

Sendo assim, constatou-se que as ações pesquisadas foram propostas no ano de 2007 pelo IBAMA em litisconsorte ativo com a SUDEMA, em desfavor de 04 (quatro) Municípios Paraibanos, a saber: Santa Luzia, Aroeiras, Boa Vista e São Sebastião de Lagoa de Roça.

Verificou-se ainda que o objeto das ações versa sobre a disposição dos resíduos sólidos, nestes Municípios. Por sua vez, são tratadas questões ambientais relacionadas ao solo e subsolo, à água, à flora, à fauna e ao ar.

Outro ponto conclusivo refere-se ao procedimento adotado pelo Juízo no curso processual das ações. Trata de um procedimento diferenciado dos apresentados na fundamentação teórica, com a realização de audiência de

conciliação, e outras audiências de continuidade da audiência de conciliação. Em 02 (duas) ações foram realizadas 05 (cinco) audiências, dentre essas 01 (uma) ação encontra-se em decurso de prazo para realização de mais 01 (uma) audiência, e a outra ação aguarda a realização de inspeção técnica pelo IBAMA e SUDEMA. Com relação às outras 02 (duas) ações, em 01 (uma) foram realizadas 06 (seis) audiências de conciliação, e também se encontra em fase de realização de ulterior audiência, e na outra ação foram realizadas 04 (quatro) audiências e encontra-se do mesmo modo em fase para realização de inspeção judicial.

O que se percebe é que esse procedimento de realização de várias audiências é uma forma de tornar o processo mais célere, desde que não haja pedidos de adiamento de audiência e que as partes cumpram com as providências emergenciais determinadas pelo Juízo em audiência.

Também é comum nos processos que o Juízo solicite a realização de perícia no local da disposição dos resíduos sólidos, para averiguar a situação do local utilizado como lixão. Todos os laudos técnicos apresentados e juntados aos processos foram realizados pelo IBAMA e pela SUDEMA, em conjunto ou separadamente.

Os laudos técnicos concluíram que o local averiguado não é adequado para a disposição dos resíduos sólidos. Para tanto, recomenda que os Municípios apresentem à SUDEMA um Projeto de Aterro Sanitário Simplificado, através de licenciamento ambiental, com exceção de 01 (um) dos Municípios cujo projeto encontra-se em operação através de uma licença de instalação. Além disso, os laudos técnicos recomendam aos Municípios que apresentem à SUDEMA o Projeto de Recuperação da Área Degradada para recuperar o local utilizado como lixão.

Ademais, constatou-se que 03 (três) Municípios não possuem área para a implantação do aterro sanitário simplificado, e que isso tem sido um intenso motivo para que os demandados tornem o processo mais lento ainda.

Conclui-se também que, apesar das ações terem sido autuadas em 2007, até o presente momento não foram julgadas, nem mesmo foram impetrados recursos judiciais diante das determinações judiciais. O que se percebeu é que em uma das ações o Município requer ao Juízo por diversas vezes o adiamento da realização de audiência, tornando o processo mais lento. Contudo, as partes autoras não se manifestaram contrários a estes pedidos.

Além disso, nas 04 (quatro) ações estão presentes os pedidos dos Municípios para prorrogação de prazos, fazendo com que as determinações judiciais não sejam cumpridas em tempo hábil.

Com relação às multas aplicadas administrativamente aos 04 (quatro) municípios, apenas 01 (um) pagou corretamente; outro de forma parcial, e os demais não pagaram. Judicialmente o Juízo determinou a aplicação de multa aos Municípios que não cumprissem com as providências emergenciais, porém sua aplicação deixou a desejar.

Da pesquisa que ora se conclui, percebeu-se que a Ação Civil Pública Ambiental é um instrumento que contribui para o acesso à justiça, na solução de problemas ambientais.

