

A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NA TUTELA DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE

THE JUDICIALIZATION OF POLITICS IN RIGHTS PROTECTION THE ENVIRONMENT

BRUNO CÉSAR GURSKI

Advogado (UNICURITIBA), Doutorando em Ciência do Solo (UFPR/CAPES), membro do grupo de pesquisas “Epistemologia e Direito” (CNPq/UNICURITIBA). Email: brunogurski@ufpr.br.

VIOLETA SARTI CALDEIRA

Socióloga (PUC-SP), mestra em Ciência Política (PUC-SP), prof^a titular do UNICURITIBA, orientadora do grupo de pesquisas “Judicialização da Política” (CNPq).

JOSÉ EDMILSON DE SOUZA-LIMA

Pós-Doutor e Pesquisador-docente do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento (PPGMADE/UFPR) e do Mestrado em Direito do UNICURITIBA. Líder do grupo de pesquisa Direito e Sustentabilidade (CNPq/UNICURITIBA) e pesquisador do grupo Epistemologia e Sociologia Ambiental (CNPq/UFPR). Curitiba-PR, Brasil. Email: zecaed@hotmail.com.

RESUMO

No processo político histórico brasileiro parte das condições facilitadoras da judicialização da política pode ser identificada a partir do processo de redemocratização e reconstitucionalização do Brasil, que propiciaram o surgimento e a consolidação desse processo de intervenção do Poder Judiciário em assuntos políticos, ampliando o acesso à justiça, inclusive nos direitos difusos e coletivos. Os

interesses coletivos representam um novo patamar na tutela dos direitos, porque antigamente havia um individualismo processual em que somente o titular do direito era legitimado para propositura de ação para tutelar aquele direito. O direito de ação era tido como propriedade individual e privada. No processo da ação popular, como nos relativos ao meio ambiente, a jurisdição é exercida com os objetivos imediatos de cada um e também com vistas a institucionalizar a participação do indivíduo na determinação dos destinos da sociedade política. A ação civil pública é o principal instrumento para implementação de políticas públicas nas questões referentes à tutela dos direitos difusos e coletivos. O objetivo deste artigo é verificar como a judicialização da política surgiu no Brasil no âmbito ambiental e verificar as mudanças ocasionadas por este fenômeno na tutela do meio ambiente no estado do Paraná. Dos agentes com legitimidade para propor ação civil pública, somente o Ministério Público e as associações usaram de suas atribuições.

PALAVRAS-CHAVE: ação civil pública, Poder Judiciário, Ministério Público, associações, política pública.

ABSTRACT

In the great Brazilian historical political process of the conditions that facilitate the legalization of politics can be identified from the democratization process and reconstitutionalization of Brazil, which led to the emergence and consolidation of the judiciary process of intervention in political affairs, expanding access to justice, including the diffuse and collective rights. The collective interests represent a new level in the protection of rights, because in the past there was a procedural individualism in which only the right holder was legitimate for bringing action to protect that right. The right of action was taken as individual and private property. In the process of popular action, such as those concerning the environment, jurisdiction is exercised with the immediate objectives of each and also in order to institutionalize the participation of the individual in determining the political society destinations. The civil action is the main instrument for implementing public policies on issues concerning the protection

of diffuse and collective rights. The purpose of this article is to see how the legalization of politics emerged in Brazil in the environmental context and verify the changes brought about by this phenomenon in the protection of the environment in the state of Parana. The agents entitled to propose civil action, only the prosecutor and associations have used their duties.

KEYWORDS: civil action, judiciary, prosecution, associations, public policy.

INTRODUÇÃO

O crescente ativismo judicial refletido no fenômeno da judicialização da política verificado atualmente na sociedade tem despertado a doutrina à discussão da extensão e efeitos desse fenômeno. A questão ambiental não escapa dessa tensão, pois o debate em torno do desenvolvimento sustentável está na base do aumento das ações de dano ambiental não só no Brasil, mas mundialmente.

Primeiramente se verificou a transformação do Poder Judiciário como forma de explicar o surgimento do fenômeno da judicialização da política e sua influência no sistema político brasileiro. Em seguida, abordou-se o papel das ações diretas de inconstitucionalidade no processo de judicialização da política no Brasil.

O meio ambiente é abordado primeiramente, por meio de um histórico da política ambiental brasileira e como esta está atrelada ao surgimento dos direitos difusos e coletivos no Brasil. Posteriormente, fez-se um estudo de como as ações coletivas ambientais contribuíram para uma nova forma de se pensar o processo. A ação civil pública é tida como o principal instrumento na tutela dos direitos ao meio ambiente, por isso, faz-se uma abordagem da legislação pertinente ao assunto, bem como dos legitimados para a propositura deste tipo de ação.

