

TATIANA DOMINIAK SOARES

**OS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANOS
SOCIOAMBIENTAIS EM UNIDADES HABITACIONAIS DO PROGRAMA MINHA
CASA, MINHA VIDA:ESTUDO DE CASO RESIDENCIAL VIVER MELHOR I E II**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental, na linha de pesquisa Conservação dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Sustentável, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental.

Orientador: Prof. Dr. Mauro Augusto Ponce de Leão Braga

MANAUS

2016

Dedico esse escrito às famílias que buscam melhores condições de moradia, um lugar digno para criar e educar seus filhos, onde seja possível desenvolver as habilidades individuais e coletivas e, enfim, desfrutar de um meio ambiente equilibrado.

Dedico às pessoas que enxergam o meio ambiente urbano como seu habitat e que buscam uma cidade sustentável para as presentes e futuras gerações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente à minha família, pelo apoio em toda a jornada e, especialmente, pela paciência e compreensão durante o período de produção da dissertação. Nominalmente, agradeço à minha avó Erothildes por todos os lanches da tarde, quando a fome já não me deixava escrever, e pelos momentos de pintura, quando a cabeça já cheia de informações precisava se organizar.

Meus agradecimentos devem ser estendidos a todos os professores do PPGDA, que ampliaram meu horizonte de conhecimento acadêmico, indicando caminhos até então nunca trilhados, incentivando a produção acadêmica e auxiliando nos percalços. Ao professor e orientador Mauro Braga, agradeço por me apresentar nomes ilustres que sonharam, assim como nós, com uma cidadania planetária, com uma educação para a vida em um planeta sustentável, com busca da dignidade humana em equilíbrio com a natureza.

Como oportunidade de amadurecimento na pesquisa e no mundo acadêmico, agradeço ainda ao Núcleo de Estudos e Pesquisas Políticas Socioambientais da Amazônia – NEPPS, e à professora Márcia Lazzari, pelo incentivo à abordagem, nesta dissertação, de problemas jurídicos com real impacto socioambiental na realidade amazonense.

Depois de dois anos de convívio, não poderia deixar de agradecer aos meus colegas do mestrado, com quem dividi momentos de estudo e de lazer, tanto na sala de aula como em congressos e eventos acadêmicos. Fundamental foi o grupo também nos momentos de incerteza e dificuldade, quando foram proferidas inúmeras palavras de incentivo. Com certeza, graças aos argumentos desse grupo heterogêneo as aulas ficaram mais interessantes e os debates se aprofundaram, contribuindo, ao fim, para o conteúdo deste trabalho.

Especialmente, agradeço a todos os que possibilitaram meu acesso a livros e materiais acadêmicos para consulta, sem os quais, por certo, este sonho não teria se concretizado: à Nayla, bibliotecária do PPGDA; à Wanderleia, bibliotecária do Ministério Público do Estado do Amazonas; à colega Ellen Frota, pelo conhecimento e bibliografia vastos em Direito Urbanístico; ao colega Fábio Lindoso e sua coleção excepcional sobre Direito Civil; à colega Alichelly Ventura, por suas sempre atualizadas informações sobre formatação de textos acadêmicos e palavras de incentivo; ao Defensor Público Carlos Alberto Souza de Almeida Filho, por ter lançado o problema deste trabalho e contribuído com as informações técnicas necessárias ao estudo do caso concreto; ao meu companheiro de vida Thirso, por ter, desde o início, buscado, comprado e compartilhado comigo os livros e conhecimentos de Direito Ambiental.

É que o meio (justo ou injusto) é uma realidade paradoxal: o seu centro está em todo o lado, a sua circunferência em parte alguma. Por outras palavras, se nos engloba totalmente, ele é também aquilo que passa no âmago de cada um de nós. Totalmente dependentes dele, somos também por ele totalmente responsáveis.

François Ost

RESUMO

A responsabilidade civil em matéria ambiental tem a função de cessar e reparar os danos, havendo uma série de peculiaridades que demandam a interpretação das regras a partir da ótica dos princípios ambientais. Por meio do estudo do Programa Minha Casa, Minha Vida será possível configurar a incidência da responsabilidade civil ambiental em danos ocorridos em unidades habitacionais, bens protegidos pelo Direito Urbanístico. Este trabalho tem como objetivo geral analisar as peculiaridades da responsabilidade civil e dos possíveis mecanismos para a reparação dos danos socioambientais sofridos pelas famílias do Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade FAR, analisando o caso concreto do empreendimento Residencial Viver Melhor, etapas I e II, construído no Município de Manaus, capital do Estado do Amazonas. A identificação da existência de bens tutelados pelo Direito Ambiental no ambiente urbano será feita com base na legislação nacional e internacional que trata sobre seu objeto, priorizando a definição constitucional de meio ambiente que contempla seu aspecto artificial. Sequencialmente, serão sistematizadas as teorias de responsabilidade civil e também as especificidades na tutela ambiental, juntamente com as normas aplicáveis ao construtor, ao financiador e ao Poder Público. Ao final, pretende-se estudar o Programa Minha, Casa Minha Vida, bem como a atuação dos entes públicos e particulares envolvidos, e analisar os aspectos da responsabilidade ambiental, pelos danos socioambientais na construção das unidades habitacionais, de cada um deles. Para atingir tais objetivos, será utilizado o método lógico-dedutivo, mediante a análise de legislação específica, de dados fornecidos pelos entes envolvidos e coletados.

PALAVRAS-CHAVE: Responsabilidade Civil Ambiental; Direito Urbanístico; Programa Minha Casa, Minha Vida.

RÉSUMEN

La responsabilidad civil ambiental hace cesar y reparar el daño socioambiental, con una serie de peculiaridades que exige la interpretación de las normas desde la perspectiva de los principios ambientales. Por el análisis del Programa Minha, Casa Minha Vida será posible percibir la responsabilidad civil ambiental en daños ocurridos en las unidades habitacionales, bienes protegidos por el derecho urbanístico. Este trabajo tiene como objetivo principal analizar las peculiaridades de la responsabilidad civil y los posibles mecanismos para la reparación del daño ambiental sufrido por las familias en el Programa Minha, Casa Minha Vida, modalidad FAR, tomando como ejemplo los proyectos ViverMelhor I y II construidos en Manaus, sede de Amazonas. La identificación de bienes tutelados por el derecho ambiental en medio urbano, se basará en la legislación nacional e internacional de que se ocupa de su objeto, dando prioridad a la definición constitucional del Medio Ambiente, que contempla su aspecto artificial urbano. Secuencialmente se sistematizará las teorías de responsabilidad y también la protección específica del medio ambiente, su aplicación al constructor, al financiador y al Poder Público. Al final, debe-se estudiar el Programa Minha, Casa Minha Vida, así como la participación de las entidades públicas y privadas, analizando aspectos de la responsabilidad ambiental por danos socio ambientales en la construcción de viviendas, a cada uno de estos. Para lograr estos objetivos, el método lógico -deductivo será utilizado por el análisis de la legislación específica, los datos proporcionados por las entidades y recogidos.

PALABRAS-CLAVE: Responsabilidad Civil Ambiental; Derecho Urbanístico; Programa Minha Casa, Minha Vida.

LISTA DE SIGLAS

ACP – Ação Civil Pública

CadÚnico– Cadastro Único do Governo Federal

CC/02 – Código Civil de 2002

ALEAM – Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas

CBMAM – Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas

CEF – Caixa Econômica Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CIAM – Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DPE/AM – Defensoria Pública do Estado do Amazonas

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LAO – Lei Orçamentária Anual

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MPE/AM – Ministério Público do Estado do Amazonas

MS – Mandado de Segurança

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAS – Plano Amazônia Sustentável

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PNAMA – Política Nacional do Meio Ambiente

PNHR – Programa Nacional de Habitação Rural

PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana

REsp– Recurso Especial

RIO+20 – Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

RMM – Região Metropolitana de Manaus

SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUHAB – Superintendência de Habitação

TRF – Tribunal Regional Federal

ZEIS – Zona de Especial Interesse Social

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Localização Geográfica de Manaus	114
Figura 2 – Foto de Satélite e Mapa da Localização do Residencial Viver Melhor	115
Figura 3 – Imagem aérea do Residencial Viver Melhor	116
Figura 4 – Ambiente interno de unidades habitacionais do Residencial Viver Melhor I e II	117

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 O SER HUMANO COMO PARTE INTEGRANTE DO MEIO AMBIENTE URBANO	17
1.1 A PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E SUA INFLUÊNCIA NA ORDEM JURÍDICA INTERNA DOS PAÍSES	18
1.2 OS DIFERENTES ASPECTOS DO MEIO AMBIENTE	22
1.2.1 Meio ambiente natural como reflexo das preocupações com os recursos naturais	25
1.2.2 Meio ambiente artificial ou urbano como reconhecimento da influência humana sobre o meio ambiente	26
1.2.3 Meio ambiente cultural como fruto da importância conferida pelo homem	27
1.2.4 Meio ambiente do trabalho nasce das péssimas condições enfrentadas durante a revolução industrial	29
1.3 DIREITO AMBIENTAL COMO MATÉRIA AUTÔNOMA	30
1.3.1 Reflexos das peculiaridades dos bens ambientais nas principais normas socioambientais brasileiras	34
1.4 A CIDADE COMO MEIO AMBIENTE URBANO SOB A INTERVENÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO	36
1.4.1 Diferenciação entre os conceitos de urbanização e urbanismo	38
1.5 PRINCÍPIOS COMO FERRAMENTAS FUNDAMENTAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL	41
1.5.1 As diferenças entre regras e princípios	42
1.5.2 Os conflitos entre regras e princípios	46
1.6 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA	48
1.7 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FORMA DE HARMONIZAR OS DIVERSOS ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS	51
2 A RESPONSABILIDADE CIVIL COMO FERRAMENTA PARA A REPARAÇÃO DOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS	57
2.1 A EXISTÊNCIA DE DIFERENTES TEORIAS RESPONSABILIDADE CIVIL COMO RESPOSTA ÀS NOVAS MODALIDADES DE DANO	60
2.2 OS AVANÇOS PRINCIPOLÓGICOS TRAZIDOS PELA CF/88 E SUA APLICAÇÃO AOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS	67
2.2.1 As inovações trazidas pelo Capítulo Do Meio Ambiente	69
2.2.2 Responsabilidade Ambiental Constitucional	71
2.2.3 Solidariedade na Responsabilidade Ambiental	74
2.2.4 Princípios ambientais Constitucionais	75
2.2.5 A Máxima Efetividade dos Direito Fundamentais Ambientais	81
2.3 O DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	83
2.4 O CARÁTER SOCIOAMBIENTAL DO ESTATUTO DAS CIDADES	86

2.5 OS AVANÇOS JURISPRUDENCIAIS QUANTO AOS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE POR DANOS SOCIOAMBIENTAIS.....	87
3 A RESPONSABILIZAÇÃO POR PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS EM EMPREENDIMENTOS URBANÍSTICOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)	93
3.1 A INFLUÊNCIA DO PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL NAS DIRETRIZES DO PMCMV	93
3.2 A REGULAMENTAÇÃO DO PMCMV PELA LEI Nº 11.977/2009 VISANDO A CONSECUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS	95
3.2.1 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU).....	96
3.2.2 Incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	97
3.3 A PARTICIPAÇÃO CONJUNTA DO PODER PÚBLICO E DA INICIATIVA PRIVADA NA ALIENAÇÃO COM SUBVENÇÕES DO FAR.....	98
3.4 OS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS NO PMCMV	99
3.4.1 Responsabilidade do Construtor.....	100
3.4.2 Responsabilidade do financiador	102
3.4.3 Responsabilidade do ente público.....	106
3.4.4 Solidariedade ou Subsidiariedade entre os entes.....	109
3.5 ESTUDO DE CASO: O CONJUNTO RESIDENCIAL VIVER MELHOR I E VIVER MELHOR II EM MANAUS – AM.....	113
3.6 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL NA REPARAÇÃO DE DANOS SOCIOAMBIENTAIS DIANTE DAS PECULIARIDADES DO PMCMV	119
CONCLUSÃO	123
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	128

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como foco as peculiaridades do Programa Minha, Casa Minha Vida e suas repercussões na responsabilidade civil por danos socioambientais causados na implementação e implantação do programa. O estudo dessa exação decorre dos inúmeros casos de impactos negativos sofridos por famílias de baixa renda contempladas com a aquisição de unidades habitacionais, mas que têm seu direito à moradia e seu direito à saúde violados em razão do desequilíbrio do meio ambiente decorrente de problemas estruturais dos locais onde são instaladas.

Frente a uma política pública regulamentada por uma legislação própria acerca dos danos socioambientais, vêm à tona indagações sobre as bases legais e sociais previstas para a implantação desta política pública, especialmente sobre o Programa Nacional de Habitação Urbana, e a existência de uma preocupação em prevenir e mesmo evitar os referidos danos.

Os requisitos para a instalação adequada, que viabilize a utilização das unidades habitacionais e dos equipamentos urbanos, são exigidos pela Lei nº 11.977/09 em seu art. 5º-A. Contudo, os vícios constituem várias violações legais, podendo-se observar: a aparição de rachaduras nas paredes e mofo, culminando com a insalubridade do meio; a localização afastada dos serviços básicos de saúde, educação, lazer e transporte público, entre outras.

Por se tratar de um dano socioambiental, em que se considera o homem como elemento natural do meio ambiente urbano —afinal, “o homem é a natureza”, como diria José dos Santos Pereira Braga(1994)—, deve-se primar pela prevenção, interrupção e reparação dos danos. Na seara judicial, importa afirmar que se relega à *ultima ratio* a sua indenização monetária. Indaga-se, portanto, de que forma deve ser feita a demanda para que cessem o mais rápido possível os danos aos moradores, analisando a evolução dos mecanismos de responsabilidade civil e, mais especificamente, da responsabilidade ambiental.

Contudo, diante da nova legislação introduzida no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 11.977/09), em que os entes privados recebem subvenções e aportes financeiros de fundos específicos para a construção de unidades habitacionais, realiza-se uma terceira indagação sobre peculiaridades do Programa Minha Casa, Minha Vida que influem na responsabilidade civil socioambiental, especialmente quanto aos entes envolvidos, e quaisos princípios jurídicos utilizados para a responsabilização e reparação dos danos às famílias que ali habitam.

Diante dessas indagações, pretende-se configurar como dano socioambiental as

intempéries sofridas pelas famílias, aplicando-lhes o tratamento jurídico conferido à responsabilidade civil ambiental. A configuração da responsabilidade será feita em consonância com as peculiaridades do Programa Minha Casa, Minha Vida, de modo a avaliar a aplicação dos mecanismos da solidariedade, da objetividade e da integralidade na reparação desses danos.