## 5.2 SUGESTÕES

Diante destas conclusões apresentadas nesta pesquisa científica, são sugeridas as seguintes ações:

- a) Quando da realização do processo administrativo, os técnicos e analistas ambientais não tardem a realização da averiguação *in loco*, e nem a apresentação dos referidos laudos técnicos aos órgãos ambientais;
- b) Maior participação do Ministério Público para propor Ação Civil Pública Ambiental com base nos processos administrativos, e/ou através de instauração de inquérito civil, e não somente atuar como fiscal da lei;
- c) No despacho judicial inicial, que o Juízo determine à parte ré a apresentação, quando da realização da audiência de conciliação, do Projeto de Aterro Sanitário e do Projeto de Restauração da Área Degradada, acompanhados de licenciamento ambiental junto à SUDEMA, sob pena de multa diária a ser fixada;
- d) A continuidade das realizações de audiências de conciliação como forma de averiguar o cumprimento pelas partes das medidas emergenciais adotadas em Juízo, bem como uma forma de dar celeridade processual;

- e) Não deferir todos os pedidos de adiamento de audiência para não delongar o tempo da ação;
- f) A desativação dos locais utilizados como lixões, para impedir a continuidade da atividade irregular e a recuperação da área degradada;
- g) A aquisição de terrenos propícios à implantação do Aterro Sanitário Simplificado, observando as ações descritas nos laudos técnicos, e que a área seja de baixo valor, e sem necessidade de impetrar ação judicial para adquiri-la, quando o Município não dispor da área. Além disso, que a aquisição deva ocorrer através de recursos financeiros do Município ou mediante convênios.

Por fim, que as partes envolvidas no processo não dêem causa para retardar o processo, como também cumpram as determinações judiciais nos prazos fixados judicialmente.

## REFERÊNCIAS

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro acquaviva*. São Paulo: Jurídica Brasileira LTDA, 1995.

ALCÂNTARA, Fábio Bonomo. *Tutela de urgência ambiental na ação civil pública*. Leme: JH Mizuno, 2007.

ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual*. V. 1. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

ANTONIO NETO, Francisco. *Princípios norteadores para a construção de um modelo de agricultura familiar sustentável para a região da zona da mata de Pernambuco, focando na agroecologia*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2009.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Manual de direito ambiental*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

\_\_\_\_\_. *Direito ambiental*. 9. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

BARBOSA, Edimar Alves. *Modelo de gestão ambiental em resíduos sólidos para centrais de abastecimento, embasado no ciclo de Deming*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

BARBOSA, Erivaldo Moreira. *Introdução ao direito ambiental*. Campina Grande: EDUFCG, 2007.

\_\_\_\_\_. *Gestão de recursos hídricos da Paraíba: uma análise jurídico-institucional*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2006.

BELFORT, Fernando José Cunha. *Meio ambiente do trabalho*. São Paulo: LTr, 2003.

BELTRÃO, Antônio F. G. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Método, 2008.

BOTTINI, Pierpaolo Cruz. *Princípio da precaução, direito penal e sociedade de risco*. RT Informa. Ano VII. n. 45. set./out., 2006.

BRASIL. Códigos Civil; Comercial; Processo Civil e Constituição Federal. 5. ed. Saraiva: 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei Federal nº. 7.347*, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 mar. 2009.

BRUTLAND, G. H. (Org.) *Nosso futuro comum*. Relatório da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: FGV, 1988.

CAPPELETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Tradução de: Ellen Greice Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CAVALCANTE, Juliana Louyza de Souza. *Licenciamento ambiental nos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte: aplicabilidade da Resolução CONAMA nº 237/97*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente - PRODEMA) – Universidade Federal da Paraíba e Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2008.

CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CITRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria geral do processo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

COSTA, Edilson da. *A impossibilidade de uma ética ambiental: o antropocentrismo moral como obstáculo ao desenvolvimento de um vínculo ético entre ser humano e natureza*. Tese (Doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

COSTA, Fabiana Xavier. *Características agronômicas da mamoneira influenciados pela fertilização orgânica e densidade global do solo: um enfoque de sustentabilidade*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 16. ed. São Paulo, Atlas, 2003.

DIDIER JÚNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil*. V. 1. 9. ed. Bahia: Jus Podivm, 2008.

DINIZ, Maria Helena. *Direito civil brasileiro*. V. 7. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. V. 1. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DOWER, Néelson Godoy Bassil. *Curso básico de direito processual civil*. V. 1. 3. ed. São Paulo: Nelpa, 1999.