Como o meio ambiente está atrelado e em confronto com outros setores da sociedade, aborda-se a questão do conflito com o desenvolvimento econômico e por último, como um resultado dos assuntos abordados neste trabalho é verificado como a dinâmica da tutela ambiental é tratada no Estado do Paraná.

Teve-se como objetivo no presente artigo verificar como a judicialização da política surgiu no Brasil no âmbito ambiental e verificar as mudanças ocasionadas por este fenômeno na tutela do meio ambiente no estado do Paraná.

1. INFLUÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NO SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO

A ideia desta seção é demonstrar como o poder judiciário interfere no sistema político brasileiro.

O Poder Judiciário nasceu no século XVIII nos Estados Unidos e na França, em contextos senão opostos, muito diferentes no que tange o controle de constitucionalidade (ARANTES, 1997, p. 01-05). Os estadunidenses começaram a se organizar para conseguir direitos sociais e foram alterando o papel do Judiciário na sociedade, na medida em que não tinha somente a função de prestação de justiça nos conflitos entre particulares, mas também uma função de poder político de efetivação dos direitos na sociedade. Desde então, notou-se a potencialidade do Judiciário para efetivar os direitos na sociedade moderna. Uma mudança social efetiva que serviria como instrumento de ações populares.

Como consequência dessa nova concepção de ampliação da esfera de atuação do Judiciário, houve alteração no seu quadro político-institucional, que propiciou maior inserção do Poder Judiciário em questões essencialmente políticas, o que se convencionou denominar judicialização da política. Tal fenômeno, característico de democracias consolidadas, decorreu de condicionantes e peculiaridades vivenciadas na ordem política, econômica e social e gerou consequências visíveis na democracia brasileira (VERBICARO, 2008, p.390-392).

No Brasil houve inversão na ordem do surgimento dos direitos: primeiramente surgiram os direitos sociais compreendidos como direitos de 3ª geração, por segundo os direitos civis, entendidos como direitos de 2ª geração, e somente por último que surgiram os direitos políticos, que compreendem os direitos de 1ª geração. Ao que parece, essa inversão ampliou a importância do poder Judiciário e, ao mesmo tempo, minorou a importância do poder Legislativo, pois qualquer assunto tem que passar pelo crivo do Judiciário. Trata-se de uma relação em que predomina o controle do Judiciário sobre o Legislativo (CARVALHO, 2007, p. 174-175).

O sistema presidencialista adotado no Brasil utiliza o princípio da separação e independência entre os poderes. Tal modelo, contudo, permite aos poderes, principalmente o Legislativo e o Executivo, utilizarem-se de funções atípicas, em ocasiões restritas constitucionalmente, com o objetivo de manterem sua hegemonia, mas o que acaba ocorrendo é um aproveitamento dessas funções para gerar um fortalecimento de um dos poderes sobre os outros. Esse fenômeno é facilmente verificado no poder Judiciário por meio do controle de constitucionalidade e da edição de súmulas vinculantes. Conseqüentemente, essas atribuições aumentaram a responsabilidade do Judiciário de exercer a mediação política entre os dois outros poderes e no controle constitucional dos atos legislativos e de governo, visto o reconhecimento que a sociedade fornece às decisões do poder Judiciário (SADEK, 2004).

No processo político histórico brasileiro grande parte das condições facilitadoras da judicialização da política pode ser identificada, especialmente, a partir do processo de redemocratização e reconstitucionalização do Brasil, após sucessivos períodos de autoritarismo que propiciaram o surgimento e a consolidação desse processo de intervenção do Poder Judiciário em assuntos políticos, ampliando o acesso à justiça, inclusive nos direitos difusos e coletivos (VERBICARO, 2008).

O direito social moderno é essencialmente contraditório e polêmico, possui dimensão política porque torna comensurável o econômico e o político, ampliando o debate não somente no poder Legislativo, mas também nos outros poderes surgindo o processo de judicialização da política (VIANNA et al., 2007).

2. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE NA JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA NO BRASIL

Nesta seção, a ideia é demonstrar como as ações diretas de inconstitucionalidade possibilitam a judicialização da política no Brasil.