Destarte, no primeiro capítulo será analisada a evolução do conceito de meio ambiente, as críticas a esta nomenclatura e seus diversos aspectos (natural, urbanístico, cultural e laboral), demonstrando o caráter transversal do Direito Ambiental sobre alguns dos bens tutelados pelo Direito Urbanístico. Em razão de seu caráter de direito fundamental de terceira dimensão, os danos ocasionados a bens ambientais possuem características próprias, melhor tratadas pelo Direito Ambiental, e, por isso, devem ter tratamento judicial diferenciado dos demais danos puramente urbanísticos, com a aplicação da responsabilidade civil ambiental.

Para que seja possível sustentar a aplicação dos princípios de Direito Ambiental ao caso em comento, tratar-se-á, ainda no primeiro capítulo, das diferenças entre normas, regras e princípios sob a ótica dos mais renomados juristas, dando especial relevância aos conflitos entre regras e princípios. Ressaltar-se-á a importância da Dignidade da Pessoa Humana como elemento de fundamentação ao Desenvolvimento Sustentável, visando o equilíbrio entre o crescimento econômico, a preservação ambiental e a equidade social para a consecução do Estado de Direito Socioambiental.

No segundo capítulo, será estudada a evolução da responsabilidade civil ambiental, com enfoque nas significativas mudanças de paradigma trazidas pela Constituição Federal de 1988 para a matéria ambiental, refletidas no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01). Especial atenção se voltará para os princípios constitucionais, analisando as principais inovações trazidas ao mundo jurídico, bem como a sua aplicação de forma a garantir-lhes a máxima efetividade.

Analisar-se-á a interligação entre os Direitos Humanos de segunda e de terceira dimensão através da relação entre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, avaliando os dispositivos do Estatuto das Cidades que regulamentam os arts. 182 e 183 da CF/88, tratando da política urbana e trazendo o direito às cidades sustentáveis.

Por fim, no terceiro capítulo, serão explicitadas as peculiaridades do Programa Minha Casa, Minha Vida, focando, mais especificamente, o Programa Nacional de Habitação Urbana – PHU em sua modalidade que utiliza recursos do FAR – Fundo de Arrendamento

Territorial. Detalhar-se-á a participação dos entes envolvidos no programa, demonstrando como a sua atuação na implementação e implantação do projeto os torna agentes poluidores diretos e indiretos, causadores dos danos socioambientais.

Como forma de responder aos anseios deste trabalho, será feita a ilustração do caso concreto do Residencial Viver Melhor I e II, localizado no Município de Manaus. Após breve contextualização histórico-geográfica da cidade, analisar-se-á a concretização do direito à moradia através de Termo de Adesão do Estado do Amazonas ao Programa Minha, Casa Minha Vida e da construção de empreendimento na modalidade Alienação– FAR, com vistas a entregar 8.895 unidades habitacionais às famílias enquadradas na Faixa 1 do PMCMV.

A subsunção dos danos estruturais às normas de Direito Ambiental, respeitadas as peculiaridades do programa, será apresentada como alternativa jurídica mais efetiva de reparação ao meio ambiente e às pessoas que convivem nas unidades habitacionais do programa tendo em vista os princípios de Direito Ambiental. Busca-se a forma judicial de solução mais adequada aos danos ambientais causados por empreendimentos incentivados pela política habitacional do PMCMV, respeitando sua legislação própria e a atuação conjunta de entes públicos e privados.

A pesquisa tem como objetivo geral explorar as peculiaridades da responsabilidade civil ambiental, utilizando-se de seus mecanismos para aplicar os princípios de Direito Ambiental aos danos socioambientais que assolam as famílias do Programa Minha Casa, Minha Vida. Especificamente, trata-se de famílias atingidas por danos estruturais, do que decorre a insalubridade das unidades habitacionais, e que precisam, de forma célere e eficiente, da garantia de seus direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Os objetivos específicos do trabalho serão abordados ao longo dos capítulos, tendo em vista conceituar o meio ambiente de maneira a abranger o meio ambiente urbano e os danos aos bens ambientais no contexto urbano, sistematizar a utilização de princípios ambientais como forma de adequação da teoria de responsabilidade civil aos danos socioambientais, demonstrar o funcionamento do Programa Nacional de Habitação Urbana – modalidade FAR e as peculiaridades do Programa Minha Casa, Minha Vida que influem na responsabilidade civil ambiental, trazendo o caso concreto das duas primeiras etapas do empreendimento Residencial Viver Melhor, construído no Município de Manaus (AM).

No que concerne à metodologiadado presente trabalho, quanto aos fins, será utilizado o método exploratório-descritivo e, quanto aos meios, o bibliográfico, através de consultas a documentos do governo, incluindo dados estatísticos e mapas do Programa Minha Casa,

Minha Vida, a legislação vigente a regulamentar a responsabilidade civil e os danos ambientais, jurisprudência e doutrina, jurídica e não jurídica, considerando em especial os ministros dos tribunais superiores e importantes pensadores que dão o suporte teórico necessário à pesquisa.

10 SER HUMANO COMO PARTE INTEGRANTE DO MEIO AMBIENTE URBANO

Os Direitos Humanos vêm sendo discutidos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tendo como um de seus marcos a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945.

São 51 Estados membros fundadores da ONU, dentre os quais o Brasil, já tendo alcançado o número de 193 países membros, com os propósitos centrais de manter a paz e a segurança internacional, fomentar a cooperação internacional nos campos social e econômico, e promover os Direitos Humanos no âmbito universal. Por essa abrangência, configura-se como principal organismo internacional para debate e promoção dos Direitos Humanos.

A partir do debate sobre sua importância, principalmente dentro da ONU, os Direitos Humanos começaram a ser mencionados nas Cartas Magnas de diferentes povos, havendo uma verdadeira constitucionalização de tais direitos, tornando-os direitos fundamentais desses países.

Certo é que os Direitos Humanos foram reconhecidos e constitucionalizados paulatinamente, dividindo-se em três dimensões, de acordo com o contexto socioeconômico em que surgiram. A primeira dimensão é identificada com os Direitos Cívicos e Políticos; a segunda dimensão, os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e a terceira dimensão, os Direitos ao desenvolvimento, à paz e à livre determinação (PIOVESAN, 2012).

Apesar de terem surgidos em momentos diferentes, os Direitos Humanos posteriores não suprimem os anteriores; muitas vezes, ao revés, pressupõem a implementação das dimensões anteriores, fortalecendo a sua necessidade e a sua força normativa. Esse é a relação que se observa entre os direitos de segunda e de terceira dimensões, como os direitos sociais e ambientais, respectivamente.

O homem é o centro das preocupações internacionais, e passou a ser visto como independente da natureza. Hoje, o que se precisa compreender é que o homem faz parte dessa natureza e que, inserido no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, deve ser compreendido também o meio ambiente urbano. Isto porque o “Meio ambiente é natureza mais atividade antrópica, mais modificação produzida pelo Ser Humano sobre o meio físico de onde retira o seu sustento” (ANTUNES, 2010, p. 07).

1.1 A PREOCUPAÇÃO INTERNACIONAL COM A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E SUA INFLUÊNCIA NA ORDEM JURÍDICA INTERNA DOS PAÍSES

Quando ainda não se haviam encerrado os debates sobre a força normativa dos direitos de segunda dimensão, a preocupação com o direito ao meio ambiente aumentou em razão dos eventos que aconteceram ao redor do mundo.

Especialmente a partir da década de sessenta, houve a divulgação do nível de degradação ambiental a que o planeta estava sujeito e, principalmente, dos riscos que o modelo econômico de consumo trazia para a humanidade. O “buraco” na camada de ozônio, o consequente aquecimento da Terra e as catástrofes que poderiam ocorrer com a continuidade da elevação do nível do mar alavancaram discussões internacionais e fizeram surgir movimentos populares pela proteção ambiental como forma de melhorar a qualidade de vida das presentes e futuras gerações.

A preocupação com o meio ambiente tomou proporções globais especialmente após o advento da Conferência de Estocolmo, realizada em junho do ano de 1972 e organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), em que foi debatido o impacto da devastação e da poluição que o homem gerava no planeta.

Nessa ocasião, foram trazidos à exposição diversos estudos científicos que contemplavam a finitude iminente dos recursos naturais e a pressuposta relação entre o desmatamento e o aumento da temperatura no planeta. A solução para ambos culminou com a necessidade de preservação da natureza respeitando o seu tempo de renovação. Participaram da conferência países dos diferentes estágios econômicos, classificados à época como *países desenvolvidos*, *países em desenvolvimento* e *países subdesenvolvidos*.

Transparecia o fato de que os países mais desenvolvidos mantinham pouco ou quase nada de sua cobertura vegetal preservada, enquanto nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos observava-se o inverso.

Os países desenvolvidos, já tendo usufruído toda a sua riqueza natural, tentavam convencer os demais a proteger a natureza sob o pretexto de possibilitar que a sua se regenerasse, pressupondo a falta de conhecimento da importância de preservação por aqueles países. A preservação das áreas naturais remanescentes era abertamente defendida pelos países desenvolvidos como a única solução possível para as tragédias anunciadas, enquanto era fortemente questionada pelos demais.

Diante desse cenário, os países em desenvolvimento concluíram que os países desenvolvidos tinham interesse, na verdade, em interromper o crescimento de suas economias ao impedir que explorassem os recursos naturais, ainda abundantes, como matéria prima. “O

Brasil coliderou com a China a aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância dos problemas ambientais” (VIOLA, 1998, p. 9), defendendo a poluição como sinônimo de desenvolvimento e crescimento (MILARÉ, 2010).

Não se pode negar os anseios econômicos que permeavam toda essa discussão. A finitude dos recursos naturais àquela época significava o fim de uma importante fonte de matérias primas e, conseqüentemente, de renda para todos os países — tanto aos países subdesenvolvidos, que pretendiam a utilização de seus recursos naturais como forma de alcançar o desenvolvimento, quanto aos desenvolvidos, que acreditavam na preservação e regeneração da natureza como forma de continuar a ter recursos naturais para que fossem utilizados no futuro.

Em paralelo, os ambientalistas tentavam demonstrar o perigo de extinção que toda a humanidade correria caso algum dos desastres ambientais se concretizasse: a elevação da temperatura média global acima do tolerado pela fauna e flora, o alagamento das terras secas em decorrência do aumento do nível do mar, a escassez de água potável no planeta, entre outros.

Nesse contexto e já no âmbito da consagração normativa da proteção ambiental como direito humano e fundamental, a Declaração de Estocolmo das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972) apresenta-se como um marco histórico/normativo inicial da proteção ambiental, projetando pela primeira vez, no horizonte jurídico, especialmente no âmbito internacional, a ideia em torno de um direito humano a viver em um ambiente equilibrado e saudável, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014a, p.49).

A partir dessa convenção, a natureza passou a ser vista não apenas como objeto a ser explorado, mas também como elemento fundamental para a existência e qualidade de vida. A Dignidade da Pessoa Humana passa necessariamente pelo direito à vida, e este está direta e inequivocamente ligado ao meio ambiente com características abióticas suficientes para o desenvolvimento e manutenção do meio biótico.

A Convenção de Estocolmo de 1972 veio para atender“(…) à necessidade de um critério e de princípios comuns que ofereçam aos povos do mundo inspiração e guia para preservar e melhorar o meio ambiente humano”(CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).¹

1 “(…) the need for a common outlook and for common principles to inspire and guide the peoples of the world in the preservation and enhancement of the human environment”(UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972)

O direito à vida representa nitidamente um dos aspectos da Dignidade da Pessoa Humana, mas não se confunde com esta. Uma vida digna abrange diversos outros aspectos além da sobrevivência, por exemplo: tem-se direito não apenas à utilização da água, mas também que ela seja potável e consiga suprir nossas necessidades de higiene, alimentação e cultura; tem-se direito não apenas a um local para morar, mas que este seja uma moradia que abrigue seus habitantes de forma segura e adequada às necessidades básicas do ser humano.

Essa noção de equilíbrio entre o meio ambiente e as necessidades sociais e econômicas do ser humano serão reforçadas com o advento do documento *Nosso Futuro Comum*, publicado em 1987 e conhecido por muitos como Relatório Brundtland, em razão da efetiva participação da primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, em que se adotou o seguinte conceito de desenvolvimento sustentável:

Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and
- the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs. (WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, 1987)²

A humanidade deve preocupar-se com a sua existência, mas o seu objetivo não pode ser somente o de sobreviver a qualquer custo, tampouco pode ser o de utilizar os recursos naturais ao máximo, sem levar em conta as futuras gerações. Devemos utilizar a natureza de forma racional para podermos usufruir dos recursos disponíveis da melhor maneira possível, sem retirar essa possibilidade de nossos descendentes; é esta a chamada solidariedade intergeracional.

Ainda que a sua conceituação inicial apareça em 1987, o termo “desenvolvimento sustentável” ficou consagrado definitivamente na Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro, ao constar em onze dos vinte e sete princípios.

A ECO-92 não traz seu conceito exato, porém, aponta inúmeras diretrizes para que se possa alcançar o Desenvolvimento Sustentável: sendo um conceito antropocêntrico, segundo

² Tradução livre: “Desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das futuras gerações de prover suas próprias necessidades. Contém dois conceitos-chave:

- o conceito de “necessidades”, em particular as necessidades essenciais aos mais pobres, a quem deve ser dada prioridade;
- a ideia de limitações impostas pela situação das tecnologias e das organizações sociais perante a habilidade do ambiente de suprir as necessidades presentes e futuras.”

o qual se deve assegurar aos seres humanos uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza (Princípio 1); constituindo a erradicação da pobreza como requisito indispensável e para o qual devem cooperar todos os Estados e pessoas (Princípio 5); deve-se observar ainda que, apesar de haver responsabilidade de todos, os países possuem responsabilidades diferenciadas, de acordo com a pressão que suas sociedades exercem no meio ambiente mundial (Princípio 7); preconizando o intercâmbio de conhecimentos científicos e tecnológicos como mecanismo para propiciar aos países que alcancem o Desenvolvimento Sustentável (Princípio 9); e inclusive ressaltando o papel fundamental das mulheres no planejamento do meio ambiente e do desenvolvimento (Princípio 21).

Em consonância com os princípios definidos em 1992, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi lançado o Plano Amazônia Sustentável (PAS), como reflexo dessa consciência mundial de aproximar as noções de proteção social e de combate à degradação ambiental, com fulcro na dignidade humana.

O plano indica diretrizes gerais e estratégias recomendáveis para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal brasileira, aliando economia, ecologia e direitos sociais. Como diretriz do projeto, destaca-se a ampliação da presença do Estado na Amazônia para garantir maior governabilidade sobre processos de ocupação territorial e de usos dos recursos naturais e maior capacidade de orientação dos processos de transformação socioprodutiva, através da redução das desigualdades regionais, distribuição de renda e expansão da infraestrutura de equipamentos urbanos.

No ano seguinte, como expressão dos objetivos traçados pelo PAS, a Lei nº 11.977/09 regulamentou o Programa Minha Casa, Minha Vida, incentivando a construção de unidades habitacionais para famílias com baixa renda, priorizando o atendimento àquelas desabrigadas ou residentes em áreas de risco ou insalubres, chefiadas por mulheres e àquelas de que façam parte pessoas com deficiência (BRASIL, 2009, art. 3º).