FAGANELLO, Célia Regina Ferrari. *Fundamentação da cobrança pelo uso da água na agricultura irrigada, na microbacia do Ribeirão dos Marins*. Tese (Doutorado em Ecologia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIUZA, César. *Direito civil: curso completo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FONSECA, Hélio Mauricio Mirnada de. *A influência das ações de responsabilidade social e ambiental sobre a competitividade na indústria automobilística*. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transportes) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

FONSECA, Paulo Henriques da. *Exclusão sociojurídica e direitos humanos: um caso de acesso à justiça em Sousa, Paraíba*. Dissertação (Mestrado em Direito Humanos) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GONÇALVES, Carlos Roberto. *Direito civil brasileiro*. V. 1. 7. ed. São Paulo: 2009.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2009.

GREGO FILHO, Vicente. *Direito processual civil brasileiro*. V. 1. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

JORDÃO, Marcos Aurélio Mota. *A sustentabilidade ambiental no âmbito da interdisciplinaridade, entre global e local (com ilustração do caso da indústria do jeans em Pernambuco)*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

KURTZ, Fabio Charão. *Valorização econômica e ambiental pelo uso da água como instrumento de gestão de recursos hídricos*. Tese (Doutorado em Engenharia Agrícola) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

LIMEIRA, Maria Camerina Maroja. *Capacitação social como estratégia para restauração de rios: gestão adaptativa e sustentável*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

LIRA, Waleska Silveira. *Sistema de Gestão do Conhecimento para Indicadores de Sustentabilidade: proposta de uma metodologia*. Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

MACHADO, Antônio Cláudio da Costa. *Código de processo civil interpretado*. 4. ed. Baueri: Manole, 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 10. ed. São Paulo: RT, 2006.

\_\_\_\_\_. *Ação popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 4. ed. São Paulo: RT, 2001.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria geral do processo*. V. 1. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MARQUES, José Frederico. *Manual de direito processual civil*. V. 1. 2. ed. Campinas: Millenium, 2001.

MARQUES, José Roberto. *Meio ambiente urbano*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, habeas data*. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MELO, Noerci da Silva. *Os limites ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2007.

MILARÉ, Édis. *A ação civil pública: lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação*. São Paulo: RT, 1995.

MONTENEGRO FILHO. *Curso de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTA, Juselder Cordeiro da. A importância da ética nas questões periciais e as responsabilidades civis e criminais dos peritos. *Revista Del Rey Jurídica*. Ano 9. n. 18 – ago./dez., 2007.

NADER, Paulo. *Curso de direito civil: parte geral*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de processo civil comentado*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Conferência do Rio de Janeiro (1992)*. Brasília – DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

\_\_\_\_\_. *Declaração de Estocolmo (1972)*. Brasília – DF: Ministério do Meio Ambiente, 2006.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 3. ed. Niterói – RJ: Impetus, 2007.

PEREIRA, Daniel Duarte. *Cariris paraibanos: do sesmarialismo aos assentamentos de reforma agrária. Raízes da desertificação?* Tese (Doutorado em Recursos Naturais) – Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2008.

RAMIDOFF, Mário Luiz. *Del rey jurídica*. Ano 9. n. 17 – jan./jul., 2007.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REIS, Jair Teixeira dos. *Resumo de direito ambiental*. 4. ed. Niterói – RJ: Impetus, 2008.

RIBEIRO, Morel Queiroz da Costa. *O licenciamento ambiental de aproveitamentos hidrelétricos: o espaço da adequação*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Minas Gerais, 2008.

ROCHA, Julio César de Sá da. *Direito ambiental do trabalho*. São Paulo: LTr, 2002.

RODRIGUES, Maria Stella Villela Souto Lopes. *ABC do processo civil*. V. 1. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *Evolução da responsabilidade civil e reparação de danos ambientais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SANTOS, Marcus Tullius Leite Fernades dos. *A indústria calacária no Rio Grande do Norte e suas implicações jurídicas frente ao meio ambiente*. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2007.

SANTOS, Moacyr Amaral. *Primeiras linhas de direito processual civil*. V. 1. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

SÉGUIN, Elida. *Direito ambiental: nossa casa planetária*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SERPA, Artuzinda Silva de. *A educação ambiental na legislação brasileira e o seu contexto nos cursos de graduação de farmácia e odontologia da Universidade Federal do Ceará*. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2008.