Atualmente no sistema jurídico brasileiro existe o controle de constitucionalidade concentrado e difuso das leis, pois qualquer cidadão pode questionar uma decisão do poder Legislativo por meio de uma ação direta de inconstitucionalidade (ADIN). A extensão e a complexidade dos direitos garantidos e a capacidade do Judiciário de exercer o controle da constitucionalidade das leis e atos

normativos, propiciaram um aumento significativo de sua área de intervenção e atuação pública ampliando-se o seu papel político. Esse fenômeno pode ser confirmado pelo expressivo aumento no número de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN's) – o indicador clássico do processo de judicialização da política, de 1988 a janeiro de 2004 foram impetradas 3.097 ações (VIANNA et al., 2007). Porém, a proposição de ADIN's não cobre o amplo potencial da dimensão política do Judiciário que pode propor mudança de políticas públicas por decisões contrárias ao poder Executivo e Legislativo. Nesse sentido, segundo Sadek (2004, p.85), a magistratura age “ideológica e irresponsavelmente, como se os recursos públicos fossem inesgotáveis e os juízes julgam-se os verdadeiros representantes do interesse do povo”.

A maior parte das ADIN's movidas pelo Ministério Público não ocorrem no âmbito dos direitos coletivos e dos hipossuficientes, e sim na administração pública. Atualmente há o reconhecimento de que o Ministério Público é necessário para se buscar os direitos coletivos e isso é comprovado no estudo de Vianna, Baumann e Salles. Apesar do papel fundamental da sociedade civil na defesa dos direitos difusos e coletivos, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) o controle das ADIN's esteve a cargo dos partidos políticos e no governo Lula foi encampado pelo Ministério Público. O crescimento no número de ADIN's demonstra que houve um ativismo maior no governo Lula (VIANNA et al., 2007).

As ADIN's são usadas no Brasil como instrumento de luta da oposição, conseqüentemente, o Judiciário pode estar controlando certas decisões de outros poderes com base nas ADIN's que foram concedidas. Essas ADIN's movidas contra o Legislativo e o Executivo acabam centralizando as decisões no Brasil em apenas um órgão jurisdicional.

Quando se amplia uma constituição se amplia também o papel do Judiciário, porque acaba refletindo nas decisões do Executivo. É o que aconteceu com a Constituição de 1988, como não existem políticas públicas específicas explícitas, em muitos assuntos é necessária a discussão de propostas nas duas casas do Congresso Nacional com aprovação por maioria absoluta, mas em alguns assuntos não é necessário todo esse trâmite formal, o que traz obstáculos difíceis de serem

contornados pelos governos. Já no direito processual coletivo procurou-se efetivar um maior acesso à justiça e ampliar o papel ativo do juiz na sociedade.

Segundo Macedo Junior (2009, p. 560-561), há três justificativas para explicar essa transição: i) necessidade de racionalização do processo judicial; ii) a massificação da sociedade e o surgimento de um novo tipo de demanda de interesses coletivos e; iii) a existência de uma nova natureza do direito social. Até certo ponto essas justificativas são verdadeiras, porque realmente a tutela jurisdicional sempre necessitou no Brasil ser mais célere e efetiva, mas a demanda de interesses coletivos sempre existiu, porém, não era tratada e nem mesmo havia instrumentos para tutelar esses direitos. Quanto à terceira justificativa há realmente uma tendência, não só no Brasil, mas mundial de cada vez mais valorizar a diversidade e as diferenças.

Embora muitos autores defendam que o poder Judiciário tem papel fundamental na tutela dos direitos difusos e coletivos (ARANTES, 1997; CARVALHO, 2007), a inovação não deve ser exclusividade dos juízes, mas também ao Legislativo por meio da lei. Quando em exercício, é inegável a importância social de um juiz para resolver problemas da população de forma justa e célere, mas isto não legitima decisões acima ou distantes dos marcos normativos.

3. POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA, DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS NO BRASIL

Nesta seção, a ideia é demonstrar como se constrói a relação entre políticas ambientais e a emergência dos direitos difusos e coletivos.

Na ditadura militar brasileira – entre 1964 e 1984 - o governo ficou preocupado com a criação de um meio ambiente do Estado que seria apropriado ao modelo de desenvolvimento expansivo implantado na época, em que havia grande aporte de financiamentos externos para criação de uma infraestrutura forte. Naquela conjuntura, as políticas ambientais serviam de instrumentos para efetivação desse modelo surgindo até mesmo a poluição legítima, com vistas a justificar a urbanização e a industrialização do Estado brasileiro. O meio ambiente era tomado como fonte de recursos inesgotáveis (ACSELRAD, 2008, p.227-228).

A partir da década de 1990 houve uma nova reconfiguração do papel do Estado na sociedade, pois com a Constituição de 1988 e a conferência do Rio-92, o meio

ambiente projeta-se como objeto da política nacional brasileira e as ações públicas aumentaram. Com a realização das conferências mundiais sobre o meio ambiente como a de Estocolmo (1972), CMMAD (Conferência Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - 1983) e a Rio-92 (1992) o debate ambiental ganhou força e houve a criação de um grande número de associações e organizações não governamentais com propósitos de proteger o meio ambiente. Também ocorreu a criação de diversos partidos verdes, presentes no debate pré-Constituinte de 1988.