De acordo com o relatório *O Futuro de Queremos* (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2012), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO + 20), realizada exatos vinte anos após a ECO-92, a pobreza, o consumo irresponsável e a proteção dos recursos naturais estão no centro das preocupações internacionais. Os objetivos fundamentais são a mudança dos modos de consumo e produção, bem como a proteção e gestão dos recursos naturais — requisitos essenciais para o Desenvolvimento Sustentável.

A *Agenda 21*, também fruto da RIO+20, foi elaborada e assinada por 179 países com a clara intenção de promover o Desenvolvimento Sustentável e dar as bases para a sua

concretização nos países. É composta de 40 capítulos, tendo expressado em seu capítulo 02 a íntima relação entre as políticas ambientais e econômicas.

Um sistema comercial aberto e multilateral possibilita maior eficiência na alocação e uso dos recursos, contribuindo assim para o aumento da produção e dos lucros e para a diminuição das pressões sobre o meio ambiente. Dessa forma, proporciona recursos adicionais necessários para o crescimento econômico e o desenvolvimento e para uma melhor proteção ambiental. Um meio ambiente saudável, por outro lado, proporciona os recursos ecológicos e de outros tipos necessários à manutenção do crescimento e ao apoio à expansão constante do comércio. Um sistema comercial aberto, multilateral, que se apoie na adoção de políticas ambientais saudáveis, teria um impacto positivo sobre o meio ambiente, contribuindo para o desenvolvimento sustentável.(CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1992a).

É incontestável a crescente preocupação internacional em harmonizar dois sistemas que foram vistos por muito tempo como antagônicos: o de preservação do meio ambiente e o de desenvolvimento econômico dos países. A definição da terceira dimensão dos Direitos Humanos, incluindo o direito ao meio ambiente, veio mostrar a toda a humanidade o quanto somos dependentes dos recursos naturais e como o nosso sistema econômico atual degrada e mina esses recursos. Tem-se no Desenvolvimento Sustentável a melhor saída para a continuidade das condições de vida da humanidade.

1.2 OS DIFERENTES ASPECTOS DO MEIO AMBIENTE

É patente a tendência de compatibilização entre os diferentes tipos de meio ambiente que foram identificados, fortalecendo a ideia de proteger a natureza e seus recursos para que se possa manter o meio ambiente urbano que nos cerca. A busca pelo equilíbrio é constante, sendo a chave para o Desenvolvimento Sustentável, que só foi inserido na pauta das discussões internacionais quando se percebeu a verdadeira dimensão da ameaça que a humanidade estava sofrendo.

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, já se falava sobre o momento histórico em que a humanidade dominou o meio ambiente natural, adquirindo meios de transformá-lo através da ciência e das diversas tecnologias.

Surgiam as diferenças entre o meio ambiente natural e o meio ambiente criado pelo homem, ambos essenciais para a qualidade de vida, conforme ficou expresso no preâmbulo da Declaração, fruto desta conferência: “Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos

fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).³.

Dentre os princípios enumerados, alguns tratam especificamente dos recursos naturais, outros das necessidades humanas, assegurando, em outras palavras, direitos difusos. Como exemplo dos aspectos artificial e social do meio ambiente, trazidos como direitos difusos, a preocupação com o direito à moradia e com os aspectos negativos da urbanização podem ser vistos no Princípio 15⁴ da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Em nossa Constituição Federal de 1988, elaborada após um período ditatorial, foram positivados tanto direitos civis e políticos quanto direitos econômicos, sociais e culturais, aos quais foi dada aplicação imediata (art. 5º, §1º da CF/88), não excluindo outros decorrentes de tratados internacionais de que o Brasil seja signatário (art. 5º, §2º da CF/88).

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, reflete, em muitos aspectos, o disposto no Princípio 1⁵ da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em que já se apresenta a importância da qualidade do meio ambiente para a Dignidade da Pessoa Humana, preocupando-se também com as futuras gerações.

Até por força de um diálogo de fontes, cada vez mais necessário, e da ideia de “interconstitucionalidade” aventada por alguns autores, é importante sinalizar para essa sintonia fina existente entre os planos normativos internacional, comunitário e constitucional no tocante à tutela ecológica, todos eles a afirmar a essencialidade da qualidade do ambiente para o desfrute de uma vida digna, segura e saudável, inclusive na perspectiva das futuras gerações. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014a, p. 33-34).

Na legislação infraconstitucional brasileira, a definição de meio ambiente foi prevista no art. 3º da Lei 6938/81, ainda durante a ditadura, tendo sido recepcionada posteriormente, considerando “meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

³ “Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.” (UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT, 1972)

⁴ “Princípio 15: Deve-se aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização com vistas a evitar repercussões prejudiciais sobre o meio ambiente e a obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais para todos. A este respeito devem-se abandonar os projetos destinados à dominação colonialista e racista” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

⁵ “Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO, 1972).

O termo “meio ambiente” até os dias atuais é severamente criticado por ser redundante. O conceito de *ambiente*, trazido por Milaré (2015, p. 61), designa o “conjunto de condições que envolvem e sustentam os seres vivos na biosfera como um todo, ou parte desta, abrangendo elementos do clima, do solo, da água e dos organismos”, sendo clara a sua aproximação do conceito legal de meio ambiente e evidenciando possível pleonasma na expressão. O professor José Afonso da Silva, por outro lado, entende de forma diferente ao afirmar que:

O ambiente integra-se, realmente, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que se vive. Daí por que a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos. O conceito de meio ambiente há de ser, pois, globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo, portanto, o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. (SILVA, 2013, p.20).

Data maximavenia, apesar de a primeira impressão ser a de que o legislador se dirigiu para o conceito de meio ambiente ecológico, um olhar mais atento é capaz de perceber que, por meio de uma interpretação conforme a constituição, mesmo a interação do homem com o meio urbano, cultural ou laboral também pode ser abarcada por esse conceito.

Mais específico quanto às demais interações ambientais, integrando o ser humano e o meio por ele modificado, Antunes traz para a expressão o seguinte conceito:

Meio ambiente compreende o humano como parte de um conjunto de relações econômicas, sociais e políticas que se constroem a partir da apropriação dos bens naturais que, por serem submetidos à influência humana, transformam-se em recursos essenciais para a vida humana em quaisquer de seus aspectos. (ANTUNES, 2010, p.09).

Observa-se que, com o passar dos anos, outros aspectos de meio ambiente foram sendo analisados, somando-se ao meio ambiente natural e artificial o meio ambiente do trabalho e o meio ambiente cultural. Isso porque nossa Carta Magna foi muito além da mera proteção ao Direito Ecológico, patente no Capítulo VI, “Do meio ambiente”.

O Supremo Tribunal Federal, mediante análise sistemática do texto constitucional, já entendeu que a defesa do meio ambiente — prevista no art. 179, VI, CF/88 — abrange as noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral (ADI 3540 MC, Relator Min. CELSO DE

MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528).

O meio ambiente deve ser visto como o conjunto de relações entre os recursos naturais e a vida no planeta Terra, sendo certo que tais relações existem e são fundamentais não apenas para a manutenção da fauna e da flora, como da própria humanidade, com suas relações sociais e sua cultura— o “meio ambiente global”.

A expressão deve ser observada sob uma visão ampla, tanto em seu significado conotativo — como a preocupação que abrange os diferentes aspectos do meio ambiente — como em seu significado denotativo — relativo à posição geográfica, tendo em vista que o meio ambiente e, por conseguinte, os danos causados a ele não conhecem fronteiras, estando seus elementos bióticos e abióticos em constante trânsito ao redor do mundo.

Apesar de importante para o meio acadêmico e para a delimitação do objeto de estudo, a discussão e as críticas, a denominação *meio ambiente* já está consagrada no Brasil, não obstante em outros países (como Argentina, Portugal e Itália) utilizar-se apenas *ambiente*. Nos países de língua espanhola, além da palavra *ambiente*, pode-se observar *medio ambiente* na Espanha, e *entorno* no México. Os Estados Unidos adotaram a nomenclatura *environment*, bem como a França *environnement*. Como mais um exemplo da diversidade de expressões sinônimas ao redor do mundo, é utilizado o termo *unwelt* na Alemanha.

A denominação, em verdade, é a parte menos relevante, sendo fundamental a interpretação de seu conteúdo de forma abrangente, buscando resguardar o meio ambiente ecológico, como fonte da vida desta e das futuras gerações, e as diferentes conquistas da humanidade, tanto no seu aspecto material - artificial - quanto em seu aspecto imaterial - cultural e laboral.

1.2.1 Meio ambiente natural como reflexo das preocupações com os recursos naturais

Ao pensar em meio ambiente, vem à cabeça da maioria das pessoas justamente exemplos do meio ambiente natural, tais como: a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, expressamente protegidos pela nossa Constituição Federal como patrimônios nacionais.

O conceito de meio ambiente natural ou ecológico está intimamente ligado aos recursos naturais, à fauna e à flora, podendo ser conceituado como aquele que não advém da ação do homem nem demanda a sua interação. O meio ambiente natural existe independentemente da existência da humanidade, estando representado pela fauna, flora e recursos naturais. Muitos elementos ambientais estão, inclusive, previstos na Constituição

Federal, tal como as águas interiores, superficiais e subterrâneas, o mar territorial, o solo, o subsolo, as florestas, o patrimônio genético e a zona costeira.

Para Édis Milaré (2015), o conceito de natureza abrange tudo o que existe, exceto as obras humanas, mas incluídos os humanos. Fica claro, portanto, o fato de que nós, como seres humanos, mamíferos e onívoros, estando inseridos na natureza, somos também parte do meio ambiente natural, capazes, no entanto, de modificar o meio ambiente natural em que estamos inseridos.

A Lei nº 6.938 de 1981, reguladora da Política Nacional do Meio Ambiente (PNAMA), traz em seu art. 3, I, conceito muito voltado para a tutela ecológica, segundo o qual meio ambiente seria 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.

Berço de uma megadiversidade, o Brasil sempre foi alvo da preocupação mundial para a preservação de suas riquezas naturais, havendo uma especial atenção para a Floresta Amazônica, em parte em razão da imagem de “pulmão do mundo” construída com base no volume de gás carbônico absorvido pela copa das árvores.

Importante observar como elemento natural também a espécie humana, objeto central da preocupação ecológica internacional, por ser inteiramente dependente das condições naturais para sobreviver.

1.2.2 Meio ambiente artificial ou urbano como reconhecimento da influência humana sobre o meio ambiente

O meio ambiente artificial teve sua notoriedade e importância reconhecidas pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, conhecida como Conferência de Estocolmo, em que se consagrou como um dos aspectos do meio ambiente humano, estando relacionado não apenas à vida, mas ao bem-estar e ao gozo dos Direitos Humanos fundamentais. Conforme observação de Silva (2013, p. 22), os diversos aspectos do meio ambiente “se acham integrados numa visão unitária a serviço da qualidade de vida humana, convergindo para a formação do meio ambiente urbano”.

Em contraposição ao meio ambiente natural, o artificial se apresenta como fruto da intervenção do homem, da modificação da natureza para suprir as necessidades e dar maior comodidade à vida humana— culmina, na maioria das vezes, com a constituição de um aglomerado urbano. O meio ambiente artificial é “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (espaço urbano fechado) e pelos equipamentos

públicos (ruas, praças, áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)” (SILVA, 2013, p. 21).

Pode-se observar diferenças internas ao meio ambiente artificial, quanto à sua finalidade, ao tipo de construções e até à densidade demográfica. A maioria dessas diferenças está relacionada à sua localização e ao uso da propriedade para finalidade rural ou urbana.

As edificações rurais situam-se normalmente em espaços mais amplos, destinados à economia do setor primário, nos quais se observa maior presença de elementos naturais, com menor intervenção humana. As edificações urbanas, por sua vez, apresentam o aglomerado populacional voltado a suprir a demanda pela mão-de-obra dos setores secundário e terciário, desenvolvendo as atividades econômicas em espaços menores, com maior contingente de trabalhadores e maior intervenção do homem em todos os aspectos ambientais.

1.2.3 Meio ambiente cultural como fruto da importância conferida pelo homem

Na definição de Silva (2013), são elementos do meio ambiente cultural diversos tipos de patrimônio, dentre eles histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico. Entende-se que este último, embora artificial, em regra, já que é obra do homem, difere do paisagístico pelo sentido de valor especial voltado ao turismo.

Como a cidade é, por excelência, o núcleo de desenvolvimento das práticas culturais, todas as diretrizes gerais para a política urbana (que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana) guardam uma ligação direta ou indireta com a tutela do patrimônio cultural. (SOARES, 2009, p. 91).

Atente-se para o fato de que o meio ambiente é único, sendo apenas estudado por seus diferentes aspectos. Dessa forma, é comum haver em um mesmo meio elementos culturais e naturais, culturais e artificiais ou culturais e laborais — e que todos eles se situem dentro de um ambiente urbano.

A cultura pode ser entendida por duas vertentes opostas, mas igualmente importantes para o estudo e a compreensão das suas aspirações e conquistas da sociedade humana: a primeira compreende a valorização dos monumentos, conjuntos arquitetônicos e sítios arqueológicos, em que fica clara a noção de excepcionalidade e de monumentalidade desses bens (CONFERÊNCIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA, 1972); e a segunda diz respeito à valorização dos modos de criar, de fazer e de viver, entendendo que o patrimônio cultural advém de toda

forma de interação do homem, especialmente o cotidiano de cada povo, que o torna diferente dos demais.

Importante demonstrar que a Constituição Federal em vigência no nosso país protege sob o manto de patrimônio cultural ambas as vertentes, vinculando a diferenciação do meio ambiente artificial e cultural ao valor de referência que possuem na sociedade brasileira, conforme dispõe expressamente o art. 216, *caput*⁶.

Quanto à preservação do meio ambiente cultural, Bragarecomenda que se apliquem as mesmas premissas dispostas no art. 225 da Constituição Federal, apesar de as disposições específicas quanto ao patrimônio cultural estarem no art. 216. O autor destaca o caráter intergeracional do bem cultural, pertencente ao meio ambiente a que se refere a Constituição Federal.

Um dos aspectos mais relevantes que se deve considerar na formulação deste conceito de inserção do bem cultural como ambiental, especialmente de coisa imóvel, é o da transitoriedade do usufruto das gerações atuais diante do bem cultural, tal como se dá com aquele de caráter natural, permitindo-se o usufruto, e, portanto, a grave responsabilidade de transferi-lo com as mesmas condições e características que lhe são próprias e de origem ou como se apresenta, o máximo possível, às gerações vindouras, tal como exige a Constituição da República (art. 225). (BRAGA, 2007, p. 85).

Há de se ter em conta, portanto, a nítida importância da proteção dos bens ambientais, como diferentes componentes do direito difuso, mas de igual relevância para a sociedade. Deve-se proteger os bens culturais sob o mesmo manto constitucional com que se protege os bens naturais.