SILVA, Elaine Cristina da. *Participação comunitária nos processos de educação em saúde e ambiental região de Paranapiacaba e Parque Andreense*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela penal do meio ambiente*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SOUZA, Motauri Ciocchetti. *Ação civil pública e inquérito civil*. São Paulo: Saraiva, 2001.

TAHIM, Elda Fontinele. *Inovação e meio ambiente: o desafio dos arranjos produtivos de cultivo de camarão em cativeiro no Estado do Ceará*. Tese (Doutorado em Ciências, em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. V. 1. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

TOSINI, Maria de Fátima Cavalcante. *Risco ambiental para as instituições financeiras bancárias*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

VASCONCELLOS, Éverton Machado. *Desenvolvimento sustentável local: o caso de canela*. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil*. V. 1. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VULCANIS, Andréa. *Instrumentos de promoção ambiental e o dever de indenizar atribuído ao estado*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. *Curso avançado de processo civil*. V. 1. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

## APÊNDICE A

### ROTEIRO DE PERGUNTAS ANALISADAS NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS AMBIENTAIS

O presente *Roteiro de Perguntas* ancora-se no roteiro formulado por Paulo Cezar Pinheiro Carneiro em sua obra *Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública*, 2000.

#### I) DADOS PRELIMINARES

- 1) Quem promoveu a ação civil pública ambiental?
  - a) Foi ou não instaurado inquérito civil?
  - b) Em que vara a ação foi iniciada?
  - d) Quem figura no pólo passivo da relação jurídica?
  - e) Caso tenha sido instaurado, interpretar minuciosamente os condicionantes do inquérito civil.
- 2) Assunto: tipos e espécie de direitos em jogo – direitos difusos, coletivos ou direitos individuais homogêneos.
- 3) Objeto e finalidade do pedido.

#### II) DIAGNÓSTICOS

- 4) Medidas liminares
  - a) Foram requeridas medidas liminares?
  - b) Foram concedidas ou não?
  - c) Caso concedidas, foram cumpridas? Houve multa por descumprimento?
  - d) Houve recursos ou mandado de segurança? Qual foi o resultado?
  - e) Se concedidas medidas liminares, explicar suas especificidades detalhadamente.

#### III) RESULTADO

- a) Pedidos julgados procedentes? Houve inversão do ônus da prova?
- b) Ou improcedentes total ou parcialmente?
- c) Se procedentes e havendo condenação, qual a lei aplicada?
- d) Houve recurso de apelação? Qual foi o resultado?
- e) Houve ou não recurso extraordinário, recurso especial?
- f) Em havendo, foi ou não admitido?
- g) Não sendo admitido, qual foi o resultado?
- h) Não sendo admitido, houve agravo de instrumentos e qual foi o resultado?

**IV) DA EXECUÇÃO**

- 5) A decisão foi ou não cumprida?
  - a) Nos casos de condenação em obrigação de fazer ou não fazer houve ou não indenização ou fixação de multa?
- 6) Foi necessário processo de execução?
  - a) Em caso positivo, como foi a tramitação?
  - b) O resultado foi o esperado?
- 7) Caso tenha ocorrido dano
  - a) Como foi feita a avaliação de extensão?
  - b) Foi possível repará-lo?

**V) PRAZOS**

- a) Quanto tempo mediou entre a inicial e a sentença?
- b) Quanto tempo mediou entre a sentença e o recurso?
- c) Quanto tempo mediou entre o recurso de apelação e o especial ou extraordinário?
- d) Quanto tempo mediou entre o recurso especial e o recurso extraordinário?
- e) Quanto tempo demorou o eventual processo de execução?
- f) Quanto tempo demorou para a obrigação ser cumprida?

**VI) COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA**

- a) Houve compromisso de ajustamento de conduta?
- b) No inquérito ou no processo?
- c) Quanto tempo mediou até o acordo?
- d) A obrigação foi cumprida?
- e) Em caso de ajustamento de conduta, expor detalhadamente suas características fundamentais.

**VII) TRAÇAR UM QUADRO DO ANDAMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL (ENVOLVENDO SEUS PARÂMETROS MAIS RELEVANTES).**