Com a criação da política nacional do meio ambiente, que o define como “[...] 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” (BRASIL, 1981), e também com a instituição da lei da ação civil pública, a dimensão de equilíbrio no direito deve se adaptar ao novo contexto em que estão inseridos os direitos individuais, sociais e coletivos. A ideia de freios e contrapesos para alguns direitos sociais e coletivos, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de difícil quantificação e torna-se complicado atribuir um valor para ele. A tutela dos interesses coletivos é influenciada pela natureza polêmica e contraditória dos direitos sociais (MACEDO JUNIOR, 2009).

Neste contexto de ampliação dos direitos difusos e coletivos, atualmente o juiz assume um papel mais ativo na efetivação do direito ao meio ambiente e se obriga a atender para a relevância social das ações ambientais. Nas ações civis públicas o juiz adquiriu maior liberdade de condução do processo, o que aumenta sua responsabilidade, porque geralmente o réu é a parte mais forte na ação tendo maior poder de influência, o que leva ao juiz a necessidade de ser mais ativo e visualizar a desigualdade das partes antes de aplicar a normativa (JUCOVSKY, 2009).

O capítulo sobre o meio ambiente presente na Constituição de 1988 foi considerado por Acseirad como inovador e representativo, porque não há registro de que outras constituições brasileiras o tenham feito, e representou um novo estágio na incorporação da questão ambiental pelas instituições, mas não se configurou uma verdadeira reforma do Estado porque se dependia de uma série de leis complementares com pautas de longo prazo de caráter econômico e social. Apesar disso, esse único artigo do capítulo sobre meio ambiente ajudou a codificar o surgimento de direitos transindividuais, os chamados direitos difusos e coletivos, que

se caracterizam por apresentarem titulares indeterminados e procuram dar expressão jurídica à noção de externalidade (ACSELRAD, 2008).

Segundo Arantes, o surgimento dos direitos difusos e coletivos no Brasil ocorreu com a contribuição do Ministério Público, mas a sociedade civil exerce papel fundamental na consolidação dos novos direitos sociais e políticos (ARANTES, 1999), porque o Estado, em relação ao meio ambiente, desempenha papel duplo e em até certo ponto contraditório. Para o Poder Público e para os particulares, o meio ambiente é sempre indisponível e insusceptível de apropriação. Não exerce o Poder Público o monopólio da gestão da qualidade ambiental, devendo administrá-la com a participação direta da sociedade. Impondo-se permitir e estimular a participação popular o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Não se podendo garantir integralmente o direito ao meio ambiente sem o correspondente fortalecimento do regime democrático participativo (MIRRA, 2009).

Os direitos difusos e coletivos são direitos de 3^o geração, chamados também de direitos da solidariedade, não é o resultado da soma de direitos individuais, e sim um único direito que pertence indivisivelmente a todos, não sujeito, porém, ao monopólio estatal na persecução da sua tutela (GRINOVER, 1984). Porém, segundo Vianna, et al. (2007), certos setores da sociedade são hipossuficientes e não conseguem se representar politicamente. Desde antigamente no Brasil os movimentos sociais sempre foram tidos como bandidos e nunca puderam ter uma representação, somente via institucionalização do movimento e a criação de uma Organização Não Governamental (ONG). No processo da ação popular, como nos relativos ao meio ambiente, a jurisdição é exercida com os objetivos imediatos de cada um e também com vistas a institucionalizar a participação do indivíduo na determinação dos destinos da sociedade política (MIRRA, 2009).

Tanto o poder público quanto o particular, em abstrato, estão vinculados aos deveres genéricos de proteger e preservar o meio ambiente e criar instrumentos para que isso se concretize é essencial. Nas ações ambientais as medidas de tutela deveriam ser mais preventivas e de urgência porque o dano ambiental é irreparável e uma compensação pecuniária não consegue substituir o que foi destruído. Os mecanismos de prevenção do dano ambiental presente na legislação brasileira são o licenciamento ambiental, zoneamento ambiental, Estudo de Impacto Ambiental (EIA),

entre outros. Existem também alguns instrumentos para antecipar a tutela ambiental como a medida liminar em ação cautelar, dispensa da pré-constituição da associação legitimada à ação judicial, entre outros (JUCOVSKY, 2009).

Como um exemplo disto, podemos citar um processo presente na pesquisa que será mostrada posteriormente. O recurso nº 755924-4/2011 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR) em que o município de Curitiba era réu em uma decisão de primeiro grau que antecipou os efeitos da tutela de ação inibitória por manipulação de resíduos recicláveis (lixo) no município. Mas isso ainda é pouco frente à quantidade de ações movidas e a morosidade presente no Judiciário.