Diante de ambos, no entanto, deve-se agir com parcimônia, evitando extremos mesmo para o preservacionismo. Afinal, se fôssemos obrigados a preservar todo o meio ambiente atual, inclusive o cultural, por certo estaríamos estagnados, sem a possibilidade de progresso, sendo necessária a eleição dos bens que devem ser protegidos (FEITOZA, 2012).

O meio ambiente cultural, com seus elementos e patrimônios, possui elementos muitas vezes de meio ambiente natural ou artificial, aos quais se atribui especial valor de referência, inegavelmente atrelado ao conceito de meio ambiente. Por sua natureza difusa, produz-se,

⁶Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver;

III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

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

V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.” (BRASIL, 1988).

com a deterioração dos bens culturais, a degradação do direito de todos à cultura, à memória, à arte e aos seus valores de referência.

1.2.4 Meio ambiente do trabalho nasce das péssimas condições enfrentadas durante a revolução industrial

A saúde dos trabalhadores está intimamente ligada às condições de trabalho, que chamaram atenção no período após a Revolução Industrial exatamente pelas condições laborais insalubres nas manufaturas e fábricas que surgiam. Observa-se, no entanto, que tais condições inadequadas têm reflexo não apenas na vida dos que ali trabalham diretamente, como também de suas famílias e da sociedade de modo geral, posto que o meio ambiente é uno e não respeita os muros dos empregadores.

O meio ambiente laboral, portanto, está intimamente ligado ao meio ambiente artificial, cultural e natural, interagindo e interferindo nestes, mas com eles não se confundindo. A Constituição Federal de 1988 deu especial atenção ao meio ambiente do trabalho, atribuindo ao Sistema Único de Saúde a função de colaborar em sua proteção, vide em seu art. 200, VI⁷.

No conceito de Padilha(2011), o meio ambiente laboral é verdadeiramente o ecossistema em que se inserem as relações da força de trabalho humano com os meios e formas de produção, conceito interpretado do redimensionamento imposto pela Constituição Federal à questão do equilíbrio ambiental.

Importante ressaltar que as normas laborais devem proteger todos os tipos de trabalhadores, não apenas os empregados, ou seja, não é necessário que haja uma relação pautada pela onerosidade, subordinação e não eventualidade.

A preocupação com a segurança e com a saúde do trabalhador sobrepuja ainda que este exerça suas funções de modo irregular, posto que a vida e a incolumidade física e psíquica da pessoa humana são valores superiores. A sua proteção está calcada também no art. 225 *caput* da Constituição Federal, que confere a todos o direito fundamental ao meio ambiente, inclusive a todos os trabalhadores.

O meio ambiente laboral pode ser encarado como uma especificação do meio ambiente artificial ou natural, dependendo do local em que se realizem as atividades. O que não se coloca em dúvida é a intensão do legislador em conferir uma proteção extra à realização

⁷“Art. 200. Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, nos termos da lei: (...) VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.” (BRASIL, 1988).

do labor diário, que muitas vezes está associado a esforços descomunais ou a intempéries, sendo repetidos por muito tempo e muitas vezes ao longo da vida do trabalhador.

Harmonizado com a primazia da proteção da Dignidade da Pessoa Humana, o meio ambiente do trabalho não é aquele restrito aos muros da empresa, ou à rota diária de trabalho.

Nesse sentido, a extensão da problemática ambiental suscitada na atualidade demanda uma nova maneira de conceber a tutela do trabalhador no seu meio ambiente de trabalho, ampliada sobremaneira em seus limites e contornos, pela proteção constitucional, geradora da real concepção do “meio ambiente do trabalho”, não mais abrangida na sua ampla e complexa dimensão, pela previsão legal mínima da Consolidação das Leis do Trabalho, mas referida a realidade qualitativa e quantitativamente extremamente diversa, cuja adequada proteção exige novos mecanismos de tutela jurídica, mais abrangentes e complexos, em busca de uma concreta efetividade. (PADILHA, 2011, p. 232).

A importante lição que se pode aprender das palavras da douta professora é que a qualidade de vida do trabalhador, bem como de todos os homens, está intrinsecamente ligada à qualidade do meio ambiente que o cerca. Quando se percebe que as moléstias e danos sofridos pelos trabalhadores são muitas vezes levados para fora do local de trabalho, nota-se que o meio ambiente laboral infere também na qualidade de vida de suas famílias e das pessoas que convivem no entorno daquele local.

1.3 DIREITO AMBIENTAL COMO MATÉRIA AUTÔNOMA

O Direito é uma ciência que visa estudar as normas e princípios que regulamentam a vida em sociedade. O Direito Ambiental, por sua vez, baseia-se no fato ambiental e no valor ético ambiental para estabelecer mecanismos normativos (ANTUNES, 2010) e regulamentar as relações do homem com o meio; buscando o equilíbrio com a natureza, toma os aspectos social e ambiental como uma unidade para que se possa assegurar a manutenção das condições para a vida humana no planeta (MOLINARO, 2012).

Surgido da necessidade de manter condições naturais que possibilitem a continuidade da espécie humana, o Direito Ambiental visa de modo oblíquo a manutenção da vida como um todo, visto que não somos autossuficientes mas, pelo contrário, dependemos da fauna e flora que nos cercame que, por sua vez, dependem do conjunto de recursos bióticos e abióticos propícios para a sua existência.

Na visão de Michel Prieur(2012), o Direito Ambiental se define conforme um critério finalista, que tempor objetivo a melhoria constante do estado do ambiente. Trata-se, portanto, de um direito engajado, que assume para si a obrigação do resultado, contra a poluição e a perda da biodiversidade.

Especialmente no século XX, diversos estudiosos se voltaram ao conteúdo e ao objeto de estudo do Direito Ambiental, havendo, por certo, divergências entre eles quanto a sua delimitação.

William H. Rodgers ajuizava o direito ambiental, ou do ambiente, de modo macro, perspectivando uma governança internacional do meio ambiente, ou como o direito do governo planetário (Environmental Law. St Paul, Minnesota: WestPublishingCo., 1977, p. 1); David Hughes, mais intimista, em inglês, o arrazoava como the Law regulatingtherelationshipofustonnature, understoodboth as the world aroundusand as thenaturewecarrywithinourselves (HUGHES, D., Perspectives for environmentallaw – Enteringthefourthphase, in, Journalof Environmental law, vol. 1, n.o 1/41, 1989, p. 38); já GerdWinter, pragmático, definiria o direito ambiental como aquele destinado a regular o uso, a proteção e conservação dos três elementos do entorno: terra, ar, e água (WINTER, G., Perspectives for environmentallaw – Enteringthefourthphase, in, Journalof Environmental law, vol. 1, n.o 1/41, 1989); Na Espanha, Luiz Ortega Alvarez, vai lecionar no sentido que o direito ao meio ambiente está caracterizado pela finalidade de suas normas, desde um enfoque teleológico, propiciando a aparição de princípios próprios, impositivos, para fazer possíveis esses fins, manutenção, proteção da ambiência, etc. (ORTEGA ALVAREZ, L., Lecciones de Derecho del Medio ambiente. Valladolid:Lex Nova, 1998, p. 49-50. Apud MOLINARO, 2012, p. 75).

Aparece como incontroverso entre todas essas definições o fato de que o Direito Ambiental vem para regulamentar as ações e omissões humanas e seus impactos no ambiente, tanto em seus recursos bióticos quanto abióticos.

Como as demais ciências do direito, o Direito Ambiental pode ser analisado por dois prismas distintos: o primeiro, denominado objetivo, implica no conjunto de regras e princípios que compõem a tutela do meio ambiente; o segundo, considerado como ciência jurídica, implica no estudo sistematizado das normas e princípios do ordenamento brasileiro que regularizam a relação do homem com o meio ambiente (SILVA, 2013).

A sua autonomia se dá por conta da existência de princípios próprios, doutrina especializada, institutos característicos e jurisprudência voltada ao tema. De acordo Sarlet e Fensterseifer, podemos identificar no Direito Ambiental princípios gerais (sendo aqueles se possuem incidência não apenas no Direito Ambiental, mas também em outros domínios) e princípios setoriais (que, por sua finalidade e aplicação, estariam intrinsecamente ligados à proteção do ambiente) (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014b).

Os princípios gerais de incidência mais marcante no Direito Ambiental seriam, segundo os autores, o Princípio do Estado Socioambiental, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, o Princípio da Proporcionalidade e o Princípio da Sustentabilidade. Consideram-se como princípios setoriais ou especiais do Direito Ambiental o Princípio do Poluidor-pagador e da Proibição do Retrocesso Socioambiental, entre outros. Estes são

considerados gerais, pois “cada vez mais, encontram ressonância em áreas que, embora guardem relação com a proteção do ambiente, assumem uma dimensão pelo menos em parte autônoma, como se verifica na saúde, no trabalho, entre outras searas.” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014b, p.23).

Derani (2009) destaca como pilares da prática do Direito Ambiental o Princípios da Cooperação, o Princípio do Poluidor-pagador e o Princípio da Precaução, que possibilitam a máxima efetividade exigida ao direito fundamental ao meio ambiente. O Princípio da Responsabilidade está intimamente relacionado ao Princípio do Poluidor-pagador, mas com este não se confunde, tendo aquele o objetivo de internalização das externalidades negativas, enquanto este visa à reparação dos danos ocasionados.

Não se pode olvidar, no entanto, do Princípio do *in dubio pro natura*, consagrado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial 1198727/MG, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, segunda turma, julgado em 14/08/2012, em que se afirma que

A legislação de amparo dos sujeitos vulneráveis e dos interesses difusos e coletivos deve ser interpretada da maneira que lhes seja mais favorável e melhor possa viabilizar, no plano da eficácia, a prestação jurisdicional e a *ratioessendi* da norma. A hermenêutica jurídico-ambiental rege-se pelo princípio *in dubio pro natura*.

Por ter sido a equidade intergeracional consagrada expressamente pelo artigo 225, *caput* da Constituição Federal de 1988, muito se escreve sobre esta dimensão do Princípio da Solidariedade. Neste, defende-se a necessidade de haver uma preservação do meio ambiente para que seja possível a vida com qualidade, não apenas dos que hoje estão vivos, mas também das futuras gerações. Apesar de aceito pela maioria da doutrina, tal princípio é muito questionado por presumir as necessidades futuras, sem haver qualquer participação dos que efetivamente herdarão nosso planeta.

Por certo que a preservação do ambiente não pode ser total e absoluta, posto que dessa forma inviabilizaria a existência da humanidade tal como a conhecemos, com suas culturas e civilizações, mas o que se busca é um aumento da consciência global sobre a necessidade de manutenção da natureza em níveis suficientes para que não apenas os homens, mas todos os seres vivos possam continuar a habitar este planeta.

Para alcançar a participação pública em matéria ambiental, é necessária a concretização de três pilares, previstos expressamente no Princípio 10 da Declaração do Rio

sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992⁸,: o acesso às informações, a oportunidade de participação nos processos decisórios e o acesso aos mecanismos judiciais e administrativos, especialmente para a reparação dos danos sofridos.

Isto porque se não houver a informação sobre os fatos ambientais (abrangendo tanto danos iminentes quanto os efetivamente causados), não será possível a conscientização da população acerca de seus direitos e a consequente exigência de seu cumprimento perante as autoridades judiciárias.

O acesso adequado às informações tem como forte instrumento no ordenamento brasileiro a exigência do Relatório de Impactos Ambientais, previsto na Lei nº 6938, com o objetivo de trazer de modo mais acessível à população o conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental — necessário para o licenciamento de todos os empreendimentos de atividades de significativa degradação ambiental, especialmente nas áreas consideradas patrimônio nacional (art. 8º, II, da Lei nº 6938/81).

A conscientização provém em grande parte da educação ambiental (cuja obrigatoriedade constitucional está prevista no art. 225, §1º, VI), e busca a mudança de comportamentos, especialmente dos comportamentos excessivos, dos desperdícios. Certo é que sempre haverá algum tipo de poluição, de interferência no meio natural, mas o que se deseja é a poluição mínima, apenas no nível necessário, possibilitando uma convivência harmoniosa entre o homem e o meio que habita.

A consciência da população sobre seus direitos e deveres também é fundamental para que haja a demanda junto ao judiciário como forma de fazer cumprir a lei. O acesso às instâncias administrativas e judiciais é importante mecanismo de participação popular no Direito Ambiental, na medida em que propicia o controle pela própria sociedade das atitudes do Estado e de particulares, completando um ciclo virtuoso por meio do qual a informação gera a consciência que permite a todos exigirem seus direitos e serem compelidos a cumprirem seus deveres.

As peculiaridades do Direito Ambiental se evidenciam principalmente em razão do objeto que protege: o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Deve-se ter em conta que o

⁸ “Princípio 10: (...) No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO, 1992b).

contexto em que se está inserido, por pior que esteja, constitui um meio ambiente, motivo pelo qual se faz necessária a expressão “ecologicamente equilibrado”.

Depreende-se, portanto, que o meio deve ser mantido de forma a permitir a vida de todos os seres vivos (“eco”), e que serão entendidos por *equilibrados* os meios ambientes propícios à vida em todas as suas formas. Exatamente por se tratar de aspecto relacionado à vida de todos os seres, humanos ou não, afirma-se o caráter difuso do objeto e as peculiaridades que dissodecorrem.

Conforme se depreende do art. 225, §2º e §3º da CF/88⁹, o Direito Ambiental brasileiro se utiliza de ferramentas de responsabilização das diferentes esferas (penal, administrativa e civil) e as aplica tanto em face da pessoa física quanto da pessoa jurídica. Vem como forma de prevenir, fazer cessar e recuperar os danos causados ao meio ambiente, em todos os seus aspectos, tendo por finalidade a manutenção da vida em todas as suas formas.

Conforme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, em consonância com a doutrina majoritária brasileira, tem-se na Constituição Federal a determinação de recomposição plena do dano, sendo prioritária a recuperação da área degradada, com aplicação subsidiária da indenização. Tal reparação deve ser objetiva, de acordo com a teoria do risco integral, sendo incabível invocar situações que excluem a responsabilidade, tais como culpa exclusiva de terceiros, caso fortuito ou força maior.

1.3.1 Reflexos das peculiaridades dos bens ambientais nas principais normas socioambientais brasileiras

Bens ambientais, em seu conceito constitucional, são todos aqueles que formam o que a Constituição Federal denomina de “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, aos que conferiu a característica de bem de uso comum do povo (art. 225). Essa opção do legislador constituinte é uma forma de determinar que não haja sobre os bens ambientais um domínio único, não pertencendo nem a particulares nem mesmo ao Estado. Trata-se de um bem comum a todos. Não se pode, portanto, impor os ônus ou bônus apenas aos entes públicos, nem tampouco apenas aos entes privados, em razão de estarem em uma faixa intermediária entre as duas categorias.

⁹“§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.”

