

**UNIVERSIDADE REGIONAL INTEGRADA DO ALTO URUGUAI E DAS MISSÕES  
CAMPUS DE ERECHIM  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE DIREITO**

**MARYAH VARIANI LANDO**

**JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A ESPECIALIZAÇÃO COMO FORMA DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

**ERECHIM**

**2016**

**MARYAH VARIANI LANDO**

**JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A ESPECIALIZAÇÃO COMO FORMA DE  
EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

Trabalho de conclusão de curso, apresentado como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito, ao do Curso de Direito, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - Câmpus de Erechim.

Profa. Ms. Vera Maria Calegari Detoni

**ERECHIM**

**2016**

## RESUMO

O objetivo dessa pesquisa foi analisar o porquê da importância da criação de Varas Especializadas para tratar dos assuntos ambientais dentro das Comarcas. Ainda, analisou-se como isso trará mais eficácia aos processos ambientais, proporcionando celeridade no seu trâmite legal. O estudo da especialização desta jurisdição, objetivou a verificação de que, caso fosse de fato aplicada mais comumente, traria julgamentos mais adequados ao caso concreto, vez que aqueles que tivessem em contato constante com esse processo pudessem ter um conhecimento mais específico sobre os temas ambientais e suas especificidades. Por fim, pretendeu-se abordar como é a realidade ambiental no Brasil e também em outros países, demonstrando-se como se dá o direito de acesso na justiça brasileira por meio da apresentação de seus instrumentos legais, com o fim de evidenciar como exercer as garantias a este direito fundamental, visto que o meio ambiente é um direito difuso, e que deve ser mantido e também garantido para as gerações futuras. A metodologia utilizada foi analítica e a técnica de pesquisa bibliográfica.

**Palavras-chave:** Jurisdição Ambiental. Eficácia. Varas Especializadas.

## **ABSTRACT**

The objective of this research was to analyze why the importance of creating specialized courts to deal with environmental issues within the Counties. Still, it was examined how this will bring more efficiency to environmental processes, providing speed in the legal process. The study of the specialization of this jurisdiction, aimed at checking that, if it were indeed applied more commonly, would more appropriate to the case judgments, since those who were in constant contact with this process could have a more specific knowledge about environmental issues and its specificities. Finally, we sought to address how the environmental reality in Brazil and in other countries, demonstrating how is the right of access in the Brazilian justice through the presentation of its legal instruments, in order to show how exercise guarantees this fundamental right, since the environment is a diffuse right that must be maintained and also ensured for future generations.

Keywords: Environmental Jurisdiction. Efficiency. Specialized Courts.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>2 JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A ESPECIALIZAÇÃO COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>7</b>
2.1 DEFINIÇÃO LEGAL DE MEIO AMBIENTE .....	7
2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE.....	9
2.3 A JURISDIÇÃO AMBIENTAL ESPECIALIZADA .....	13
<b>3 A ECOLOGIZAÇÃO DA JUSTIÇA E A EFICÁCIA .....</b>	<b>17</b>
3.1 PANORAMA GLOBAL.....	19
3.2 A REALIDADE DAS NORMAS AMBIENTAIS NO BRASIL .....	221
<b>4 O DIREITO DE ACESSO .....</b>	<b>27</b>
4.1 OS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE .....	28
4.1.1. Ação civil pública .....	28
4.1.2. Ação popular .....	31
4.1.3. Mandado de segurança coletivo .....	33
4.1.4. Mandado de injunção .....	35
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>37</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>39</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisará o estudo da geração de eficácia ao processo ambiental por meio da especialização de varas judiciais, transitando do entendimento do conceito legal meio ambiente, suas primeiras aparições nos textos legais em uma perspectiva histórica até as atuais implicações e sua atual definição como direito fundamental.

No Brasil, as primeiras manifestações legais referentes ao meio ambiente surgiram tardiamente. Apesar de terem ganhado espaço significativo na legislação, ainda há um árduo caminho a ser percorrido no que se refere à materialização de fato desses direitos, sendo garantias que, por muitas vezes, somente se fazem presentes no texto legal.

Busca-se, nesse trabalho monográfico, trazer de modo introdutório a definição no texto normativo do que vem a ser o meio ambiente em seu conceito legal e como direito fundamental garantido constitucionalmente. Apresentou-se um estudo sobre a trajetória legislativa das leis ambientais no Direito Brasileiro, iniciando-se pelas primeiras e tímidas manifestações, até a promulgação da Constituição Federal de 1988 que conferiu tratamento ao meio ambiente de forma expressa em seu texto.

Também aborda-se de que forma a criação de varas judiciais especializadas ambientais trazem maior eficácia e garantia no alcance da justiça de fato nos processos ambientais, além de proporcionar maior celeridade, visto que, na maioria das vezes, falta conhecimento específico e pontual da realidade ambiental àqueles que hoje trabalham não só com isso, mas com uma grande demanda de processos que tratam de assuntos variados.

Em um último momento, elenca-se de que forma se dá o acesso à justiça no Brasil em termos de direito ambiental, passando por cada um dos instrumentos legais de acesso, referenciando seu cabimento e objetivos.

É evidente que um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todo cidadão. Contudo, como referido por vários doutrinadores, a mera aplicação da

lei não deve se confundir com fazer justiça, e por tal motivo cabe ao judiciário promover estas garantias ao cidadão.

Pode-se dizer que esta pesquisa tem como principal objetivo estimular uma reflexão acerca da importância da criação Varas Ambientais Especializadas, compreendendo de que forma isso trará benefícios à população em geral em termos de meio ambiente. Essa reflexão é guiada pelo estudo sistemático e investigativo sobre uma seleção de documentos bibliográficos e fontes documentais primárias, tais como as leis e doutrinas.

A metodologia utilizada foi analítica e a técnica de pesquisa bibliográfica, em diferentes obras.

Por fim, acredita-se que esse estudo é relevante, e que tenha dado sua contribuição para futuras mudanças nas composições das Comarcas, visto que sua aplicação de forma mais comum, e não tão precária como é nos dias atuais, traria transformações satisfatórias. Contudo como amplamente mencionado, as leis ainda carecem de maior espaço e o judiciário de uma melhor gestão organizacional.

## **2 JURISDIÇÃO AMBIENTAL: A ESPECIALIZAÇÃO COMO FORMA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE**

Atualmente a proteção ao meio ambiente tem conquistado espaço destaque nas discussões em panorama global. A sustentabilidade e a procura pela garantia da qualidade de vida são preocupações cada vez mais constantes da população. No entanto, a prestação jurisdicional, no que tange à garantia destes direitos em específico, acaba por ser falha e ineficiente quando encontra um Poder Judiciário desprovido de varas especializadas e conseqüentemente não tão bem preparado para a complexidade de um processo ambiental.

### **2.1 DEFINIÇÃO LEGAL DE MEIO AMBIENTE**

O desenvolvimento econômico mundial, a crescente atividade industrial e a explosão demográfica são alguns dos fenômenos contemporâneos que acarretaram a necessidade da instauração de uma legislação que abrangesse a questão ambiental (MILARE, 2005)

Contudo, como dito por Georgette Nacarato Nazo e Toshio Mukai, houve uma considerável evolução no que diz respeito às normas ambientais, embora notório que ainda há muito que se fazer:

Em termos históricos, podemos dizer que vivemos, a partir de 1991, um período de consolidação da matéria ambiental, sob todos os seus ângulos. No campo legislativo, houve a elaboração de novas normas que procuraram aperfeiçoar a legislação existente. Mas, esta ainda é bastante confusa, lacunosa, e, em muitos pontos inconstitucional, por não terem sido recepcionados pela Constituição de 1988 (NAZO; MUKAI, 2001, p. 128).