4. AÇÕES COLETIVAS AMBIENTAIS: NOVA FORMA DE SE PENSAR O PROCESSO?

Nesta seção, a ideia é demonstrar como a ação coletiva pode se caracterizar como nova forma de pensar o processo.

O processo efetivo moderno é aquele apto a cumprir não apenas a sua função jurídica de realizar o direito, como também a sua função social, de eliminar insatisfações e servir como meio de educação para o exercício e o respeito aos direitos, e, ainda, a sua função política, de servir de canal para a participação do cidadão nos destinos da sociedade (DINAMARCO, 2003).

Os mecanismos de participação popular na tutela do meio ambiente asseguram a participação por iniciativa popular nos processos de criação do direito ambiental no âmbito legislativo; participação popular na formulação e execução de políticas públicas ambientais – por meio de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados incumbidos do acompanhamento da execução de políticas públicas, ou por realização de plebiscitos sobre temas ambientais específicos, como aqueles destinados à discussão de estudos de impacto ambiental e; a participação judicial que se concretiza por intermédio do poder Judiciário. Sendo considerado mecanismo indispensável de instauração e efetivação do regime democrático-participativo em defesa do meio ambiente (MIRRA, 2009).

Por isso, o juiz também precisa buscar a formação indispensável ao seu preparo técnico jurídico para as questões ambientais, vez que o direito ambiental é interdisciplinar e possui pontos de intersecção com diversas campos de

conhecimento. Por conseguinte, o juiz precisa cada vez mais dispor da colaboração de especialistas e peritos a fim de fundamentar sua decisão. Por outro lado, as tentativas sociais, políticas e governamentais para a preservação do meio ambiente e da sustentabilidade influenciam as decisões do Judiciário. Neste contexto, o juiz assume posição de destaque à medida que interfere no direcionamento e na implementação das políticas públicas ambientais, na educação ambiental e na conscientização da sociedade (JUCOVSKY, 2009).

Dentre os instrumentos processuais de participação popular na tutela do meio ambiente estão: ADIn, ação de inconstitucionalidade por omissão, mandado de segurança coletivo, mandado de injunção e a ACP, o mais amplo instrumento processual, que por seu intermédio podem-se perseguir a anulação ou a declaração de nulidade de atos administrativos lesivos ao meio ambiente, a responsabilidade civil do degradador por danos ao meio ambiente, seja pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, bem como a prevenção de danos ao meio ambiente (MIRRA, 2004).

A participação judicial direta se dá nas hipóteses em que a legitimidade ativa para a causa é conferida ao cidadão. Já a participação judicial semi-direta tem lugar nas hipóteses em que a legitimidade ativa é atribuída aos grupos e instituições sociais secundários – Ministério Público e associações – que se encontram em posição intermediária entre o povo e os representantes eleitos (MIRRA, 2004).

Segundo a Constituição Federal:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

O artigo constitucional citado torna visível que a alternativa semi-direta, ao interpor o Ministério Público entre Estado e cidadão, tende a reduzir a participação direta de indivíduos, à medida que a legitimidade ativa para a causa deixa de ser reconhecida apenas em termos coletivos.

A democratização da defesa de interesses coletivos e difusos permitiu que outros setores da sociedade que não as entidades governamentais atuassem em conflitos que não eram abordados anteriormente, dando especial ênfase às associações civis. Essa relevância decorre do fato de serem entidades criadas

espontaneamente no seio da sociedade, pela vontade e iniciativa diretas de indivíduos e cidadãos, desvinculadas do Estado e livres de qualquer tipo de controle estatal, constituídas com o fim institucional específico de atuar em defesa de um interesse difuso da coletividade, sem conotação corporativista (FIORILLO, 1995). As associações civis são consideradas indispensáveis à transparência, à transmissão de informações e à implementação de processos democráticos de decisão, assumindo a condição de interlocutoras privilegiadas nos procedimentos de negociação, consulta e participação na gestão do meio ambiente (LAMBRECHTS, 1998).

5. A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA DOS DIREITOS AO MEIO AMBIENTE

Nesta seção, a ideia é demonstrar como a ação Civil Pública tutela o meio ambiente.

A ação civil pública, regulamentada antes mesmo da Constituição de 1988, pela lei nº 7347/1985, é o mecanismo processual que trouxe grande inovação à tutela dos interesses coletivos e transindividuais. O principal intuito da ação civil pública está fundamentado no princípio da precaução, porque essas ações são ajuizadas para coibir a possibilidade de ocorrência da lesão ambiental, em face da certeza do dano ambiental. Isso acaba levando à inversão do ônus da prova e ao nexo de causalidade presumido que facilitam a defesa do autor da ação ambiental (JUCOVSKY, 2009).