O fato de constituírem-se os bens ambientais como bens comuns conduz não apenas a subtrações excessivas, retirando-se da natureza mais do que o necessário e muito mais do que ela comporta; mas conduz também à poluição, que se revela economicamente mais viável que o investimento em mecanismos para evita-la ou combatê-la (OST, 1995).

Há de se destacar a essencialidade do bem ambiental, e as características que dela decorrem. Os bens ambientais, como se extraiu do dispositivo constitucional, são todos aqueles que formam o “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e que, em sua concepção mais ampla, são essenciais à vida humana.

Diante da essencialidade desses bens, sua alteração, sua danificação e sua supressão provocam, inequivocamente, lesões reflexas a outros bens juridicamente protegidos —do que depreende-se a característica da reflexibilidade. De outra forma, a essencialidade faz com que a preocupação e a preservação do meio ambiente devam ser constantes, perenes, devendo-se, diante de um dano ambiental, tomar todas as medidas necessárias para o restabelecimento do equilíbrio.

De outra monta, não se pode olvidar a necessidade de transformação e utilização dos recursos naturais para subsistência e para as atividades cotidianas. O preservacionismo extremado resultaria na inviabilidade de manutenção da sociedade humana.

A proteção e preservação socioambiental não pode ser total, porque tanto a natureza como a cultura humana sofrem modificações permanentes e as transformações fazem parte do próprio conceito de vida. Sendo assim, não se trata de impedir qualquer modificação a qualquer bem natural ou cultural, porque seria o mesmo que dizer que a natureza e os produtos da intervenção humana são intocáveis, ou mortos. A sociedade, através da lei, escolhe alguns bens que devem ser protegidos e como essa proteção deve ser aplicada. Estes bens escolhidos é que podem ser chamados de bens ambientais, culturais ou socioambientais. (MARÉS, 2002, p. 38).

Assim sendo, apesar das determinações gerais contidas na Constituição Federal de 1988, fez-se necessária a existência de leis reguladoras, que vieram a especificar quais intervenções são permitidas ou proibidas no meio ambiente e o modo pelo qual elas dever ser realizadas.

Em ordem cronológica, dentre as principais leis ambientais brasileiras apresentam-se a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano; a Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; a Lei 9605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente; a Lei nº 9985/00, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza; e a Lei nº 12.652/12, que institui o novo Código Florestal.

Há também no Direito Ambiental a incidência indireta de programas nacionais de diretrizes e de leis referentes, *a priori*, a outros ramos do Direito, mas que atuam como incentivadores ou repressores de transformações ambientais.

A necessidade de tratamento especial para os bens ambientais e a sua aproximação com os direitos sociais vem sendo cada dia mais percebida pelo Legislativo e pelo Executivo, sendo criadas normas e diretrizes específicas para a promoção do aspecto socioambiental da Dignidade da Pessoa Humana, que concretiza o interesse público primário.

1.4 A CIDADE COMO MEIO AMBIENTE URBANO SOB A INTERVENÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

A cidade é o “local de estabelecimento aparelhado, diferenciado e ao mesmo tempo privilegiado, sede da autoridade”(BENEVOLO, 1997, p. 23), que se diferencia da aldeia não apenas pelo tamanho, mas também pela forma com que as pessoas se relacionam.

A contraposição entre campo e cidade pode ser observada na velocidade com que as mudanças acontecem, muito mais lentas e em grau menor no meio rural em comparação com o meio urbano, onde as transformações ocorrem constantemente e são muito mais profundas, inclusive quanto à composição e às atividades da classe dominante na sociedade (BENEVOLO, 1997).

Silva(2010, p. 24) impõe alguns requisitos determinantes na distinção entre os centros habitacionais rurais e urbanos:

- (1) densidade demográfica específica;
- (2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação;
- (3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural;
- (4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.

Pode-se observar em comum entre as perspectivas de Benevolo e Silva o fato de que ambos refutam a ideia de definição da cidade apenas em razão da magnitude geográfica ou demográfica, buscando aspectos socioeconômicos que justifiquem o título de “cidade” a um aglomerado populacional. Da mesma forma, a legislação brasileira não utiliza de critérios meramente quantitativos populacionais ou econômicos para definir suas cidades, mas sim o critério político, com a definição de “Municípios”.

O Município, enquanto unidade político-administrativa, surgiu com o Império Romano, no qual as cidades conquistadas se submetiam às imposições do Senado, mas, em

troca, tinham certas prerrogativas, dentre as quais poderiam constar desde simples direitos privados até os direitos políticos, como a eleição de seu governante e a direção da cidade.

As comunidades que auferiam essas vantagens eram consideradas Municípios (municipium) e se repartiam em duas categorias (município caeritis e municipiafaederalá), conforme a maior ou menor autonomia de que desfrutavam dentro do Direito vigente (jus italicum). (MEIRELLES, 2014, p. 33).

A legislação pátria atual, apesar de se basear no conceito de menores unidades político-administrativas, concede uma maior autonomia aos Municípios, sendo dotados de rendas próprias (autonomia econômica), podendo eleger seus vereadores, prefeitos e vice-prefeitos (autonomia política), que estão livres para realizar o *self-government* (autonomia administrativa). Não há hierarquia entre os membros da federação, estando União, Estados e Municípios no mesmo patamar (MEIRELLES, 2014).

No Brasil, por ordem constitucional, criou-se uma federação com três graus (União, Estados e Municípios), em que o Município é uma pessoa jurídica de direito público interno, com capacidade civil plena, estando apto a contrair obrigações e exercer direitos em seu nome próprio (art. 18, *caput*, CF/88¹⁰).

Apesar de não haver hierarquia, as relações entre Estados e Municípios são muito próximas por estes serem subdivisões daqueles (art. 18, §4º, CF/88¹¹). Alguns outros motivos para essa proximidade são a ausência do Poder Judiciário Municipal, e o fato de os interesses municipais serem muitas vezes objeto de discussões parlamentares estaduais, o que faz com que o Chefe do Poder Executivo municipal atue, em muitos casos, em conjunto com o Poder Executivo Estadual para a consecução de grandes obras ou programas mais complexos.

Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal. (SILVA, 2010, p. 7).

No Brasil, pode-se afirmar que os conceitos de cidade, núcleo urbano e Município na maior parte das vezes se confundem, havendo apenas um núcleo urbano nos limites do

¹⁰cc Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.” (BRASIL, 1988).

¹¹cc § 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996).

Município, constituindo a cidade. Entrementes, pode haver a subdivisão do Município em distritos, núcleos populacionais afastados da sede, mas que a esta se submetem.

As cidades brasileiras, como locais de aglomeração populacional, polos de comércio e de geração de riquezas, apresentam grandes potenciais de degradação ambiental que afetam não apenas o meio ambiente urbano, mas principalmente o próprio meio ambiente ecológico.

O Direito Ambiental é transversal, na medida em que atravessa os outros direitos, protegendo os bens ambientais (ANTUNES, 2010). Deste modo, apesar de sobre as cidades incidir, primordialmente, o Direito Urbanístico, aplicam-se também os princípios ambientais para conferir maior tutela quando da ocorrência da degradação ambiental. Não se pretende desqualificar a cidade como objeto de trabalho e proteção do Direito Urbano, mas apenas, nos casos em que seja afetado o equilíbrio do meio ambiente, iluminar com os princípios ambientais as responsabilidades civis a serem averiguadas.

1.4.1 Diferenciação entre os conceitos de urbanização e urbanismo

Apesar do conceito de cidade remontar a aproximadamente 3500 a.C., no local conhecido por Mesopotâmia, entre os rios Tigre e Eufrates, o fenômeno urbano se fortalece a partir da primeira metade do século XIX, sendo um fenômeno moderno (SILVA, 2010).

Importante distinguir, na visão de Sjoberg (apud SILVA, 2010), os estágios pelos quais a cidade passa (urbanização) até se constituir em um centro urbano, que se diferenciam pelos padrões tecnológico, econômicos, sociais e políticos de cada nível de organização humana.

O primeiro estágio é o pré-urbano e se liga à sociedade gentílica, consistente em pequenos grupos homogêneos e autossuficientes, dedicados inteiramente à busca de alimentação. Podemos acrescentar que esses pequenos grupos, referidos por Sjoberg, são de base familiar, constituindo clãs ou gentes, cujo processo evolutivo provocaria o aparecimento de agrupamentos mais complexos, como as frátrias, as tribos e confederações de tribos, que, situando-se num espaço físico permanentemente, gerando excedente da produção de alimentos e condicionando, mais tarde, a especialização do trabalho com o surgimento da propriedade privada e de uma classe dirigente, dão origem à cidade, consoante síntese de Fustel de Coulanges, que concorda, em essência, com Morgan. (...)

O segundo estágio começa com o aparecimento da cidade e corresponde, no esquema de Sjoberg, à sociedade pré-industrial, quando já se dispunha da metalurgia, do arado e da roda, elementos capazes de multiplicar a produção e facilitar as distribuições; conta-se também com a palavra escrita. (...)

O terceiro estágio é o da cidade industrial moderna, associada a uma organização humana complexa, caracterizada pela educação de massa, um sistema de classes fluido e um tremendo avanço tecnológico que usa novas fontes de energia.

A constituição de núcleos urbanos no Brasil se deu, muitas vezes, de forma inversa — não houve uma progressiva transformação do núcleo familiar para o urbano, mas a

implementação formal e oficial de cidades, com o objetivo de colonizar o território (SILVA, 2010). Os núcleos urbanos se formavam espontaneamente no litoral, em áreas de suporte aos ciclos econômicos voltados à exportação — pau-brasil, açúcar, café — ou, no interior, junto às áreas de exploração mineradora (SILVA, 2010).

A instituição oficial das cidades brasileiras deu impulso ao segundo estágio na classificação de Sjoberg, marcando o início da urbanização do país. Mas foi apenas no final do século XX que os problemas decorrentes deste processo foram percebidos de maneira mais intensa. Inicialmente, as cidades eram vistas como o que havia de mais moderno e avançado, enquanto o meio rural era tido como atrasado e arcaico; posteriormente, percebeu-se os males da violência, poluição, tráfego que se desenvolviam nelas (SILVA, 2010).

Os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM) tiveram início no ano de 1928, realizando estudos, traçando linhas mestras e expedindo resoluções com vistas a melhorar a vida em sociedade, especialmente nas cidades, locais mais atingidos pela falta de infraestrutura para possibilitar a vida com dignidade.

A preocupação internacional com o rápido e desordenado crescimento das cidades fica evidente durante o CIAM de 1933, no qual se formulou a *Carta de Atenas*, em que, já na primeira parte, ponderava-se que:

Justapostos ao econômico, ao social e ao político, os valores de ordem psicológica e fisiológica próprios ao ser humano introduzem no debate preocupações de ordem individual e de ordem coletiva. A vida só se desenvolve na medida em que são conciliados os dois princípios contraditórios que regem a personalidade humana: o individual e o coletivo. (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933).

Apesar de o sufixo “urb” remeter-nos à ideia de cidade, deve-se desde já conhecer de sua abrangência para a ordenação de ambientes urbanos e rurais. Isso porque o fenômeno de urbanização marca a concentração da população de um país, o que leva à carência de habitação, ao desemprego, além de problemas de higiene e saneamento básico (dos quais decorrem inúmeras doenças), transporte, entre outros (SILVA, 2010).

Já no início do século XX, podia-se observar as consequências negativas que a urbanização intensa e descontrolada trazia para a população, com impacto imediato para a regularização do solo e do espaço urbanos. Em 1933 já se faziam presentes os congestionamentos e a falta de espaço adequado às moradias, o que culminava com a precariedade das habitações e a carência de áreas verdes. Outro fator já então observado era a superioridade numérica de pessoas de baixa renda e baixa instrução, contribuindo para o alto

nível de mortalidade (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933).

Diante de uma visão mais publicista, Hely Lopes Meirelles (2014) entende que o “urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Entendemos de modo diverso, contudo, ao compartilhar do pensamento de José Afonso da Silva (2010) que entende Urbanismo como técnica e ciência, tendo participação efetiva da sociedade e sendo imputável como instrumento não apenas do ente público como também do ente privado.

O Urbanismo surge, inicialmente, como “arte de embelezar a cidade”, mas evolui no sentido social para atuar como instrumento de modificação das áreas urbanas, visando à correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada “explosão urbana” do nosso tempo (SILVA, 2010). O Urbanismo concebe as regras necessárias para assegurar aos cidadãos as condições de vida que salvaguardem não somente a sua saúde física, mas, também, sua saúde moral e a alegria de viver delas decorrente (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933).

De acordo com a *Carta de Atenas*, são três as funções principais do Urbanismo, resumidas na tríade habitar, trabalhar e recrear-se:

- a. implementar condições de moradias saudáveis a todos, o que é definido pela carta como “locais onde o espaço, o ar puro e o sol, essas três, condições essenciais da natureza, lhe sejam largamente asseguradas”.
- b. promover a organização dos locais de trabalho, para que deixem de ser atividades penosas e tornem-se uma atividade humana natural
- c. prever espaços de lazer, objetivando a boa utilização das horas livres.

Para atingir tais finalidades, utiliza-se instrumentos da ocupação do solo, da organização da circulação e da legislação, sendo esta última objeto e estudo do Direito Urbanístico. Diante dessas características, o documento de 1933 trazia como principais preocupações

As relações entre os diversos locais que lhes são destinados devem ser recalculadas de maneira a determinar uma justa proporção entre volumes edificados e espaços livres. O problema da circulação e o da densidade devem ser reconsiderados. O parcelamento desordenado do solo, fruto de partilhas, de vendas e da especulação, deve ser substituído por uma economia territorial de reagrupamento. (CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA, 1933).

Observa-se a clara diferença diante da *Carta de Machu Picchu*, fruto de encontro internacional realizado 45 anos depois, em que se identifica uma crise tripla: ecológica, energética e alimentícia. Neste caso, estão em jogo elementos de conceitos abstratos e amplos que vêm agregar à arquitetura, respectivamente, traços de economia, praticidade e adequação do homem ao meio que o cerca.

Tais elementos devem permear as edificações, primando para que elas estejam inseridas em um projeto maior, não apenas arquitetônico, mas um projeto de Qualidade de Vida, dialogando com as demais estruturas para responder de forma satisfatória aos anseios da sociedade.

Fato é que a cidade dos tempos atuais não pode apenas ser construída com respeito à métrica, ao padrão e à proporção. As paredes de hoje devem ser permeadas por valores imateriais, que visam alcançar não apenas as expectativas em termos de solidez e de durabilidade, mas, principalmente, atender ao máximo a função social a que se destinam, incluindo-se os aspectos urbanísticos ecológicos, entendendo a cidade como meio ambiente complexo no qual o ser humano se organiza para habitar, trabalhar e viver.

Nessa seara teremos sobre o Direito Urbanístico a influência dos princípios ambientais consagrados na Constituição Federal, principalmente do Desenvolvimento Sustentável e do Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Inserem-se nas preocupações urbanísticas a origem dos materiais utilizados, a sustentabilidade dos projetos, a interferência das construções na rotina de animais silvestres, entre outras.