Na esfera legislativa as primeiras abordagens relativas ao contexto de direito ambiental foram morosas, mas gradativamente ganharam espaço. A crescente preocupação acerca do assunto passou a exigir do legislador que fossem tomadas providências e arquitetados novos meios para assegurar a manutenção do bem ambiental, como refere Paulo Afonso Leme Machado:

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a primeira Constituição Brasileira em que a expressão “meio ambiente” é mencionada. A Emenda constitucional 1/1969 utiliza – pela primeira vez em um texto constitucional – a expressão “ecológico” (...) (MACHADO, 2004, p. 107).

Segunda a doutrina de Édís Milaré, a definição de meio ambiente é o conjunto de condições e influências externas que afetam a vida e o desenvolvimento de um organismo. Em suma, ele o classifica como genericamente compreendido pelo seguinte: meio físico (água, ar e solo), meio biótico (fauna, flora) e o meio antrópico (MILARÉ, 2005)

De um ponto de vista mais amplo, José Afonso da Silva atribui esse conceito de forma mais estendida, incluindo o meio ambiente artificial e cultural, além do meio ambiente natural:

O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a natureza original artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arquitetônico. O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas (SILVA, 2013, p. 21).

Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo, que classifica o meio ambiente por natural, artificial, cultural, do trabalho, genético tutelado pelo artigo 5º da Constituição Federal e genético da pessoa humana, entendo o seguinte:

Primeiramente, verificando a própria terminologia empregada, extraímos que *meio ambiente* relaciona-se a tudo aquilo que nos circunda. Consuma-se criticar tal termo, porque pleonástico, redundante, em razão de *ambiente* já trazer em seu conteúdo a ideia de “âmbito de circunda”, sendo desnecessária a complementação pela palavra *meio* (FIORILLO, 2008, p. 19).

Na legislação infraconstitucional ambiental, o meio ambiente é definido nos termos do art. 3º, I, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81:

Art. 3.º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química ou biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

(...)

V- recursos ambientais: 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. (LEI Nº 6.938/81)

De tais compêndios denota-se que a intenção legislativa de proteção ambiental se estende a tudo aquilo que circunda a vida humana em seus mais diversos aspectos físicos, químicos e biológicos. Conclui-se, também, que há uma necessidade de flexibilização desta legislação, a fim de acompanhar o complexo e constante desenvolvimento societário, eis que é este que perpetra alterações do contexto ambiental, motivo pelo qual a doutrina e jurisprudência empregam de forma mais ampla o conceito de meio ambiente, com o fim de conferir maior eficácia à norma no caso concreto.

## 2.2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO MEIO AMBIENTE

Tamanha a valoração que tem se conferido ao direito a um meio ambiente equilibrado, este ganhou força de garantia fundamental constitucional, eis que faz referência a um dos valores basilares e vitais da humanidade, ocupando o mais elevado grau no ordenamento jurídico. Senão vejamos o disposto no art. 225, caput, da Constituição Federal:

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. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Conforme trata Pedro Lenza (2012), o artigo supramencionado é um direito classificado como fundamental de terceira dimensão, ou seja, aqueles conhecidos como de fraternidade e solidariedade, datados de uma época em que houve o surgimento de “novos problemas e preocupações mundiais, tais como a necessidade de preservacionismo ambiental [...]”. (LENZA, 2012, p. 960)

Desta temática, assim explica Ana Maria Ferreira (2007), primando a aplicação harmônica de todos os princípios:

Extrai-se da leitura do *caput* do art. 225, da CF, segundo o qual o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo, cumprindo a o dever de defendê-lo e preservá-lo – o Poder Público e a coletividade. Podemos inferir que este princípio inclui o *princípio do acesso equitativo* aos recursos naturais e o *princípio da equidade* no acesso a estes recursos, princípios os quais conduzem na razoabilidade da utilização e à equidade na fruição do uso, de forma a todos serem contemplados com o bem de uso comum. A essência do direito a tutelar é a ponderância da proteção do meio ambiente sobre todos os direitos particulares, quaisquer que sejam. Traduz-se na aplicação da máxima *in dubio pro ambiente*. (FERREIRA, 2007, p. 80)

Assim também afirma José Afonso da Silva (2004), ao discorrer sobre o meio ambiente:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo fundamentais acha-se a indicação de que não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; fundamentais do homem no sentido de que todos, por igual, devem ser não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados (SILVA, 2004, p. 178)

Surgidos no período posterior à Segunda Guerra Mundial, os direitos de terceira dimensão tem por objetivo atingir a coletividade de forma difusa e nascem a partir de uma nova necessidade ou realidade. Neste contexto, aponta Patrícia Nunes Lima Bianchi:

A Constituição de 1988 estabeleceu, no *caput* do art. 225, o dever de preservação e defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, representando uma tendência mundial de incorporação nas Cartas Políticas, dos direitos fundamentais de terceira dimensão. Isso se dá em razão da proliferação de novos direitos, que vêm atender às necessidades do mundo contemporâneo, e que devem obter uma resposta dos ordenamentos jurídicos nacionais. (BIANCHI, 2007, p. 181)

Da mesma forma, já afirmava Carlos Alberto Lunelli (2011):

A constitucionalização do Direito Ambiental, com a sua elevação a direito fundamental da pessoa, revela a preocupação do legislador pátrio com a imprescindível necessidade de erradicação das mazelas despreocupadas com o meio ambiente. A Constituição, dedicando capítulo próprio ao meio ambiente (Capítulo VI), consolida a importância e a proteção almejada ao bem de todos, garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, afirmando, outrossim, que se trata de bem indispensável à vida humana, cabendo ao Poder Público, bem assim à coletividade, o dever de defendê-lo e preservá-lo para as futuras gerações. (LUNELLI, 2011, p. 11)

Assim, Paulo Afonso Leme Machado (2004) também corrobora integralmente:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao meio ambiente equilibrado é de cada um, como pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, estado de saúde, profissão, renda ou residência. O uso do pronome indefinido – “todos” – alarga a abrangência da norma jurídica, pois, não particularizando quem tem direito ao meio ambiente, evita que se exclua quem quer que seja. “O meio ambiente é um bem coletivo de desfrute individual e geral ao mesmo tempo”<sup>2</sup>. O direito ao meio ambiente é de cada pessoa, mas não só dela, sendo ao mesmo tempo “transindividual”<sup>3</sup>. Por isso, o direito ao meio ambiente entra na categoria de interesse difuso, não se esgotando numa só pessoa, mas se espraiando para uma coletividade indeterminada. Enquadra-se o direito ao meio ambiente na “problemática dos novos direitos, sobretudo a sua característica de “direito de maior dimensão”, que contém seja uma

dimensão subjetiva como coletiva, que tem relação com um conjunto de utilidades” – assevera o Prof. Domenico Amirante<sup>4</sup>. (MACHADO, 2004, p. 108)

Paulo Affonso Leme Machado refere ainda, em sua obra, que a garantia da preservação da vida e da dignidade humana são previsões contidas no caput do artigo 225, da CF, tendo-lhe aferida, portanto, a qualidade de direito fundamental. No mesmo trabalho segue asseverando que de fato a destruição ambiental acaba por comprometer a existência digna da humanidade, colocando em risco a própria vida humana. Segue seu raciocínio por uma análise dos parágrafos do artigo 225, fazendo referência a existência da preocupação em integrar de forma a conferir harmonia aos seres humanos e biota. Por fim, faz menção ainda de que é ao Poder Público que incumbe figurar como gestor destes bens ambientais, competindo também ao mesmo a prestação de informações e de contas acerca da utilização dos bens. (MACHADO, 2004)

Este mesmo entendimento do autor Paulo Affonso Leme Machado vem aprovado em todos seus termos, e oportunamente utilizado pela Declaração da Conferência do Rio de Janeiro de 1992.