A ação civil pública é o principal instrumento para implementação de políticas públicas nas questões referentes à tutela dos direitos difusos e coletivos (JUNIOR, 2009; MILARÉ, 2013). Por consequência, a ação civil pública tornou-se, no Brasil, instrumento de luta política para influenciar a gestão de políticas públicas aumentando o foro de debate público, aumentando a informação e a formação de opinião pública e não apenas de implementação de direitos patrimoniais (JUNIOR, 2009).

Devido as particularidades desse instrumento processual quanto à participação judicial semi-direta, há a necessidade de definição de um tutor do meio ambiente em juízo, com legitimidade para agir na defesa desse bem (MIRRA, 2009). Segundo a lei que regulamenta a ação civil pública no Brasil:

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 (BRASIL, 1985).

A representatividade adequada dos intermediários legitimados para a tutela do meio ambiente é a aptidão para a defesa escrupulosa e eficiente, na esfera judicial dos interesses da sociedade na tutela do meio ambiente, muitas vezes contra representantes dos poderes econômico e político (MIRRA, 2009). É dado no caso das associações uma legitimidade *ope legis*, bastando o preenchimento dos requisitos contidos na lei para a consideração da legitimidade ativa para a ACP. O ingresso em juízo nesse campo não pode ficar sujeito a controvérsias e questionamentos desnecessários quanto à admissibilidade da demanda coletiva e à representatividade dos entes legitimados, circunstância que se verificada, constituiria fator de desconfiança e temor para as ONG's capaz de afastá-las das disputas judiciais (MIRRA, 2009). Neste sentido, o legislador abordou o assunto no art. 5º da lei da ação civil pública:

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido (BRASIL, 1985).

Uma das particularidades da ACP é sua atribuição de eficácia *erga omnes* da coisa julgada *secundum eventum litis* (conforme o resultado da lide), ou seja, se a sentença for procedente tem coisa julgada. Nos casos em que o julgamento se dê por ausência de provas não se faz coisa julgada material, podendo entrar novamente com a ação como uma forma de proteger a coletividade. O Poder Judiciário tem o dever de proteger esse direito para garantir a sua efetividade, vez que as grandes ações civis públicas demandam um elevado conhecimento técnico e o Direito deve buscar em outras áreas do conhecimento as informações necessárias para discutir a questão (CAPPELLETTI, 2002).

6. DINÂMICA DA TUTELA AMBIENTAL NO ESTADO DO PARANÁ

Nesta seção, a ideia é apresentar evidências que demonstrem como ocorre a tutela do meio ambiente no Paraná.

Os problemas expostos anteriormente referentes aos direitos difusos e coletivos, mais especificamente sobre o meio ambiente, podem ser inseridos na judicialização da política, porque trata do problema do deslocamento, como arena de intermediação e solução de conflitos coletivos, do sistema político representativo para o âmbito do Judiciário.

Para um aprofundamento do assunto, foi realizada no Estado do Paraná uma pesquisa de jurisprudência no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná no ano de 2011, com recursos que tratam do assunto meio ambiente para saber como está a situação e as decisões referentes a esse direito que é tutelado de forma diferenciada em cada região brasileira.

A pesquisa consistiu na busca de jurisprudência de 2º grau e de turmas recursais realizada no site do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Os parâmetros da pesquisa detalhada tiveram como critério o meio ambiente, somente contidos nas ementas dos recursos, no âmbito somente de 2º grau, tendo como acórdão o único tipo de decisão, com data do julgamento de 1º de janeiro de 2011 a 31 de dezembro de 2011, abrangendo todo o ano de 2011.

A pesquisa retornou 185 resultados, o que se configura um número elevado de decisões, por isso se decidiu introduzir um filtro aos resultados. Verificou-se que 32 recursos não abordavam o assunto do meio ambiente, e por isso foram excluídos da pesquisa. Em seguida, verificaram-se quais itens apareciam em maior quantidade e notou-se que somente a comarca de Paranaguá apresentou 91 registros. Nas outras comarcas o número de recursos foi bem distribuído e heterogêneo, somente no foro central da comarca da Região Metropolitana de Curitiba que o resultado foi de 20 recursos, mas esse maior número de ações é compreensível devido a quantidade populacional e a área que a comarca abrange.

Dos 91 recursos provenientes da comarca de Paranaguá verificou-se que quase a totalidade dos recursos são provenientes de dois casos principais que versam

sobre dano ambiental. Isso já era esperado e não tende a mudar futuramente visto a localização do Porto de Paranaguá que é o principal porto em número de exportações e importações da região Sul do Brasil.