Há ocasiões, no entanto, nas quais, em face da máxima reparabilidade do dano ambiental e da teoria do risco integral admitida em sua defesa, será mais benéfica à sociedade a tutela pelo Direito Ambiental. Há que se firmar que “(...) as normas ambientais tendem a se incrustar em cada uma das demais normas jurídicas, obrigando que se leve em conta a proteção ambiental em cada um dos demais ‘ramos’ do Direito” (ANTUNES, 2010, p.20).

1.5 PRINCÍPIOS COMO FERRAMENTAS FUNDAMENTAIS PARA A CONCRETIZAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO SOCIOAMBIENTAL

As constituições escritas, mesmo as analíticas que buscam pormenorizar diversas situações, não podem abarcar todas elas, recorrendo, pois, a princípios, linhas mestras para a interpretação não apenas do texto constitucional, mas de todas as normas que o regulamentam.

Canotilho (1993) defende que deve ser harmonizada a concretização de diferentes valores, quais sejam os substantivos, procedimentais e formais. “Trata-se, no fundo, de dar

operacionalidade prática à concepção de constituição como *sistema normativo aberto de normas, princípios e regras*” (CANOTILHO, 1993, p. 200).

O autor define como sistema jurídico aquele composto de normas que interagem de maneira dinâmica. Ainda por sua descrição de valores, programas, funções e pessoas em normas é que se entende por “normativo”. Tais normas podem estar inseridas no sistema sob a forma de regras e princípios. O sistema é considerado aberto em razão da “capacidade de aprendizagem das normas constitucionais”, ou seja, da possibilidade de mudanças interpretativas em razão das concepções de “verdade” e de “justiça” que predominantes na sociedade (CANOTILHO, 1993).

Pelo conceito trazido por Canotilho, fica claro que o ordenamento jurídico deve ser considerado como um sistema, que compreenda a integração e a interação de suas normas, devendo a hermenêutica jurídica aplicar-se como mecanismo de concretização dos objetivos almejados pelo legislador.

Ademais de tudo, no entanto, a interpretação do direito é (deve ser) dominada pela força dos princípios. Os princípios cumprem função interpretativa e conferem coerência ao sistema.

É que cada direito não é mero agregado de normas, porém um conjunto dotado de unidade e coerência - unidade e coerência que repousam precisamente sobre os seus (dele = de um determinado direito) princípios. (GRAU, 2006, p. 207)

Os princípios constitucionais entremeiam-se nas regras, fazendo com que a sua interpretação deva respeitar, sobretudo, a Dignidade da Pessoa Humana. Mesmo os princípios ambientais não podem ser considerados isoladamente, mas em consonância com toda a ordem jurídico-constitucional. Pode-se afirmar que eles estão “(...) subordinados aos princípios fundamentais que regem a República Brasileira” (ANTUNES, 2010, p.51).

Utilizando-se dos princípios ambientais é possível compreender que a cidade é composta por diversos bens ambientais (naturais, artificiais, culturais e laborais), devendo-se zelar pelo seu equilíbrio de forma a propiciar e existência da vida humana com dignidade.

1.5.1 As diferenças entre regras e princípios

Para fazer-se de forma eficaz e juridicamente correta a aplicação de princípios, e, mais especificamente, utilizar-se destes em conflito com as regras, deve-se inicialmente entender as principais correntes que os diferenciam e quais os impactos dessa classificação para a compreensão do caso concreto.

Inicialmente, tinha-se a distinção entre normas e princípios (ESSER, 1986); em seguida, Dworkin (2002) propôs a classificação, hoje mundialmente aceita, em princípios e regras, os quais Alexy (2014) entende como espécies do gênero norma. Importante salientar ainda Humberto Ávila (2014) como expoente brasileiro nas definições acerca da natureza jurídica das normas constitucionais.

Josef Esser foi um dos pioneiros a tratar sobre a problemática dos princípios, ainda no começo da década de 1960, fazendo a distinção entre normas e princípios. Tem por posição firmada o fato de os princípios não terem conteúdo normativo, mas defende a sua aplicação de forma interpretativa como causa, critério e justificação das regras, sendo parte do Direito Positivo “não como regras independentes ou autônomas, porém como condição imanente do ser e do funcionar das regras” (GRAU, 2006, p. 169). Diante desse quadro, Esser (1970) defende a utilização dos princípios tanto na edição de regulamentos pelo Poder Legislativo, quanto nas apreciações de casos concretos pelo Poder Judiciário.

Esser utilizava-se, portanto, de critério hipotético-condicional para a diferenciação entre normas e princípios, baseando-se no fato de que os princípios apresentariam apenas fundamentos para as normas, sendo estas últimas determinações da conduta em abstrato. A este critério, várias são as críticas formuladas por Ávila.

Em primeiro lugar porque esse critério é impreciso. (...)

Em segundo lugar porque a existência de uma hipótese de incidência é questão de formulação linguística e, por isso, não pode ser elemento distintivo de uma espécie normativa. (...)

Em terceiro lugar, mesmo que determinado dispositivo tenha sido formulado de modo hipotético pelo Poder Legislativo, isso não significa que não possa ser havido pelo intérprete como um princípio. (ÁVILA, 2014, p. 61-62).

Tal corrente, apesar de ser hoje pouco adotada pela doutrina e jurisprudência, tem importância por seu caráter histórico e pela primazia na abordagem de tais institutos do Direito. As bases do que hoje se tem por diferenças entre princípios e regras (observa-se aqui que não se trata mais de diferenciar princípios e normas) foram lançadas por Ronald Dworkin, utilizando o critério do modo final de aplicação.

As regras jurídicas são aplicáveis por completo ou não são, de modo absoluto, aplicáveis. Trata-se de um tudo ou nada. Desde que os pressupostos de fato aos quais a regra se refira— o suporte fático hipotético, o Tatbestand— se verifiquem em uma situação concreta, e sendo ela válida, em qualquer caso há de ser ela aplicada [1987:24]. Já os princípios jurídicos atuam de modo diverso: mesmo aqueles que mais se assemelham às regras não se aplicam automática e necessariamente quando as condições previstas como suficientes para sua aplicação se manifestam. (GRAU, 2006, p. 176).

A principal crítica de Humberto Ávila (2014, p.71) quanto a este critério situa-se na possibilidade de haver uma “consideração de aspectos concretos e materiais” tanto nos princípios quanto nas regras, diferenciando-se, na verdade, quanto ao “modo como o intérprete justifica a aplicação dos significados preliminares dos dispositivos, se frontalmente finalístico ou comportamental”.

Dworkin utiliza-se ainda de critério de avaliação do comportamento das normas diante de um conflito normativo para identificar regras e princípios. Considera que os princípios possuem uma dimensão de peso, prevalecendo o princípio de peso maior, sem que o princípio de peso menor perca a sua validade, enquanto no conflito de regras há um conflito no plano da validade (ÁVILA, 2014). A tais considerações, o jurista brasileiro formula as seguintes críticas:

Em primeiro lugar, a atividade de ponderação ocorre na hipótese de regras que abstratamente convivem, mas concretamente podem entrar em conflito.

(...)

Em segundo lugar, as regras também podem ter seu conteúdo preliminar de sentido superado por razões contrárias, mediante um processo de ponderação de razões. Ademais isso ocorre nas hipóteses de relação entre as regras e suas exceções. (ÁVILA, 2014, p. 74; 76).

Importante compreender que outro grande expoente da matéria, Robert Alexy, foi fortemente influenciado pelo conceito de princípios introduzido por Dworkin, mas seguiu fazendo reflexões e aprofundamentos que diferenciam as suas teorias em pontos fundamentais. Ambos os autores contribuíram de forma determinante para o reconhecimento da força normativa dos princípios.

A clara definição de que princípios e regras seriam espécies do gênero norma se dá por Alexy. Regras seriam a comandos definitivos, enquanto princípios seriam mandatos de otimização, devendo ser aplicados na maior medida possível. Importante salientar que Alexy se vale dessa distinção, na verdade, para alcançar o propósito de resolver problemas da Teoria dos Direitos Fundamentais, por meio do exame de proporcionalidade.

A elaboração dessa distinção produz a denominada “teoria dos princípios”. A importância da teoria dos princípios para os direitos fundamentais decorre, antes de tudo, do fato de essa teoria ser a base do exame da proporcionalidade. O exame da proporcionalidade não é apenas um teste bem fundamentado teoricamente sobre se um direito fundamental foi ou não violado através de uma interferência; ele também tem sido reconhecido internacionalmente na prática do controle de constitucionalidade. (ALEXY, 2014).

A máxima de proporcionalidade de Alexy consiste em três máximas parciais que devem ser enfrentadas, quais sejam adequação e a necessidade (que visam aperfeiçoar as possibilidades da situação fática e evitar, sempre que possível, interferências em princípios fundamentais) e a proporcionalidade em sentido estrito (que visa à otimização das possibilidades jurídicas).

Para a averiguação da proporcionalidade em sentido estrito é que Alexy apresenta o Método de Ponderação. Para a ponderação de princípios, deve-se calcular o peso de cada um dos princípios e compará-los, sendo preponderante o que obtiver um peso maior, segundo a fórmula (ALEXY, 2014): $\text{Peso do Princípio} = \text{intensidade da interferência} \times \text{peso abstrato} \times \text{grau de certeza das suposições empíricas que dizem respeito ao prejuízo diante da sua não realização}$.

As possibilidades jurídicas, deixando de lado as regras, são definidas essencialmente por princípios colidentes. Esse é o âmbito típico da ponderação, pois a ponderação consiste em nada mais que a otimização em relação a princípios colidentes. A teoria dos princípios é, portanto essencialmente uma teoria da ponderação. (ALEXY, 2014).

Humberto Ávila apresenta críticas aos referidos autores e, principalmente, ao Método da Ponderação, na medida em que acredita que a “afastabilidade por razões contrárias não é elemento definitivo, mas apenas contingente dos princípios” (ÁVILA, 2014, p.151). Quer dizer que, apesar de em muitos casos a ponderação ser utilizada para aplicar em maior ou menor grau os princípios envolvidos, há casos em que — por não exercerem a mesma função, ou mesmo por serem de níveis diferentes ou por não terem a mesma eficácia — não se poderia aplicar a ponderação entre os princípios que orbitam o caso concreto.

Humberto Ávila diferencia normas e princípios, sobretudo, com base na sua norma: se esta descreve a hipótese de incidência e a conduta a ser realizada, ou se descreve uma situação desejada, sem efetivamente indicar como alcançá-la:

	Princípios	Regras
Dever Imediato	Promoção de um estado ideal de coisas	Adoção de conduta descrita
Dever mediato	Adoção de conduta necessária	Manutenção de fidelidade à finalidade e subjacente aos princípios superiores
Justificação	Correlação entre efeitos da conduta e o estado ideal de coisas	Correspondência entre o conceito da norma e o conceito do fato

Pretensão de Decidibilidade	Concorrência e parcialidade	Exclusividade e abarcância
------------------------------------	-----------------------------	----------------------------

Reprodução de ÁVILA, 2014, p. 102.

Apesar de analisar as diferentes teorias acerca da natureza e das diferenças entre princípios e regras, Humberto Ávila relega tais objetos a um nível secundário, como instrumentos para alcançar o verdadeiro cerne do estudo, que seria o de “municar o aplicador de critérios intersubjetivos aplicáveis que possam tornar efetivos os comandos normativos sem a incorporação do arbítrio” (ÁVILA, 2014, p.149).

A existência de diferentes tipos de normas no sistema jurídico é essencial na medida em que possibilita abarcar o maior número de situações, prezando pela isonomia e eficiência no caso concreto. O desafio, como reconhecem os doutrinadores, é a aplicação correta e coesa, principalmente por parte dos integrantes do Poder Judiciário, das normas implementadas pelo Poder Legislativo, especialmente quando há princípios e regras aparentemente contraditórios orbitando um mesmo caso concreto.

1.5.2 Os conflitos entre regras e princípios

Situação interessante e alvo de grandes controvérsias perante a doutrina abalizada é a eventual antinomia entre normas provenientes de princípios e regras, que está intrinsecamente ligada às diferenciações entre as espécies de normas e sua força normativa.

Para Dworkin, não há que se falar em antinomia ou conflitos entre regras e princípios, sendo aquelas a concreção destes.

Na verdade, uma das minhas razões para estabelecer a distinção entre regras e princípios foi exatamente mostrar quão costumeiramente as regras representam uma espécie de compromisso - que toma essa forma entre princípios concorrentes e como esse pode perder-se ou submergir quando falamos muito imprecisamente sobre como regras conflitam com princípios. (DWORKIN, 2002, p. 122).

Deve-se, portanto, observar o conflito entre os princípios que justificam as regras para, em prevalecendo um deles, desprezar as normas que dão concreção ao princípio afastado. Saliente-se que isso não determina a invalidade da norma no plano jurídico, apenas a sua não aplicação ao caso concreto. As normas perdem a sua efetividade em relação à situação frente à qual o conflito entre princípios se manifestou (GRAU, 2006).

De modo diverso interpreta Alexy, ao constatar que as regras são frutos de “argumentos que expressam uma vinculação ao teor literal da lei ou à vontade do legislador

histórico [e, portanto,] têm precedência sobre outros argumentos, a não ser que se possam apresentar razões suficientes para conceder a precedência aos outros argumentos” (ALEXY, 2014).

Alexy concorda com Dworkin na medida em que há uma ponderação entre as razões que deram fundamento para a regra e as razões para a aplicação direta dos princípios, mas ressalta que, por já haver uma consideração das razões durante o trâmite legislativo das regras, estas têm precedência (que se poderia dizer *iuris tantum*, por não ser absoluta) sobre os princípios.

Por sua vez, Humberto Ávila divide seu raciocínio quanto ao conflito de princípios e regras em duas hipóteses: a primeira diz respeito ao conflito entre princípios e regras constitucionais, enquanto a segunda refere-se ao conflito entre princípios e regras infraconstitucionais.

No caso de regras constitucionais, os princípios não podem ter o condão de afastar as regras imediatamente aplicáveis situadas no mesmo plano. Isso porque as regras têm a função, precisamente, de resolver um conflito, conhecido ou antecipável, entre razões pelo Poder Legislativo Ordinário ou Constituinte, funcionando suas razões (autorizativas) como razões que bloqueiam o uso das razões decorrentes dos princípios (contributivas). (ÁVILA, 2009, p. 5).

O que pretende o autor é explicitar o fato de que, durante a elaboração de uma norma, é feita a ponderação dos princípios envolvidos na situação nela descrita, no campo abstrato, e a previsão de sua consequência. Para Ávila (2009), há uma solução legislativa prévia a eliminar ou diminuir os conflitos de coordenação, conhecimento, custos e controle de poder. Ainda assim, há casos em que as regras constitucionais poderão sofrer influência dos princípios, especialmente

(...) se as regras não forem meramente conceituais e vinculadas a valores eminentemente formais, mas, em vez disso, materiais e vinculadas à promoção de finalidades específicas, a sua interpretação teleológica pode ampliar ou restringir as suas hipóteses por meio das chamadas extensão e restrição teleológicas. (ÁVILA, 2009, p. 6).