Também o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3540, firmou posicionamento seguindo esta mesma linha de pensamento acerca da preservação do meio ambiente, através do voto do Ministro Relator Celso de Melo, referindo ser “um dos mais significativos direitos fundamentais: (...) que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações”. (ADI 3540 MC/DF)

Como bem referido por Paulo Afonso Leme Machado, o direito ao meio ambiente equilibrado é requisito indispensável para a garantia de uma qualidade de vida saudável, motivo pelo qual tem ganhado força e espaço: “A sadia qualidade de vida só pode ser conseguida e mantida se o meio ambiente estiver ecologicamente equilibrado. Ter uma sadia qualidade de vida é ter um meio ambiente não poluído” (MACHADO, 2004)

### 2.3 A JURISDIÇÃO AMBIENTAL ESPECIALIZADA

Insta fazer menção, logo de início, ao posicionamento de Patrícia Bianchi acerca da separação de poderes e da função jurisdicional na resolução de conflitos, qual seja:

O Estado brasileiro estabelece constitucionalmente o princípio da separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A este último cabe a função jurisdicional pública (estatal) para a resolução de conflitos sociais. Nestes termos, o indivíduo que procura por justiça, deve invocar aquela prestação valendo-se do seu direito de ação previsto na Constituição Federal (BIANCHI, 2007, p. 368).

A autora supra referida segue seus apontamentos asseverando que a nossa justiça pública brasileira, caracterizada por uma jurisdição una, inspirada na norte americana, tem por uma de suas competências, o julgamento de lesão e/ou de ameaça a direito, tendo garantido, em seu artigo 5º, a aplicação difusa das normas, na forma da lei. Entretanto, aduz, sabiamente, que fazer justiça não pode ser confundido com a simples aplicação da lei, que é o verdadeiro ponto da questão em comento. (BIANCHI, 2007)

Ainda, em referência da autora feita a Manoel Gonçalves Ferreira Filho, a mesma ilustra o seguinte:

[...] o juiz está adstrito à aplicação da lei, mas que a Constituição Federal de 1988 alargou a função jurisdicional, no sentido de que esta passou a observar não apenas o estrito cumprimento da lei (princípio da legalidade), mas também aqueles princípios que estão previstos no *caput* do art. 37, ou seja: os da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BIANCHI, 2007, p. 368)

José dos Santos Carvalho Filho bem ressalta que, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98, restou acrescido ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência. Isso se deu em razão do descontentamento social que se vislumbrava, decorrente da já conhecida impotência na luta frente a deficiente

prestação dos serviços públicos, que já causaram incontáveis prejuízos aos seus usufrutuários. O objetivo era de estabelecer obrigações concretas àqueles que os prestam. Em seguida, foi editada a Emenda Constitucional nº 45/04, também denominada “Reforma do Judiciário”, a qual, assim como a anterior, faz menção ao princípio da eficiência, e que teve por escopo a garantia de uma tramitação processual célere. A diferença desta última é que foi elaborada de forma mais direcionada ao judiciário e ao acesso à justiça, enquanto a primeira visava mais especificamente a prestação de serviço pela administração pública. (CARVALHO, 2008)

Desta feita, viu-se atingida, também, a legislação ambiental que já contava com dispositivos constitucionais e infraconstitucionais.

Neste novo cenário, se faz notório que a ausência da eficácia da norma, objeto de insatisfação social, fez com que não mais bastasse a simples existência desta por si só. Isso se deu em razão da urgência por resultados efetivos e não mais simplesmente teóricos.

Assim defende Carlos Alberto Lunelli:

Percebe-se a relevância que a tutela ambiental ganhou no cenário jurídico brasileiro, em especial depois da Constituição Federal de 1988, momento a partir do qual passou a ser considerada garantia fundamental da pessoa. Todavia, apenas a existência da tutela constitucional não é suficiente se não existirem magistrados comprometidos com a atual situação que reclama postura diferenciada e ativa na luta pela recuperação do ambiente há bastante tempo em degradação. (LUNELLI, 2011, p. 19)

Daí o porquê da importância da constituição de jurisdições especializadas dentro das Comarcas, de forma a materializar o direito que já existe no texto legal, mas que carece de colocação em prática.

O fato é que, especializar esta vara judicial traz à prestação jurisdicional resultados mais céleres e efetivos, além de remover a excessiva e pesada sobrecarga de serviço do judiciário. A individualização na análise dos processos de uma mesma temática em uma vara especializada permite que aqueles que trabalham diariamente com as suas especificidades estejam melhor preparados e, por conseguinte, possuam maior afinidade com o assunto, melhorando sua capacidade e agilidade na prestação deste serviço.

Segue afirmando, Carlos Alberto Lunelli:

Ocorre que os atores da marcha processual (advogados, juízes, promotores, etc), muitas vezes não se mostram perfeitamente adaptados ao tema ambiental, principalmente porque na academia, local apropriado para o aprimoramento da matéria, não se estudam e não se vê suficientemente a problemática acerca da indispensável proteção ao meio ambiente. (LUNELLI, 2011, p. 23)

Vladimir Passos de Freitas e Andréia Mendonça Agostini, utilizando-se da análise da obra de Carmem Fernanda Rodrigues, solucionam da seguinte forma:

Neste viés, mostra-se imprescindível a criação de varas especializadas em matéria ambiental, a fim de que os julgados estejam mais alinhados e sensíveis à questão ecológica. A especialização em matéria ambiental significa juízes e servidores mais preparados, segurança para as partes, órgãos ambientais e empreendedores, além de garantir maior efetividade às decisões tomadas pela vara ambiental. (FREITAS; AGOSTINI, 2012, p. 314)

É o que também reforça Patrícia Bianchi:

Inicialmente, para o exercício da função jurisdicional, o Poder Judiciário necessita de uma estrutura *material e humana*. Além de instalações adequadas, material de informática etc., necessita-se de pessoal especializado como técnicos, juízes, serventuários entre outros, isso tudo sob pena de que os processos permaneçam por reiterados anos nas prateleiras dos fóruns. (BIANCHI, 2010, p. 300)

Por experiência própria no convívio com a realidade de uma vara ambiental especializada, Mariana Almeida Passos de Freitas, em defesa a criação das mesmas, aponta o seguinte:

Em um juízo ambiental especializado, o magistrado passa a ter conhecimento de como atuam os peritos, tem maior contato com os advogados

ambientalistas e também com os órgãos ambientais, o que facilita em muito o trabalho. (FREITAS)

Pelo que se vê, garantido o direito a um meio ambiente equilibrado, em seguida é necessário assegurar, na esfera jurídica, uma solução adequada a estes litígios. A efetividade da norma poderá ser visualizada a partir de seu julgamento e consequente execução e cumprimento das decisões. O fato é que o judiciário brasileiro alcançaria maior eficácia na aplicação normativa e em suas decisões efetuando uma triagem nos processos, de forma a direcionar aqueles que se referem a matéria ambiental a uma única vara, fazendo com que estes sejam vistos e tratados com foco prioritário, de forma que o juiz ambiental tenha seus fundamentos aperfeiçoados e seja mais preciso em suas sentenças.

### 3 A ECOLOGIZAÇÃO DA JUSTIÇA E A EFICÁCIA

Criadas as leis para fins de proteção ambiental e conferido o valor de direito fundamental ao meio ambiente, em seguida é preciso pensar de forma ecológica dentro do espaço do Poder Judiciário a fim de conferir eficácia às normas e garantir o seu fiel e justo cumprimento.