O primeiro caso versava sobre vazamento de óleo por rompimento de um poliduto da empresa Olapa na Serra do Mar. O TJ-PR deu provimento à quase totalidade dos recursos que eram apelações de uma ação civil pública com o objetivo de aumentar a indenização por danos morais e materiais.

No segundo caso a matéria também era dano ambiental, só que ocasionado por vazamento de nafta petroquímica de um navio da Petrobrás por rompimento do casco em um rochedo na baía de Paranaguá e Antonina. Fez-se interessante notar que diversos pescadores entraram com apelações individuais da mesma ação civil pública, a fim de aumentar a indenização por danos morais e materiais causados ao meio ambiente e a eles, porque a pesca ficou interdita por seis meses na região. A responsabilidade pelos danos causados ao meio ambiente é objetiva e solidária, nos termos do artigo 14, § 1º, e artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), sendo suficiente a existência da atividade, do dano e donexo causal. Sem dúvida por esses motivos quase a totalidade das apelações foram procedentes no TJ-PR. Vale ressaltar que não houve apelação conjunta pela associação de pescadores da região.

Com a exclusão da comarca de Paranaguá restaram 59 resultados para serem analisados em 40 comarcas diferentes no Estado do Paraná em 2011.

Nos diferentes tipos de recurso (Tabela 1), notou-se que não houve nenhuma anormalidade, somente que o número de mandados de segurança é muito pequeno, visto que foram encontrados 44 recursos contra o Estado ou entidade pública como o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e Petrobrás.

TABELA 1 – Tipos e quantidade de recursos referentes ao meio ambiente movidos no TJ-PR no ano de 2011.

Recurso	Quantidade	%
Agravo	17	28,81
Apelação	34	57,63
Denúncia-crime	3	5,08
Outros	5	8,47
Total	59	100

O que chamou a atenção foram as denúncias-crime realizadas pelo Ministério Público contra os prefeitos dos municípios de Barracão, Clevelândia e Uraí por dano ambiental ou poluição, mostrando o papel ativo do Ministério Público na tutela do direito ao meio ambiente.

O dano ambiental foi a principal matéria presente em recursos envolvendo o meio ambiente (Tabela 2). Pôde-se notar que a poluição sonora apareceu em 4 dos recursos analisados, sendo que duas eram ações civis públicas movidas pelo Ministério Público. É interessante frisar que esses casos de poluição sonora são típicos de direitos coletivos e estão cada vez mais em voga, em decorrência da preocupação da população com a saúde e o bem-estar social.

TABELA 2 – Matéria e quantidade de recursos referentes ao meio ambiente movidos no TJ-PR no ano de 2011.

Matéria	Quantidade	%
Dano Ambiental	55	93,22
Poluição Sonora	4	6,78
Outros	3	5,08
Total	59	100

Muitas das ações de dano ambiental tiveram como fonte de sustentação a lei nº 9.605/98 - Lei dos crimes ambientais - é fato que esta lei, apesar de apresentar diversos erros jurídicos, fez aumentar o número de denúncias em favor do meio ambiente e a fiscalização tanto do Poder Público como da sociedade civil. Outra lei que apareceu em grande quantidade como justificativa das ações ou dos recursos foi a lei nº 4.771/65 - o antigo Código Florestal - no que tange as áreas de preservação permanente (APP's). Por ser uma lei com muito tempo de vigência e com pouca fiscalização efetiva do Poder Público, o número de pessoas e empresas que não respeitam as APP's é muito grande, mas com a aprovação do novo Código Florestal, apesar do não contentamento dos ambientalistas, a tutela do meio ambiente só tende a aumentar.

Quando o recurso era proposto para reversão de uma ação de dano ambiental, o principal artifício jurídico utilizado pelos autores não era uma tentativa de reversão do dano ambiental causado, mas impugnar a decisão primária por uma questão processual ilegal ou realizada de forma errônea, como por exemplo, no processo de

nº 732263-8/2011 do TJ-PR, em que o agravante conseguiu impugnar uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público alegando que o princípio da ampla defesa não foi cumprido, e no processo nº 644254-8/2011 em que o recurso também contra uma ação civil pública proposta pelo Ministério Público acabou com o efeito da ação com base no impedimento aplicável aos peritos, por força do art. 138, III, do Código de Processo Civil.

A Tabela 3 confirma as afirmações de Jucovsky e Milaré, que a ação civil pública é o mecanismo processual mais utilizado atualmente para a tutela do meio ambiente.

TABELA 3 – Quantidade de ações civis públicas ambientais que originaram recursos movidos no TJ-PR no ano de 2011.

Ação	Quantidade	%
Ação Civil		
Pública	35	59,32
Outras	24	40,68
Total	59	100

TABELA 4 – Agentes envolvidos nos recursos referentes a ações civis públicas ambientais movidas no TJ-PR no ano de 2011.