De outro modo se posiciona diante do conflito de princípios e normas infraconstitucionais. Na concepção de Humberto Ávila, os princípios indicam um estado ideal que se pretende alcançar, devendo as regras corroborar para tal. Uma regra infraconstitucional será afastada quando o estado final alcançado por ela estiver em desacordo com o pretendido pelo princípio.

No caso de regras infraconstitucionais, os princípios constitucionais de fato servem para interpretar, bloquear e integrar as regras infraconstitucionais existentes. (...) O aplicador só pode deixar de aplicar uma regra infraconstitucional quando ela for inconstitucional, ou quando sua aplicação for irrazoável, por ser o caso concreto extraordinário. (ÁVILA, 2009, p. 6).

Diante de todo o exposto é possível chegar a alguns pontos em comum entre os mais renomados doutrinadores, sendo importante verificar: a coexistência de regras e princípios como fundamental para um sistema jurídico; a análise das regras não apenas por seu texto legal, mas principalmente pelas razões e princípios que serviram de base para a sua elaboração; a incidência pacífica de diversos princípios num mesmo caso concreto, ainda que divergentes, mantendo a validade de todos no ordenamento jurídico.

Algumas questões foram pacificadas no âmbito interno brasileiro, sendo amplamente difundidas e utilizadas pela jurisprudência.

De qualquer sorte, é cediço no seio da doutrina majoritária e mesmo em sede jurisprudencial, ao menos para o caso brasileiro, que os princípios são espécies do gênero normas e, como tais, são dotadas de eficácia, aplicabilidade, almejando obter a respectiva eficácia social ou efetividade, ainda que não se verifique o mesmo grau de consenso (e isso cada vez mais) em torno de qual seja a medida e o alcance da eficácia e aplicabilidade dos princípios jurídico-constitucionais, inclusive pelo fato de as normas-princípios cumprirem funções distintas na ordem constitucional. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014a, p.18).

O que se pode dizer no âmbito brasileiro, em maior medida após a Constituição Federal de 1988, é que os princípios ganharam força normativa, o que modificou, em especial, a situação dos princípios sociais, até então tidos como programáticos, concedendo-lhes aplicação imediata.

A aplicação dos princípios na proteção específica de direitos sociais e ambientais é de fundamental importância na medida em que possibilita a adequação das regras, muitas vezes pensadas para a aplicação individual, para atender a proteção de bens coletivos.

1.6 DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

A noção de um conjunto de direitos aplicável a todos indistintamente surge ainda na história antiga, o que se denomina de primeira fase do conceito de Dignidade da Pessoa Humana, e ganha grande importância histórica com a aparição da escrita e a noção de que as regras devem ser respeitadas por todos.

Por outro lado, os gregos davam igual importância à lei não escrita (*nomoságraphos*), que designava, por vezes, um costume juridicamente relevante e, outras vezes, leis gerais e

absolutas que, apesar de originalmente terem cunho religioso, eram entendidas como universalmente aplicáveis (COMPARATO, 2013).

Entretanto, nesse primeiro momento, ainda as regras eram aplicadas de formas diferentes a determinadas classes e, apesar das religiões monoteístas serem fortes influenciadoras da ideia de que todos os homens, como imagem de Deus, seriam dignos de respeito, contribuíram para a discriminação em razão de diferenças culturais e físicas, legitimando dentre outros casos, a escravidão, a submissão da mulher em relação ao homem, a colonização pelos europeus dos povos americanos, africanos e asiáticos (COMPARATO, 2013).

A segunda fase do conceito de Dignidade da Pessoa Humana é marcada pela frase célebre de Boécio (apud COMPARATO, 2013): *persona propriediciturnaturaerationalis individua substantia* (“diz-se propriamente pessoa a substância individual da natureza racional”). Aqui se inicia a percepção de que a igualdade entre pessoas diria respeito a sua essência e não a sua forma, independente de suas diferenças étnicas, raciais, culturais ou sociais.

A terceira fase lança o conceito que perdura até os dias atuais. Como conceito de aplicação universal a todos os seres racionais, a dignidade humana surge com Immanuel Kant, que condena o uso de outros seres humanos apenas como meio e defende que todos devem ser considerados como fim em si mesmo.

O homem, e, duma maneira geral, todo o ser racional, existe como fim em si mesmo, não só como meio para o uso arbitrário desta ou daquela vontade. Pelo contrário, em todas as suas ações, tanto nas que se dirigem a ele mesmo como nas que se dirigem a outros seres racionais, ele tem sempre de ser considerado simultaneamente como fim. (KANT, 2007, p. 68).

Aplicando como fundamento para a igualdade a razão dos seres, houve uma ruptura com a atribuição de direitos a diferentes etnias ou classes. A racionalidade inerente a todo ser humano seria o único requisito para garantir-lhe dignidade, não sendo cabível a sua utilização como meio ou a colocação de um preço.

No reino dos fins tudo tem ou um preço ou uma dignidade. Quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto não permite equivalente, então tem ela dignidade. (KANT, 2007, p. 77).

O que implicitamente disse Kant é que a vida de um ser racional (humano) não pode estar sujeita às vontades de terceiros, nem é passível de valoração econômica, já que a

dignidade e a autonomia lhe são inerentes. Autonomia é, pois, o fundamento da dignidade da natureza humana e de toda a natureza racional (KANT, 2007).

Não apenas a igualdade e a autonomia permeiam o conceito de Dignidade da Pessoa Humana de Kant, mas também a felicidade é colocada como finalidade natural das pessoas. E mais, Kant acrescenta que todos devem contribuir com a felicidade alheia — como uma forma de concordância da humanidade como fim em si mesma, apesar de reconhecer não ser esta uma condição fundamental para a nossa subsistência — desde que, com isso, não se subtraia algo de alguém intencionalmente.

Pode-se entender esse auxílio recíproco para a felicidade como mais uma interpretação da chamada “regra de ouro”, utilizada por inúmeras religiões e citada nas mais diversas filosofias, segundo a qual deve-se “tratar ao outro como gostaria que tratasse a si mesmo”.

Outra observação interessante é o fato de Kant apresentar a Dignidade da Pessoa Humana em um sentido de igualdade, autonomia e felicidade, podendo-se fazer uma relação entre as palavras de ordem da revolução francesa (Igualdade, Liberdade e Fraternidade) que são utilizadas hoje como referência aos Direitos Humanos de primeira, segunda e terceira dimensões.

Entende-se que a dignidade humana se confunde com o próprio conteúdo essencial. Parafrazeando Kelsen, é um conceito emoldural, ou seja, trata-se de uma moldura deontica (dever-ser) criada pelo constituinte, mas que será preenchida pelo intérprete de acordo com questões históricas, culturais, sociais e econômicas, por meio da indução, ou seja, segundo a realidade naquele momento da aplicação da norma. (BELCHIOR, 2011).

A *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 foi importante não apenas para a concretização como também para a divulgação e internacionalização do conceito. Afirma no preâmbulo, como uma de suas considerações iniciais, “que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Fica consagrada, a partir do texto internacional, a Dignidade da Pessoa Humana como fundamento maior para a ordem jurídica, visando combater e evitar situações de desrespeito não apenas contra vítimas específicas, mas contra toda a humanidade, como as ocorridas

durante a Segunda Guerra Mundial. A consequente positivação do conceito se deu em diversos textos normativos, inclusive em nossa Constituição Federal de 1988 (art. 1º, III ¹²).

O conceito de Dignidade da Pessoa Humana, em verdade, vai se alargando juntamente com o alargamento do que se considera como Direitos Humanos. Pode-se dizer que houve o surgimento da sua dimensão social, quando se entende que para alcançar a plenitude é necessário que se satisfaçam necessidades como moradia, saúde e educação. Da mesma forma surgiu a dimensão ecológica da Dignidade da Pessoa Humana, que abrange a ideia em torno de um bem-estar ambiental (assim como de um bem-estar social) indispensável a uma vida digna, saudável e segura (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014a).

Fica consagrado, que “esta — a dignidade da pessoa humana — continua, talvez mais do que nunca, a ocupar um lugar central no pensamento filosófico, político e jurídico, do que dá conta a sua já referida qualificação como valor fundamental da ordem jurídica” (SARLET, 2011).

Defende-se que a Dignidade da Pessoa Humana deve pautar, inclusive, o Poder Constituinte Originário, criador da Constituição, norteando suas escolhas de modo a evitar que sejam violados os Direitos Humanos daquela sociedade. Desse modo, permeia as escolhas constitucionais e infraconstitucionais, que devem primar pela continuidade da vida no planeta e, conseqüentemente, da espécie humana.

Há quem sustente a ideia de que o Direito Ambiental, ao proteger outras formas de vida além da humana, tenha representado uma ruptura em relação ao antropocentrismo. Entretanto, há de se observar que esta proteção jurídica cada vez mais relevante decorre de uma lógica de sobrevivência dos seres humanos, na qual os outros seres servem aos propósitos humanos (ANTUNES, 2010).

A Dignidade da Pessoa Humana passa hoje, além da consagração dos direitos fundamentais de primeira e segunda geração, pela consagração dos direitos de solidariedade. Cabe afirmar que para uma vida digna é necessário não apenas o direito à liberdade e à moradia, mas também à habitação em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, propício à existência e ao desenvolvimento dos seres humanos.

1.7 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FORMA DE HARMONIZAR OS DIVERSOS ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS

¹²“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; (...).” (BRASIL, 1998).

O Princípio do Desenvolvimento Sustentável vai contra as suposições de que o crescimento econômico e social seria antagônico à proteção e preservação dos recursos naturais. “Com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção do meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerada isoladamente” (CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 1992b, Princípio 4).

Apesar de não haver limites definitivos para a aplicação concreta da expressão “Desenvolvimento Sustentável”, uma vez que muitas situações permanecem em uma zona cinzenta e devem ser analisadas de acordo com as políticas públicas de cada Estado, pode-se perfeitamente definir, a *contrario sensu*, que condutas que atentam contra a ecologia sem trazer qualquer benefício social ou econômico são reprováveis. Portanto, para que haja a concretização do Princípio do Desenvolvimento Sustentável, deve haver o respeito às três vertentes, ou seja: não haverá Desenvolvimento Sustentável, ainda que se compatibilize o crescimento econômico e a ecologia, se o aspecto social for desrespeitado.

Em nossa Constituição Federal, tal relação entre as diferentes dimensões do Desenvolvimento Sustentável podem ser observadas no art. 170, que inaugura os princípios gerais da ordem econômica¹³. No dispositivo constitucional, pode-se observar a intenção do legislador em atrelar à ordem econômica, e, por conseguinte também ao desenvolvimento nacional, expressamente os ditames da justiça social, abarcando, entre eles, a defesa do meio ambiente.

Temos o retrato constitucional nacional do Desenvolvimento Sustentável e de suas vertentes, havendo a obrigação de todos em harmonizá-las. “O princípio do desenvolvimento sustentável deve pautar e vincular as condutas públicas e privadas, especialmente no que se diz com sua atuação no campo econômico” (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014, p. 95).

¹³“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.” (BRASIL, 1988).

Importante trazer a lume que há autores a apontar diferentes dimensões deste princípio, como Sachs (2002), que apresenta oito critérios para o Desenvolvimento Sustentável: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, político nacional e político internacional.

A classificação é mais específica, mas não se exime de listar por primeiro a dimensão social, a que ele atribui o “alcance de um patamar razoável de homogeneidade social; distribuição de renda justa; emprego pleno e/ou autônomo com qualidade de vida decente; igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais” (SACHS, 2002, p. 85).

Apesar das diferentes formas de classificação e de caracterização, o Desenvolvimento Sustentável está intrinsecamente ligado ao desenvolvimento social da humanidade, visando a manutenção da Dignidade da Pessoa Humana, não apenas sua sobrevivência. Reproduz-se a necessidade de um planeta Terra que, além de assegurar a existência da vida, assegure também a sua qualidade, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e a distribuição justa da renda e dos serviços sociais.

Exatamente dessa relação é que surge o termo “socioambiental”, levando os autores Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer a optar pela expressão “Estado de Direito Socioambiental” em seu livro de *Princípios do Direito Ambiental*, por entenderem a necessária e urgente convergência das agendas social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014)

O Estado de Direito é um conceito que vem se contrapor aos Estados totalitários e ditatoriais, tratando-se, nas palavras do ilustre professor Canotilho (1999, p.4), de “um Estado ou uma forma de organização político-estadual cuja actividade é determinada e limitada pelo direito”.

No entanto, o Estado de Direito vai se moldando de acordo com a realidade temporal e fática, ajustando-se às tendências internacionais vividas pela humanidade. Atualmente, configura-se o “Estado constitucional de direito democrático e social ambientalmente sustentado” (CANOTILHO, 1999, p.7), pautado em cinco conceitos: (1) *Estado de direito*; (2) *Estado constitucional*; (3) *Estado democrático*; (4) *Estado social*; (5) *Estado ambiental*, ou seja, de um Estado comprometido com a sustentabilidade ambiental.

O Estado brasileiro, portanto, é mais que um Estado Social, na medida em que existem outros direitos fundamentais que necessitam de efetivação, e não apenas os direitos sociais, próprios de um Estado socialista. Figura-se, portanto, como um Estado Democrático de Direito, que tem como núcleo basilar a dignidade da pessoa humana, sendo o coração de todos os direitos fundamentais. Os postulados do

Estado Social encontram-se inseridos no paradigma do Estado Democrático de Direito. (BELCHIOR, 2011).

De forma sucinta, pode-se definir cada um desses conceitos, respectivamente, como o Estado limitado por regras e princípios, determinados fundamentalmente por uma constituição, por normas elaboradas com a participação direta ou indireta de seus cidadãos, visando o bem-estar do povo e respeitando sempre o meio ambiente. A finalidade preponderante em todos esses casos é promover a dignidade humana.

Ademais, o propósito maior das dimensões de Direitos Humanos é a sua justaposição, a sua continuidade (daí que a expressão “geração”, utilizada por alguns autores, seja criticada, por dar uma ideia de superação). A terceira dimensão, na qual se insere o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, vem se somar às demais, demandando respeito e fazer cumprir também os direitos civis e políticos (primeira dimensão) e os direitos econômicos, sociais e culturais (segunda dimensão).

Evidencia-se, de tal sorte, um *pacto federativo ecológico* com nítido propósito de, para além da consagração normativa de direitos e deveres ecológicos, conferir-lhes a necessária efetividade, o que está subjacente e deve ser sempre perseguida no exercício levado a efeito pelos entes federativos das competências (legislativa e executiva) em matéria ambiental na conformação do *Estado Socioambiental de Direito*. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014, p. 40).