Tratando-se o meio ambiente de um direito de todos, a preocupação deve ser não somente de uma fração populacional em específico, mas sim observada e assegurada em um cenário mundial, para as presentes e também futuras gerações. Assim entende Ana Maria Ferreira:

Em torno do homem gravita a proteção da tutela jurídica prevista pelo legislador constitucional pátrio. Ao indicar o homem como titular máximo do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, à sadia qualidade de vida, como fundamento do Estado Democrático de Direito, dirigindo-se não apenas à presente, mas também às futuras gerações, adotou o constitucionalista a visão antropocêntrica de inspiração na filosofia humanística. A opção do legislador constitucional pelo antropocentrismo não indica rigidez formal, mas ao destinatário da norma, visando, especialmente, proteger tudo que importa ao bem-estar humano, em sentido amplo. (FERREIRA, 2007, p. 55-56)

Conforme já referido em capítulo anterior e defendido por doutrinadores, não se deve confundir a simples aplicação da lei com fazer justiça, pois a lei depende de adequada interpretação ao caso concreto, a ser realizada pelos agentes do Poder Judiciário. Somente assim é possível alcançar a eficácia normativa que tanto se almeja.

Por eficácia, ensina Patrícia Bianchi:

Assim, a eficácia significa a qualidade da norma de produzir efeitos mediatos e imediatos, provenientes da sua condição de norma vigente. Normalmente, a eficácia é classificada como técnica, representando a qualidade da norma

que permite que os fatos ocorridos se submetam ao conteúdo da lei, conferindo juridicidade ao fato. A eficácia pode ser jurídica, no sentido de a norma apresentar-se apta a produzir efeitos jurídicos; e, ainda, a eficácia pode ser social ou significar efetividade, que representa a realização do conteúdo normativo no plano dos fatos, ou a conformidade da conduta à norma jurídica. (BIANCHI, 2010, p. 264)

O problema, conforme aduz João Maecos Adede y Castro (2010), não está no que tange a criação dessas normas, mas sim no momento de sua aplicação no processo de fato:

[...] poder-se-ia dizer que a questão da efetividade das normas, para efeitos de justificar na vida real o investimento feito na atividade legislativa é responsabilidade de quem as aplica, e não de quem as faz. No entanto, a preocupação em criar novas normas, cada vez mais específicas, ao invés de criar instrumentos reais de aplicação, além de interpretar ampliada e sistematicamente as já existentes, estabelece uma relação quase esquizofrênica com a sociedade. (CASTRO, 2010, p. 107)

Patrícia Bianchi formula observações neste mesmo sentido, referindo acerca da ausência de uma estrutura adequada:

[...] Observa-se que a falta de estrutura adequada à aplicação da norma também representa um fator de ineficácia das normas jurídicas, que faz com que estas não atinjam seus objetivos sociais, pela falta de meios materiais ou humanos para uma eficiente aplicação do Direito. (BIANCHI, 2010, p. 266)

O que se vê, no Brasil e também em outros países, é que dada a importância que o tema meio ambiente vem ganhando, com o passar do tempo o legislador viu a necessidade da criação de uma legislação específica que abrangesse o assunto, pelo que o fez de maneira desenfreada e, com isso, restaram-se positivados uma quantidade vultuosa de normas ambientais. Entretanto, a falha tem se manifestado no momento da aplicação de tais normas, eis que, em regra, esta não tem cumprido o fim para o qual foi criada e desenvolvida, de forma que se mostra ineficaz e dificilmente materializa-se.

### 3.1 PANORAMA GLOBAL

A realidade do direito ambiental em uma análise em panorama global, vem bem colocado por Georgette Nacarato Nazo e Toshio Mukai:

Se, como examinado até aqui, o direito brasileiro tem elaborado disciplinamentos diferenciados, procurando atender às exigências que se impõem à sociedade, neste final de milênio, sob outro ângulo, no campo das relações internacionais, não tem o País descurado de afinar-se à cooperação indispensável no concerto das nações. Com efeito, se bem quisermos assimilar os X princípios elencados no art. 4º da C.F. de 1988 que regem as relações internacionais, mister se torna examinar a dimensão do direito internacional na atualidade e suas especificidades, de sorte a melhor compreender o direito internacional ambiental de nomenclatura recentíssima, cujas fontes são, preponderantemente, internacionais. Alie-se, a isto, a circunstância de que o conteúdo desse direito internacional do meio ambiente preenche as lacunas existentes nos direitos internos (NAZO; MUKAI, 2001, p. 131)

Conforme ilustra Ana Maria Ferreira, partindo de um panorama mundial, desde a Revolução Industrial o aquecimento global vem afetando o meio ambiente em geral, o que já está devidamente reconhecido pela comunidade científica e também pela Organização das Nações Unidas (ONU). Esse cenário restou desencadeado por um desenfreado desenvolvimento econômico desde aquela época que, por sua vez, ignorou o provável e futuro esgotamento dos recursos naturais extensamente devastados com o cenário que se organizava. (FERREIRA, 2007)

No entanto, conforme sustenta Pedro Lenza (2012), não se deve esquecer que, em contraponto, o direito ao desenvolvimento, garantido constitucionalmente, também é um direito inalienável, conforme o artigo 1º da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento das Nações Unidas, motivo pelo qual deve ser afiançado. O autor ensina que há a necessidade de se estabelecer um equilíbrio, entre o direito ao meio ambiente e o direito ao desenvolvimento, de modo que sejam convergentes entre si, senão vejamos:

Conclui-se, então, que o direito ao desenvolvimento deve observar a questão ambiental. A CF/88, nos termos do art.170, caput, e VI, estabelece que 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, dentre outros princípios, o da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Nesse contexto, o art. 4.º, I, da Lei n. 6.938/81 já havia estabelecido que a Política Nacional do Meio Ambiente visará a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. (LENZA, 2012, p. 1200)

Neste contexto, foi necessária a criação de medidas, a nível global, que visassem promover proteção ao meio ambiente e aos bens ambientais. É o que afirma Ana Maria Ferreira:

[...] As reuniões de cúpula internacionais, antevendo a ausência de adoções de medidas preventivas nas nações desenvolvidas, e a degradação do meio ambiente crescente, com grave e profundas alterações climáticas, concluíram pela adoção de mecanismo que contribuísse para estancar a ação degeneradora do meio ambiente, neste intuito nasceu o Protocolo de Quioto, cujo padrão visa mitigar os danos ambientais para as presentes e futuras gerações. (FERREIRA, 2007, p. 85)

O referido Protocolo, conforme alude a autora, foi desenvolvido na forma de “um sistema de compensação e mitigação das emissões que geram aumento o aquecimento global para além das causas naturais, chamado MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo)”. Este, dentre tantos outros, é um tratado internacional referente a assuntos do meio ambiente, do qual o Brasil faz parte. Referidos tratados são recepcionados pela lei Brasileira e devem ser cumpridos obrigatoriamente, tendo-lhes conferido o valor de emenda constitucional. Para tanto, é necessário que se dê a aprovação mediante votação de ambas as casas do Congresso Nacional, em dois turnos em cada uma das casas, devendo ser aprovado por quórum qualificado. (FERREIRA, 2007)

O autor João Marcos Adede y Castro (2010) por meio de uma recapitulação histórica faz referência a alguns importantes tratados dos quais o Brasil participa, com

o propósito de solucionar problemas pontuais relativos ao meio ambiente, quais sejam:

[...] o Tratado dos Grandes Lagos, o Tratado de Jay, 1794, o Tratado de Webster-Ashburton, de 1842, o Tratado Boundary Water Agreement, de 1909, o Tratado relativo ao Rio Grande, no México, em 1944. Avançando no tempo, vamos ver que em 1935 os Estados Unidos já haviam assinado acordo com o Canadá para resolver litígio envolvendo poluição por dióxido de enxofre liberado por fundições de chumbo, e em 1968 foi assinada a Carta da Água, como resultado de negociações nascidas do acidente com o petroleiro Torrey Canyon (CASTRO, 2010, p. 34)

Em seguida, houveram outros tratados, não menos importantes, a citar: o de Roma (1957) que criou a Comunidade Econômica Europeia e no denominado Ato Único Europeu dedicou espaço a proteção ambiental; a Conferência de Meio Ambiente de Estocolmo (1972) que estabeleceu medidas para evitar os danos ambientais, além de passar a responsabilizar aqueles que os causarem, considerada, com isso, um marco do direito ambiental; a Conferência da ONU em Nova York (1977), entre outros.