Agente	Autor	Réu	Total	%
Ministério Público	5	12	17	48,57
Associações	3	5	8	22,86
Outros	5	5	10	28,57
Total			35	100

Dos agentes com legitimidade para propor ação civil pública disposto no artigo 5º da lei nº 7.347/85, somente o Ministério Público e as associações usaram de suas atribuições. Verificou-se, portanto, que o Ministério Público e as associações civis agem como verdadeiros representantes do povo e autênticos porta-vozes dos interesses da sociedade na tutela do meio ambiente. Houve outras ações ambientais movidas por municípios, mas não se encaixavam em ações civis públicas.

No entanto, o Ministério Público está vinculado a papel tradicional restrito, não sendo capaz de assumir por inteiro a defesa dos interesses difusos e coletivos surgidos recentemente, pois está sujeito a pressões e interesses políticos, em geral, contrários aos interesses da coletividade e do governo. As associações, quando

existem, não dispõem dos recursos necessários, materiais, científicos e jurídicos para empreenderem ações sérias e duradouras para se fazerem ouvir pelos poluidores e pela administração pública. A nova concepção de acesso à justiça deve centrar sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e prevenir disputas nas sociedades modernas, indo além da representação jurídica (CAPPELLETTI, 2002).

De fato, analisando-se a fiscalização ambiental ocorrida nestes casos, o órgão mais atuante foi o IAP, que detém a responsabilidade estadual de licenciamento e autorização ambiental de empreendimento ou atividade conforme o art. 17, Lei Complementar nº 140/2011. Apesar de repassar ao Ministério Público a representatividade da acusação em crimes ambientais, figurou em média como parte (autor e réu) em diversos recursos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A representação da sociedade na tutela do meio ambiente não é social e sim do Ministério Público e das instituições identificadas na pesquisa. Como forma de judicialização da política, o controle do Estado está nas mãos do próprio Estado e não nas mãos da sociedade, o que torna visível um limite dos estágios da democracia brasileira. Diante desta fragilidade, o Poder Judiciário projeta-se como única fonte de legitimação e canalização dos direitos fundamentais e das reivindicações sociais. Ao absorver e processar as demandas e insatisfações populares, este agigantamento do Poder Judiciário tende a esvaziar a esfera da política, esfera imprescindível à ideia de democracia.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **A constitucionalização do meio ambiente e a ambientalização truncada do estado brasileiro**. In: OLIVEN, R. G.; RIDENTI, M.; BRANDÃO, G. M. A Constituição de 1988 na vida brasileira. Aderaldo & Rothschild editores. Anpocs: São Paulo. 2008.

ARANTES, R. B. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumaré, Educ, 1997.

_____. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, nº 39. 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 09 jun. 2012.

BRASIL. **Lei n. 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> Acesso em 15 set. 2012.

BRASIL. **Lei n. 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> Acesso em 13 set. 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.078, de 11 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm> Acesso em 15 set. 2012.

CALDEIRA, V. **Política, Direito e representação de interesses coletivos pela via judicial** : vinte anos de Ação Civil Pública. Faculdade de Ciências Sociais, PUC-SP. Dissertação de mestrado. 2009.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2002. 168 p.

CARVALHO, E. Revisão judicial e judicialização da política no direito ocidental: aspectos relevantes de sua gênese e desenvolvimento. **Revista Sociologia Política**, v. 28, p. 161-179, 2007.

DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo**. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRINOVER, A. P. **A problemática dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984.

FIORILLO, C. A. P. **Os sindicatos e a defesa dos interesses difusos**. São Paulo: RT, 1995.

JUCOVSKY, V. L. R. S. **O papel do Judiciário na proteção do meio ambiente**. In: A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Anpocs, 2009.

MACEDO JUNIOR, Ronaldo Porto. **Ação Civil Pública, o direito social e os princípios**. In: A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Anpocs, 2009.

LAMBRECHTS, C. **L'accès à la justice développement associations de défense de l'environnement em Europe Occidentale**. Paris: Frison-Roche, 1998.

MILARÉ, É. **Direito do ambiente**. 8. ed., rev., atual. e reform. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 1614 p.

MIRRA, A. L. V. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente: a representatividade adequada dos entes intermediários legitimados para a causa**. In: A Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Anpocs, 2009.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. **Estudos avançados**. São Paulo, v.18, n. 51, Aug. 2004.

VERBICARO, L. P. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista de Direito GV**, São Paulo 4(2), p. 389-406, 2008.

VIANNA, L. W.; BAUMANN, M.; SALLES, P. M. Dezesete anos de judicialização da política. **Tempo Social**, v. 19, p.39-85, 2007.