Isso posto, fica evidenciado que em um cenário global, dada a necessidade surgida após o cenário que se instalou com a Revolução Industrial, a preocupação mundial com o meio ambiente cresceu e com isso os países se recobriram de normas de preservação do meio ambiente.

### 3.2 A REALIDADE DAS NORMAS AMBIENTAIS NO BRASIL

Conforme aduz Pedro Lenza, o constitucionalismo brasileiro foi moroso em abordar o meio ambiente em seu texto legal, o fazendo de forma expressa somente na Constituição Federal de 1988, quando então versou sobre o tema da seguinte forma:

Constituição de 1988: foi o primeiro texto a trazer, de modo específico e global, inclusive em capítulo próprio, regras sobre o meio ambiente, além de outras garantias previstas de modo esparso na Constituição, destacando-se

os seguintes artigos: 5.º, LXXIII (instrumento de tutela ambiental); 20, II a XI, e § 1.º (bens da União); 23, I, II, III, IV, VI, VII, IX e XI (competência administrativa, comum, cumulativa ou paralela, atribuída em relação aos quatro entes federativos: União, Estados, DF e Municípios); 24, VI, VII, VIII e XII (competência legislativa concorrente); 26, I, II e III (bens dos Estados); 30, VIII e IX (competência privativa enumerada); 91, §1.º, III (atribuição do Conselho Nacional de Defesa); 129, III (função institucional do MP para a promoção do inquérito civil e ajuizamento da ACP); 170, VI (princípio da ordem econômica); 174, §3.º (organização da atividade garimpeira e cooperativas); 176, §1.º (recursos minerais e potenciais de energia hidráulica); 186, II (função social da propriedade rural); 200, §3.º, II (comunicação social e proteção ambiental); 225 (proteção, de modo específico e global, do meio ambiente), 231, §§ 1.º e 3.º (índios) etc. (LENZA, 2012, p. 1202)

Ainda assim, há que se notar que algumas leis já existiam, anteriores a essa, e remontam ao Brasil Império, quando havia um código criminal em que estavam previstas penalizações àqueles que praticassem o corte ilegal de madeira, além da obrigação na reparação de danos no que se refere as terras devolutas. Conforme João Marcos Adede y Castro, assim seguiram-se os anos subsequentes em matéria de leis ambientais:

Surgiu-se, daí, uma série de normas de caráter ambiental ou que dispunham, mesmo com outras motivações, acerca de bens de natureza ambiental, como o Código Florestal, o Código de Águas, o decreto-lei que protege o patrimônio cultural, o Código de Pesca, o Código de Minas e o Código Penal (CASTRO, 2010, p. 107-108)

Seguindo, historicamente, João Marcos Adede y Castro ainda faz referência a criação do Estatuto da Terra, a Lei do Parcelamento do Solo para Fins Urbanos e, finalmente, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81). (CASTRO, 2010)

Conforme referenciado por Georgette Nacarato Nazo e Toshio Mukai:

No campo dos eventos, vários foram realizados, de inegável valia para o desenvolvimento do Direito Ambiental Brasileiro, mas nenhum teve tanta importância, para tal como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, a ECO-92, onde alguns diplomas legais internacionais importantes foram criados e que teve

como consequência a aceleração e a difusão da preocupação pelos problemas ambientais, no País e fora dele. (NAZO; MUKAI, 2001, p. 130)

Em seguida, a Segunda Conferência para o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida na Rio-92, foi um evento de grande relevância e que transmitiu um novo ideal acerca da questão ambiental, conforme explica Ana Maria Ferreira (2007):

Com a consolidação do desenvolvimento industrial, as transformações que ocorrem no mundo e o crescimento econômico sob a forma de um capitalismo voraz, conclui-se indubitavelmente, que prevaleceu a visão utilitarista antropocêntrica acolhida pela Declaração Rio-92, passando a ser o norte da política ambiental internacional, segunda a qual "*os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza*". (FERREIRA, 2007, p. 57-58)

Para fins explicativos, de acordo com Édis Milaré, o centro de nossas preocupações acerca de sobrevivência, que são a espécie humana ou o próprio planeta como um todo, fez com que surgissem posições antropocêntricas e ecocentricas, também chamadas biocentricas. A primeira coloca o homem como centro do universo. Já a segunda, nega ser o homem o centro do universo e tem um foco voltado à vida em um todo, e tudo aquilo que a circunda. (MILARÉ, 2005)

A partir de então, evidenciada a impossibilidade de ignorar a nova e crescente preocupação ambiental, desencadeou-se uma criação desenfreada de normas ambientais, como aduz João Marcos Adede y Castro (2010):

Esta fúria legislativa chegou ao ponto de que diversos legisladores do Brasil inteiro terem apresentado propostas de aprovação de Códigos de Meio Ambiente Municipal, em que repetem exaustivamente normas já legisladas ou fazendo disposições flagrantemente contraditórias às normas superiores (CASTRO, 2010, p. 108)

De fato, viu-se o tema ambiental recoberto de direitos em teoria, tomada de um contorno exclusivamente formal, mas falho na sua aplicação prática. João Marcos

Adede y Castro coloca a situação atual com a mais profunda clareza ao explicar que, muito embora haja dificuldade em exercer uma pesquisa processo a processo, descartadas as raras exceções, o cenário jurídico em matéria ambiental é basicamente o mesmo, sendo explícita a ineficácia dos preceitos de direito ambiental, eis que cada caso exige um comportamento, uma interpretação e uma aplicação que foge à rotina. Outrossim, tendo em vista a pífia punição aplicada para a maioria dos crimes inferiores a dois anos e, portanto, de competência da Justiça Especial Criminal, o processo ambiental sofre com o descrédito, eis que se acredita punir tão somente com prestação pecuniária, não alcançando o fim a que se destina, qual seja da redução da prática de danos ambientais. Somado a isso, na maioria das vezes está um Poder Judiciário vinculado à cobrança de cumprimento de estatística de processos findos, de forma que apenas interessa cumprir a norma, sem que se observe os efeitos práticos do caso concreto. (CASTRO, 2010)

Mais uma vez, o Brasil mostrou-se basicamente inerte na aplicação prática das normas ambientais, como exhibe Édis Milaré, ao se referir a avaliação do Fórum Rio +5:

A Conferência Rio +5, realizada no Rio de Janeiro de 13 a 19.03.1997 com o objetivo de avaliar os avanços na área ambiental nos cinco anos desde a ECO 91, mostrou que os remédios até então propostos não funcionaram ou sequer foram ministrados. As iniciativas, de modo geral, se revelaram tímidas e pontuais, deixando pendentes os desafios na busca de um desenvolvimento sustentável e justificando as ponderações do ex-presidente da extinta União Soviética, Mikhail Gorbachev, de que, a continuarmos nas direções em que vamos, as mudanças na biosfera serão irreversíveis, porque vão interferir deletariamente nos sistemas vivos e na auto-regulação do nosso Planeta. E nós não tivemos outro sistema para substituí-la. Precisamos restringir nossas atividades destrutivas pois se não encontrarmos um novo patamar civilizatório, dentro de pouco tempo a terra poderá viver sem nós. [...] (MILARÉ, 2005, p. 129-130)

Patrícia Bianchi chama atenção para o que denomina de crise no sistema jurídico brasileiro, e assevera o seguinte relativamente às normas de direito ambiental no Brasil:

No que diz respeito à eficácia destas últimas, importa ressaltar a diferença entre o que está estabelecido nos textos que tratam das questões ambientais e a respectiva prática jurisdicional ou político-administrativa. Existe uma relutância, por parte dos operadores jurídicos, entre outros, na aplicação de muitas diretrizes aos casos concretos. Um exemplo disso é o descumprimento da Agenda 21 que, segundo Vieira, apesar dos avanços ocorridos na área ambiental, no Brasil, a dinâmica do sistema de gestão ambiental ainda é marcada por um déficit de conhecimento científico inter e transdisciplinar, de eficiência operacional nos mais variados níveis de ações do governo; e também um déficit de participação popular efetiva nos âmbitos de decisão. Como observado anteriormente, o grande problema acerca da questão ambiental não está localizado propriamente nas normas jurídicas em si, e sim na sua efetiva aplicação no plano dos fatos. (BIANCHI, 2010, p. 294-295)

Édis Milaré (2005) também conclui a ocorrência deste mesmo fenômeno, e reafirma a ausência de eficácia nacional, desta vez no que se refere à Agenda 21 brasileira:

Resta uma observação final: a simples existência de uma Agenda 21 não assegura a sua efetividade e sua eficácia. O que importa são as ações concretas. Por isso, podemos inferir que há documentos estéreis, por uma parte, ao passo que há muitas realizações efetivas, por outra parte, ações estas que vêm sendo notícia prévia dos respectivos documentos. [...] (MILARÉ, 2005, p. 85)

Utiliza-se da pesquisa jurisprudencial de Patrícia Bianchi para ilustrar de forma concreta a eficácia da norma jurídica contida no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal. A autora constatou, da análise de 226 decisões dos Tribunais Regionais Federais e Superior Tribunal de Justiça, em trâmite desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, que a tendência é que os tribunais regionais e superiores julguem temas de caráter processual, e não as questões materiais. O que acontece, e conferido pela frequente repetição dos temas, é que a dificuldade de compreensão dos Estados e Municípios acerca da concorrência de poderes legislativos para disciplinar assuntos relativos ao meio ambiente é um dos fatores geradores de dissídios. Também ocorre no que diz respeito à propriedade privada e proteção ambiental. A autora ainda afirma que outros fatores afetam a realização do direito e sua eficácia, quais sejam a falta de estrutura do Poder Judiciário, as questões

inerentes ao exercício da magistratura (imparcialidade e controle do exercício da magistratura) e o problema do acesso à justiça. (BIANCHI, 2010)

Mais uma vez, nota-se do exposto que a norma existe e é fartamente encontrada na própria Constituição Federal e também em leis esparsas. Contudo, a materialização deste direito ainda encontra obstáculos, mostrando-se ineficaz no caso concreto. Dentre as alternativas, novamente insta referir que está a criação de varas ambientais especializadas dentro das Comarcas, as quais contariam com maior capacidade de julgar com a categoria e conhecimento adequados à complexidade do processo.

## 4 O DIREITO DE ACESSO

Conforme todo o exposto, a eficácia do processo ambiental resta comprometida ao se deparar com a falta de estrutura e também com o despreparo do Poder Judiciário. Ainda assim, há que se pontuar a existência de meios de acesso aos direitos ambientais no Brasil, forma pela qual se busca a satisfação desses direitos.

Note-se que a obrigação da prestação da tutela jurisdicional é do Estado.

Quando a tutela jurisdicional abrange a temática dos direitos do meio ambiente, Celso Antonio Pacheco Fiorillo assim ensina:

A defesa do meio ambiente, em razão da natureza do bem tutelado, que, como sabemos é difuso, e conforme determina o art. 19 da Lei da Ação Civil Pública, receberá tratamento direto e primário das normas procedimentais previstas na jurisdição coletiva (CDC + LACP) e somente de forma *secundária* (subsidiariamente) deverão ser aplicados o Código de Processo Civil e os demais diplomas. Como exemplo, tratando-se de ação popular ambiental, apenas de modo subsidiário e naquilo que não contrariar o procedimento da jurisdição civil coletiva, é que a Lei n. 4.717/65 deverá ser aplicada. Conclui-se, destarte, que, quando se tratar de ação coletiva para defesa do meio ambiente, deverão ser utilizadas as regras previstas no Título III do Código de Defesa do Consumidor, combinado com o que dispõe a Lei da Ação Civil Pública. (FIORILLO, 2008, p. 367)

Continuamente, Celso Antonio Pacheco Fiorillo explana os princípios e aspectos processuais inerentes a ação, e também como se dão as condições e elementos da mesma, fazendo, logo de início, referência à notável preocupação do legislador com o acesso pleno e eficaz à justiça, quando então dispensou quaisquer despesas, até mesmo de condenação, quando das ações coletivas abrangidas pelo Código de Defesa do Consumidor, garantindo o livre acesso à justiça, pelo que se faz importante referenciar estes meios de acesso. (FIORILLO, 2008)

## 4.1 OS INSTRUMENTOS LEGAIS PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE

Os instrumentos legais para a tutela do meio ambiente estão colocados por Celso Antonio Pacheco Fiorillo da seguinte forma:

No que toca à proteção do meio ambiente, esta pode ser efetivada através de vários instrumentos colocados à disposição dos cidadãos e dos legitimados, como, por exemplo, o mandado de segurança coletivo, a ação popular constitucional, o mandado de injunção e a ação civil pública. (FIORILLO, 2007, p. 416)

Diante disso, relevante realizar uma breve análise individualizada de cada um destes instrumentos.

### 4.1.1. Ação civil pública

Inicialmente, é necessário compreender que a ação civil pública, prevista na Lei n.º 7.347/85, destina-se não somente a tutela dos interesses ambientais, mas também a outras matérias de direito. Sua atuação foi ampliada com o advento da Constituição Federal de 1988, quando então o seu artigo 129, inciso III, restou expresso da seguinte forma:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Do ponto de vista de Paulo de Bessa Antunes, as ações civis públicas relativas ao meio ambiente são as que permitem maior ampliação do instrumento processual, considerando-se que sua amplitude se dá em função da existência de interesses difusos caracterizados por se tratarem de uma extensão de um direito fundamental,

fazendo com que não se confunda com meras postulações corporativas. (ANTUNES, 2004)

Conforme Édís Milaré, a missão da ação civil pública é a seguinte:

A ação civil pública insere-se nesse quadro de grande democratização do processo e num contexto daquilo que, modernamente, bem sendo chamado de “teoria da implementação”, atingindo, no Direito brasileiro, características peculiares e inovadoras. De fato, os direitos conferidos no plano material só fazem sentido quando o ordenamento jurídico coloca nas mãos de seus titulares, ou de seus representantes ideológicos (Ministério Público, associações etc.), mecanismos efetivos para seu exercício. Essa a missão da ação civil pública. (MILARÉ, 2005, p. 919)

Ainda de acordo com Édís Milaré, sua natureza jurídica é de direito infligido a entes públicos e privados para tutela de interesses coletivos em sentido estrito. Seu fundamento constitucional está no artigo 5º, inciso XXXV, garantindo a apreciação do Poder Judiciário quando da lesão ou ameaça a direito, restando contemplado tanto o direito coletivo, quanto o transindividual. Tem por escopo o impulso na autuação da função jurisdicional, de forma a tutelar os interesses vitais da comunidade. Traduz ainda, que com o advento da Lei n.º 7.347/85, instaurou-se uma revolução na ordem jurídica:

A Lei n.º 7.347/85 significou, sem dúvida, uma “revolução” na ordem jurídica brasileira, já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na tutela de situações fático-jurídicas de diferente natureza, vale dizer, daqueles conflitos que envolvem interesses supra-individuais – difusos, coletivos e individuais homogêneos (MILARÉ, 2005, p. 931-932)

No entendimento de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, a ação civil pública não apenas serve à defesa dos direitos difusos ou coletivos, mas também aos direitos individuais homogêneos, conceituados pelo Código de Defesa do Consumidor. Ajuizada a ação será expedido edital para que os lesados possam intervir como litisconsortes, o que lhes é facultado. Na fase de conhecimento a sentença irá reconhecer a responsabilidade pela indenização, em seguida, após o trânsito em

julgado, poderá haver a execução, sendo necessária a expedição de novo edital. Tem por legitimados ativos o rol taxativo do artigo 82 do Código de Defesa do Consumidor, e também do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública. (FIORILLO, 2008)

Deste mesmo rol Édís Milaré também faz referência:

É o que ocorre com a ação civil pública, em que o poder de provocar o Judiciário para a defesa de interesses transindividuais foi conferido, por lei, ao Ministério Público, às pessoas jurídicas estatais, às entidades e órgãos da administração pública, direta e indireta, ainda que sem personalidade jurídica, e às associações que ostentem um mínimo de representatividade, e onde não há coincidência entre o titular do bem lesado (= coletividade) e o sujeito do processo. (MILARÉ, 2005, p. 927)

O inquérito civil, como dispõe Celso Antonio Pacheco Fiorillo, é medida antecedente de eventual ação civil pública e é de competência do Ministério Público, podendo haver, durante o seu trâmite, manifestação de qualquer interessado. Apesar de se tratar de peça importante, pode ser dispensado. Tem por escopo amealhar o material necessário e averiguar a existência de motivos ensejadores da ação, evitando ações temerárias. Não havendo fundamentos para a propositura da ação, cabe ao Ministério Público requerer seu arquivamento. Por força do inquérito poderá ser ajustado um compromisso de ajustamento de conduta entre os órgãos públicos e os interessados, para que se adequem às exigências legais. Esse compromisso, na opinião do autor, garante a eficácia na tutela dos direitos coletivos eis que satisfaz o pleno acesso à justiça, sem a necessidade do ingresso em juízo, tendo-lhe conferida eficácia de título executivo extrajudicial. (FIORILLO, 2008)

De acordo com a doutrina de Paulo de Bessa Antunes, a competência para o processamento e o julgamento das ações civis públicas é contraditória, de forma que conclui por ser territorial, pelo que explica:

Há que ser considerada a eventualidade da existência de dano que, por suas dimensões excepcionais, ultrapasse os limites de uma única Comarca e que, neste caso, se reproduza em várias localidades que, juridicamente, podem ser Comarcas diversas. Ora, em minha opinião deve ser considerado que, em se tratando de matéria de competência relativa, o ajuizamento poderá ocorrer em qualquer uma das Comarcas nas quais o evento danoso tenha produzido consequências. Evidentemente que, se ajuizados mais de um

processo visando à reparação do dano, em Comarcas diferentes ou em mais de uma Vara da mesma Comarca, prevalecerá a competência daquela que primeiro tenha tido conhecimento dos fatos (mediante despacho citatório exarado pelo órgão judicial), por força da prevenção. Do ponto de vista estritamente prático, recomenda-se seja o feito ajuizado na Comarca do local onde o dano tenha sido iniciado, onde o evento lesivo se verificou, desconsiderando-se repercussões em outras Comarcas. Tal recomendação tem por objetivo facilitar a produção de provas. Daí poderá uma repercussão socialmente mais eficaz para o processo. [...] (ANTUNES, 2004, p. 882-883)

Por fim, entende-se que, conseqüentemente, a competência para os bens de titularidade da União Federal é da Justiça Federal.

#### **4.1.2. Ação popular**

O doutrinador Celso Antonio Pacheco Fiorillo, aduz ser a ação popular um dos remédios constitucionais mais antigos, datada sua existência desde o direito romano. Contou com previsão constitucional no Brasil, pela primeira vez, em 1934, e hoje com previsão expressa no artigo 5.º, inciso LXXIII, da Constituição Federal. Tem por objeto a “defesa de bens de natureza pública (patrimônio público) e difusa (meio ambiente), o que implica a adoção de procedimentos distintos”. Tem por pressuposto da ação a ocorrência de ato lesivo ao meio ambiente, sendo que a legitimidade passiva é sempre do responsável por tal ato. A competência para julgar vai ser sempre a territorial, ou seja, onde ocorreu o dano, independentemente de onde este teve origem. (FIORILLO, 2008)

Às pessoas físicas, que não possuem legitimidade ativa para atuar em ação civil pública, resta a opção do acesso à justiça por meio de ação popular, a fim de ter seu direito resguardado. Assim doutrina Édís Milaré:

As pessoas físicas, conquanto não legitimadas expressamente, encontram na ação popular o meio adequado para fazer atuar a função jurisdicional do Estado em prol do interesse público, a teor da ressalva constante do art. 1.º da Lei 7. 347/85 e do disposto no art. 5.º, LXXIII, da atual Carta. (MILARÉ, 2005, p. 927)

A ação popular tem previsão constitucional no artigo 5º, inciso LXXIII, e capitulou o meio ambiente de forma expressa, nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

No que se refere ao teor do artigo 1º da Lei n.º 7.347/85, imprescindível colacionar em todos os seus termos, de forma que resta disposto da seguinte forma:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

III - à ordem urbanística; (Incluído pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001)

III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - (VETADO).

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

IV - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; (Renumerado do Inciso III, pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001)

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Incluído pela Lei nº 8.078 de 1990)

V - por infração da ordem econômica. (Incluído pela Lei nº 8.884 de 1994)

V - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. (Renumerado do Inciso IV, pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001)

V - por infração da ordem econômica e da economia popular; (Redação dada pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

V - por infração da ordem econômica; (Redação dada pela Lei nº 12.529, de 2011).

VI - por infração da ordem econômica; (Renumerado do Inciso V, pela Lei nº 10.257, de 10.7.2001)

VI - à ordem urbanística; (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. (Incluído pela Lei nº 12.966, de 2014)

VIII – ao patrimônio público e social. (Incluído pela Lei nº 13.004, de 2014)

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001) (LEI Nº 7.347/85)

Na concepção de Paulo de Bessa Antunes é um dos meios mais tradicionais de defesa no direito brasileiro, em que ao cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, é conferido o direito de agir em nome próprio e em defesa de um bem coletivo, ressalvada ainda a possibilidade de agirem em litisconsórcio. (ANTUNES, 2004)

#### **4.1.3. Mandado de segurança coletivo**

Paulo de Bessa Antunes coloca o mandado de segurança como uma inovação da Constituição de 1988, regulado pelo artigo 5.º, incisos LXIX e LXX. (ANTUNES, 2004)

Sua previsão constitucional está disposta nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Da análise da doutrina de Édis Milare, compreende-se que o mandado de segurança coletivo, abordado pelo artigo 5.º, inciso LXX, da Constituição Federal, confere direitos à defesa dos interesses de entidades associativas, partidos políticos e sindicatos. Afirma que a legitimação ativa se dá por meio da extraordinária, ou seja, pode haver substituição processual em que o particular pode, em nome próprio, defender interesse alheio em juízo. Essa premissa só ocorre vez que existe previsão legal neste sentido. Assim, havendo ato abusivo ou ilegal que venha a causar riscos ou danos ao meio ambiente, cabível mandado de segurança. O autor coloca os objetivos do mandado de segurança coletivo da seguinte forma:

Assim, o mandado de segurança coletivo tem como objetivo nuclear a defesa dos filiados de um partido, de um sindicato, de uma entidade de classe ou associação. Nada impede, contudo, que um desses entes se utilize desse remédio heroico para combater um ato abusivo e ilegal de uma autoridade administrativa que repercuta em direitos difusos, dentre eles o meio ambiente (MILARÉ, 2005, p. 994)

Para bem exemplificar, Paulo de Bessa Antunes traz a seguinte situação fática:

É possível figurar-se a hipótese de um sindicato de trabalhadores em usinas de metalurgia que, no dissídio coletivo da categoria, logrou inserir cláusulas de proteção do meio ambiente do trabalho, tais como a instalação de filtros antipoluição, plantio de árvores no terreno da indústria e outras. Tais cláusulas, por exemplo, não estão sendo cumpridas pela empresa. O sindicato tem, evidentemente, direito líquido e certo de exigir judicialmente que tais cláusulas sejam implementadas pela empresa. Daí ser cabível o mandado de segurança. (ANTUNES, 2004, p. 889)

Em resumo, da análise da doutrina de Celso Antonio Pacheco Fiorillo, é importante notar que há referência ao rol de legitimados ativos da ação, os quais foram trazidos pela Constituição, e não são taxativos. Dessa forma, a legitimação ativa é ampliada para além dos limites no Ministério Público. O autor ainda, por fim, define o mandado de segurança coletivo como uma espécie de ação civil pública, tendo por

sujeito passivo da ação a autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuição do Poder Público. (FIORILLO, 2008)

#### **4.1.4. Mandado de injunção**

Para Édis Milaré, o mandado de injunção é mais uma alternativa, que vem contemplada pelo artigo 5.º, inciso LXXI, da Constituição Federal, de acesso garantido a qualquer pessoa, seja ela física ou jurídica, nacional ou estrangeira, que veja seu direito cerceado por ausência de norma regulamentadora. Para tanto é necessário ser o titular personalíssimo de um direito, de uma liberdade ou de uma prerrogativa, de forma que possua interesse de agir. O juiz de direito, nestes casos, não toma para si o papel do legislador, mas apenas preenche a lacuna existente na norma. Tem por finalidade a conferência de clareza ao instrumento. O doutrinador segue exemplificando a medida nos seguintes termos:

Tome-se o caso de indústria poluidora que se instala sem estudo prévio de impacto ambiental, tido como indispensável pela Constituição. A esse estudo deve ser dada ampla publicidade, nos termos de provindoura regulamentação. Tal não ocorrendo, conceder-se-á injunção para que a atividade agressiva ao meio ambiente seja obstada. (MILARÉ, 2005, p. 996)

A previsão legal constitucional do mandado de injunção está disposta nos seguintes termos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Celso Antonio Pacheco Fiorillo, por sua vez, corrobora do mesmo entendimento e vem complementar elencando os pressupostos de cabimento da ação, quais sejam: a ausência de norma regulamentadora, não bastando mera injustiça ou imoralidade da norma; e a inviabilidade de exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas prescritas na norma, ou seja, a inviabilidade pode ser somente parcial, mas deve obrigatoriamente configurar dificuldade na efetivação de prerrogativas. Em suma, tem por objeto, através de uma interpretação ampliativa, toda a ocasião em que, ausente ou omissa a norma regulamentadora, haja inviabilidade no exercício de todo e qualquer direito e liberdades constitucionais. Sua finalidade é regulamentar de forma a assegurar o direito já existente. (FIORILLO, 2008)

## 5 CONCLUSÃO

Ao concluir-se o presente estudo sobre a geração de eficácia na especialização de varas judiciais ambientais, explica-se que a pretensão não é descabida, visto que o judiciário vem aplicando as normas de forma dogmática, sem alcançar os fins para qual são criadas, qual seja o de justiça, conscientização e mudança no cenário ambiental, visto sua importância para as presentes e futuras gerações.

A proteção ao meio ambiente não é meramente um direito e uma obrigação de determinada parcela populacional, pois ela também interferirá diretamente na economia, no desenvolvimento e no bem-estar do país, e do mundo.

Ao analisar-se alguns julgados, contata-se que, nosso judiciário tem uma demanda maior no que se refere a dificuldade de interpretação normativa, que demanda a intervenção dos tribunais regionais e tribunais superiores.

Segundo a problemática ora levantada, o direito ao meio ambiente possui uma legislação farta, mas encontra impasses no momento de sua aplicação, eis que demanda de conhecimento específico acerca do assunto, o que nem sempre é encontrado dentro de um Poder Judiciário sobrecarregado e mal gerido.

Da forma como foi explanado durante o desenvolvimento desta monografia, o direito ao meio ambiente, hoje consagrado como direito fundamental, tem dificuldades em se materializar no plano do judiciário.

O que se vê é que após restar garantido o direito a um meio ambiente equilibrado, em seguida é necessário assegurar, na esfera jurídica, uma solução adequada a estes litígios e, para tanto, os doutrinadores apontam a criação de Varas Ambientais Especializadas como solução, fazendo com que estes sejam vistos e tratados com foco prioritário, de forma que o juiz ambiental tenha seus fundamentos aperfeiçoados e seja mais preciso em suas sentenças.

Vale enfatizar que a resposta ao problema ora levantado foi dada ao longo desta pesquisa, ou seja, ao questionar se a criação de Varas Ambientais

Especializadas nas Comarcas traria maior eficácia ao processo, onde a resposta encontrada foi positiva.

O Direito Ambiental está interligado com o Direito Penal, onde a aplicação das sanções penais ambientais tem como objetivo elementar assegurar a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como, o equilíbrio da aplicação da legislação.

A qualidade de vida da atual geração e das futuras, enfim, tudo o que envolve essa questão que como os recursos naturais devem ser utilizados de forma a manter o equilíbrio natural.

## REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BIANCHI, Patrícia. **Eficácia das Normas Ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 20. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CASTRO, João Marcos Adede y. **Direito Ambiental Positivo versus Princípios de Direito Ambiental: um falso dilema**. São Paulo: LTR Editora, 2010.
- FERREIRA, Ana Maria. **O Direito Ambiental no Brasil: Viabilização da Energia Elétrica**. São Paulo: RCS Editora, 2007.
- FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FREITAS, Vladimir Passos de; AGOSTINI, Andréia Mendonça. **A Especialização da Jurisdição Ambiental Como Garantia de Efetividade do Direito Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado**. Revista AJURIS, v. 39 – n. 128, dezembro 2012. Disponível em <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=245>>. Acesso em 20 ago. 2016.
- FREITAS, Mariana Almeida Passos de. **A Criação da Primeira Vara Federal Ambiental**. Revista online Administração da Justiça. Disponível em: <<http://www.ibrajus.org.br/revista/artigo.asp?idArtigo=245>>, acesso em 20 ago. 2016.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- LUNELLI, Carlos Alberto. **Direito, Ambiente e Políticas Públicas**. Curitiba: Juruá, 2011.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. Ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente – doutrina – jurisprudência – glossário**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

NAZO, Georgetie Nacarato; MUKAI, Toshio. **O Direito Ambiental no Brasil: Evolução Histórica e a Relevância do Direito Internacional do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Revista de Direito Administrativo, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23.ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm)>. Acesso em 30 ago. 2016.

**ADI 3540 MC/DF**. Medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade. (Relator: Min. CELSO DE MELLO, Julgamento: 01/09/2005, Órgão Julgador: Tribunal Pleno). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28tipico+direito+de+terceira+gera%E7%E3o%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/gwysg24>>. Acesso em 13 jul. 2016.