Há uma tendência socioambiental que deve ser observada nas políticas públicas, na elaboração de leis e nos julgamentos judiciais, ainda que se mantenham os mesmos princípios de democracia, legalidade e jurisdição uma de outrora. Tal mudança internacional é espelhada na Constituição Federal de 1988 e na posição da jurisprudência diante de danos ambientais que possuem fortes reflexos ambientais, como se infere de trecho da tese firmada em recurso repetitivo no REsp. 1114398/PR, de relatoria do Ministro Sidnei Beneti, julgado em 08/02/2012:

(...)2. - Teses firmadas: a) Não cerceamento de defesa ao julgamento antecipado da lide.- Não configura cerceamento de defesa o julgamento antecipado da lide (CPC, art. 330, I e II) de processo de ação de indenização por danos materiais e morais, movida por pescador profissional artesanal contra a Petrobrás, decorrente de impossibilidade de exercício da profissão, em virtude de poluição ambiental causada por derramamento de nafta devido a avaria do Navio "N-T Norma", a 18.10.2001, no Porto de Paranaguá, pelo período em que suspensa a pesca pelo IBAMA (da data do fato até 14.11.2001); b) Legitimidade ativa ad causam.- É parte legítima para ação de indenização supra referida o pescador profissional artesanal, com início de atividade profissional registrada no Departamento de Pesca e Aquicultura do Ministério da Agricultura, e do Abastecimento anteriormente ao fato, ainda que a emissão da carteira de pescador profissional tenha ocorrido posteriormente, não havendo a ré alegado e provado falsidade dos dados constantes do registro e provado

haver recebido atenção do poder público devido a consequências profissionais do acidente; c) Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva.- A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador. d)Configuração de dano moral. - Patente o sofrimento intenso de pescador profissional artesanal, causado pela privação das condições de trabalho, em consequência do dano ambiental, é também devida a indenização por dano moral, fixada, por equidade, em valor equivalente a um salário-mínimo. (...)

Conclui-se, portanto, que diante do vazamento de substância química houve a degradação do meio ambiente, afetando, também os pescadores da região. A estes caberão cumulativamente as indenizações por danos morais e materiais, não se computando a época em que a pesca é suspensa pelo IBAMA. O dano moral se deve à privação das condições de trabalho do pescador. Tal caso concreto demonstra os vínculos existentes entre as dimensões social e ambiental, aspectos de um mesmo meio ambiente e que refletem, igualmente, os danos sofridos por ele.

A preocupação com o meio ambiente deve voltar-se não apenas aos danos sociais provenientes da degradação dos recursos naturais, mas também aos danos aos direitos de segunda dimensão, que consistem em direitos econômicos, sociais e culturais.

Em regra, a miséria e a pobreza (como projeções da falta de acesso aos direitos sociais básicos, como saúde, saneamento básico, educação, moradia, alimentação, renda mínima, etc.) caminham juntas com a degradação e poluição ambiental, expondo as vidas das populações de baixa renda e violando, por duas vias distintas, a sua dignidade. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014, p.29).

O Direito Ambiental como instrumento regulamentador e fiscalizador visa concretizar a dignidade humana em seu aspecto ecológico, não podendo olvidar-se que as mazelas sociais provocam grandes impactos no meio ambiente, O meio ambiente é estudado separadamente apenas para fins acadêmicos, mas, ao reportar-se aos danos a ele, devemos ter em mente o conjunto formado pela natureza, pelos equipamentos urbanos, pelos locais de trabalho e pelos valores impregnados nas obras culturais. Afinal, vivemos num mesmo planeta Terra, em que os recursos naturais e artificiais devem conviver em equilíbrio para permitir a sua continuidade, o que será possível mediante o respeito ao meio ambiente —especialmente nos aglomerados urbanos, onde a convivência entre os cidadãos é mais acentuada.

O meio ambiente é o local que vivemos e convivemos, sendo imperativo para a nossa subsistência e para a dignificação de nossas vidas. Há de se compreender nossas cidades como objeto de proteção do Direito Ambiental, apesar de ser objeto de estudo do Direito

Urbanístico. Cabe a observância das peculiaridades dos bens ambientais difusos para promover a responsabilização de seus degradadores de forma mais rápida e eficiente, promovendo a Dignidade da Pessoa Humana.

2A RESPONSABILIDADE CIVIL COMO FERRAMENTA PARA A REPARAÇÃO DOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS

A noção de responsabilidade é comum a todas as civilizações, seja quando consideramos as civilizações pretéritas, em operação que Caio Mário Pereira denomina de comparação vertical, seja quando consideramos civilizações de diversos sistemas jurídicas coexistentes, o que o autor designa como comparação horizontal (PEREIRA, 2012).

Poder-se-ia explicar essa múltipla aparição em razão de que “toda manifestação da atividade humana traz em si o problema da responsabilidade” (DIAS, 2012, p. 1), comum a todas as sociedades, inclusive pelo fato de ter em si uma valoração de carácter moral, segundo a qual se pune o indivíduo por adotar comportamentos que violam os princípios éticos da sociedade, atuando como forma de correção (ROSENVALD, 2013).

A obrigação de reparar o dano representa o preço da responsabilidade de viver em sociedade e interagir com seus pares, pois cada um de nós é detentor de direitos, mas deve sempre respeitar os direitos do próximo e agir segundo as regras que a própria sociedade consagrou e o Direito positivo estabeleceu. (STOCCO, 2011, p. 134).

Conclui-se que a responsabilização de quem causa danos a outrem está ínsita aos sistemas jurídicos, sendo próprio da noção de justiça, por outro lado, tal universalidade não se retrata no conceito que “varia tanto como os aspectos que pode abranger, conforme as teorias filosófico-jurídicas” (DIAS, 2012, p. 1).

A palavra responsabilidade advém do radical latino *spondeo*, que indicava o liame existente entre o devedor e a obrigação assumida nos contratos verbais do Direito romano. Assim, seguindo tal interpretação gramatical, entende Dias que “a responsabilidade é, portanto, resultado da ação pela qual o homem expressa o seu comportamento, em face desse dever ou obrigação” (DIAS, 2012, p. 02).

A associação entre responsabilidade e obrigação é sempre presente nos diversos conceitos construídos pela doutrina abalizada no tema, sendo para Stocco “a obrigação da pessoa física ou jurídica ofensora de reparar o dano causado por conduta que viola um dever jurídico preexistente de não lesionar (*nominem laedere*) implícito ou expresso na lei” (STOCCO, 2011, p. 138).

Na visão de Cavalieri Filho, que corrobora os conceitos acima elencados, “Em apertada síntese a responsabilidade civil é um dever jurídico sucessivo que surge para recompor o dano decorrente da violação de um dever jurídico originário” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 02).

Para a total compreensão do conceito de responsabilidade adotado pelos juristas, é importante distinguir a obrigação originária e a obrigação decorrente da responsabilidade, que advém do dano gerado pelo inadimplemento da obrigação. A primeira é denominada de dever jurídico originário ou primário, cuja violação gera uma segunda obrigação — o dever jurídico sucessivo ou secundário — que visa indenizar o prejuízo (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 02).

Diante do que se pode compreender, a *contrario sensu*, que

Se atua na forma indicada pelos cânones, não há vantagem, porque supérfluo, em indagar da responsabilidade daí decorrente. Sem dúvida, continua o agente responsável pelo procedimento. Mas a verificação desse fato não lhe acarreta obrigação nenhuma, isto é, nenhum dever, traduzido em sanção ou reposição, como substitutivo do dever de obrigação prévia, precisamente porque a cumpriu. (DIAS, 2012, p. 02).

Portanto, apesar de a responsabilidade ser intrínseca às obrigações a atos humanos, sua maior importância para a sociedade decorre da violação do dever originário, quando se fazem necessárias a reparação e a indenização pelos danos ocorridos. A reparação do dano, que consiste na obrigação de indenizar, tem por finalidade retornar a vítima à situação em que estaria se não houvesse ocorrido o fato danoso (CAVALIERI FILHO, 2010).

No cotidiano das pessoas, no senso comum, a responsabilidade vem junto com a obrigação de guardar, proteger e até mesmo de assegurar um resultado, para que se saiba de quem exigir a reparação no caso de uma situação inesperada. Apesar de estar presente quando os fatos ocorrem como o esperado, a sua grande importância se mostra diante dos prejuízos sofridos. É, portanto, “(...) uma instituição, enquanto assecuratória de direitos, e um estuário para onde acorrem os insatisfeitos, os injustiçados e os que se danam e se prejudicam por comportamentos dos outros”(STOCCO, 2011, p. 133).

Passa-se a analisar a responsabilidade como instrumento social, intimamente ligado à moral, sendo, no entanto, mais limitado e mais específico que esta por esgotar seu objeto na manutenção da paz social, atingida quando a violação se traduz em prejuízo (DIAS, 2012). O dano é elemento necessário à imputação de responsabilidade diante da consideração de que sem o dano o ato ilícito não assume relevância no campo da responsabilidade civil. (STOCCO, 2011). Dentro da sociedade, a responsabilidade pode assumir, conforme o tempo e o lugar, quatro funções fundamentais, conforme classificação de Rosenthal (2013): função de reação ao ato ilícito com a reparação do atingido pela lesão; função repristinatória do estado em que se encontrava o lesado antes da ofensa; função de reafirmação do poder punitivo do

Estado; e função de prevenção, desestimulando outras pessoas a desenvolverem atividades capazes de causar efeitos danosos a terceiros.

As características de reparação e de indenização são pacíficas *na civil law*, sistema jurídico que tem por característica fundamental ser composto por normas escritas, inclusive a Carta Magna. Entretanto, as funções de reafirmação do poder punitivo do Estado e de prevenção de ilícitos ainda são pouco exploradas.

Para Rosenvald, “Nos limites da legislação atual, a responsabilidade civil é um medicamento que ataca os sintomas sem combater a doença, que retorna cada vez mais forte” (ROSENVOLD, 2013, p. 76). A intensificação da função preventiva da responsabilidade no Brasil, convivendo harmonicamente com a função compensatória, deveria agregar “a composição de danos elementos dissuasivos seguros que ultrapassem o binômio dano/reparação” (ROSENVOLD, 2013, p. 89), tais como a pena civil — denominada na jurisprudência americana *depunitivedamages*.

Vale dizer, todas as perspectivas de proteção efetiva de direitos merecem destaque, seja pela via material como a processual, em um sincretismo jurídico capaz de realizar um balanceamento de interesses, pela combinação das funções basilares da responsabilidade civil: sanção, prevenção e compensação. (ROSENVOLD, 2013, p. 79).

Ainda que haja defensores da adoção do instituto *depunitivedamages* no Brasil, a jurisprudência brasileira o rejeita¹⁴ com fulcro na vedação ao enriquecimento sem causa, trazida pelo art. 884 do Código Civil de 2002¹⁵.

Diante do exposto, observa-se o momento de atuação da responsabilidade civil como posterior ao acontecimento do fato danoso, gerando um dever de reparação sempre que houver prejuízos à terceiro. Apesar do sentimento de justiça da reparação, são diversas as

¹⁴ “A doutrina realça que, no caso da compensação de danos morais decorrentes de dano ambiental, a função preventiva essencial da responsabilidade civil é a eliminação de fatores capazes de produzir riscos intoleráveis, visto que a função punitiva cabe ao direito penal e administrativo, propugnando que os principais critérios para arbitramento da compensação devem ser a intensidade do risco criado e a gravidade do dano, devendo o juiz considerar o tempo durante o qual a degradação persistirá, avaliando se o dano é ou não reversível, sendo relevante analisar o grau de proteção jurídica atribuído ao bem ambiental lesado. Assim, não há falar em caráter de punição à luz do ordenamento jurídico brasileiro — que não consagra o instituto de direito comparado dos danos punitivos (*punitivedamages*) —, haja vista que a responsabilidade civil por dano ambiental prescinde da culpa e que, revestir a compensação de caráter punitivo propiciaria o *bis in idem* (pois, como firmado, a punição imediata é tarefa específica do direito administrativo e penal)” (REsp 1354536/SE, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014 no Informativo nº 0538, Período: 30 de abril de 2014).

¹⁵ “Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

Parágrafo único. Se o enriquecimento tiver por objeto coisa determinada, quem a recebeu é obrigado a restituí-la, e, se a coisa não mais subsistir, a restituição se fará pelo valor do bem na época em que foi exigido.” (BRASIL, 2002).

nuances que a responsabilidade civil pode assumir, para melhor proteger determinadas pessoas (como do Direito do Consumidor) ou determinados objetos (tais como os Bens Socioambientais, que podem, inclusive, ser observados no meio ambiente urbano).

2.1 A EXISTÊNCIA DE DIFERENTES TEORIAS RESPONSABILIDADE CIVIL COMO RESPOSTA ÀS NOVAS MODALIDADES DE DANO

O elemento da culpa adotado no sistema brasileiro como fundamento da responsabilidade foi uma ideia concebida inicialmente pelo Código de Napoleão (Código Civil Francês), mais especificamente em seu artigo 1382¹⁶, dando origem à norma hoje consagrada pelo artigo 927¹⁷ do Código Civil Brasileiro.

Partindo-se da sua análise conjugada com o conceito de ato ilícito previsto no artigo 186¹⁸ do Código Civil, temos clara a noção de que o sistema jurídico brasileiro de responsabilidade se funda na análise de culpa em sentido lato, abrangendo dolo e culpa em sentido estrito (negligência, imprudência e imperícia).

A absorção das regras jurídicas pelo princípio da responsabilidade tem sido vista em todas as legislações, causando desespero em juristas que entendem tal fenômeno como decadência do Direito. Na verdade, o que se percebe é a migração para normas mais maleáveis de modo a permitir ao Poder Judiciário adequar-se aos diferentes processos científicos e tecnológicos que se apresentam ao longo do tempo. A essência de proteção dos bens jurídicos apenas se molda a uma técnica que se protraí e se renova ao longo do tempo (DIAS, 2012).

Essa flexibilidade das normas exige uma manifestação mais ativa dos operadores do Direito, fazendo com que alguns cheguem a pensar em uma crescente do sentimento de justiça na sociedade. No passado, observavam-se normas mais analíticas, com rol de condutas detalhado, ao passo que hoje se demandam mais princípios e normas gerais na resolução de casos concretos. “O sentimento de justiça, nos que o têm, não é, por certo, mais refinado hoje do que anteriormente” (DIAS, 2012, p. 11).

A mudança que se observa nos dias atuais impacta diretamente nos tipos de danos e indiretamente na responsabilidade. Os conflitos têm hoje uma conotação muito mais social do que individual, surgem os direitos de terceira dimensão, representados pelo vocábulo

^{16cc}Article 1382: Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer” (FRANÇA, 2009).

^{17cc}Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.” (BRASIL, 2002)

^{18cc}Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.” (BRASIL, 2002)

“fraternidade”, que protegem uma universalidade de pessoas, uma parcela ou mesmo a totalidade da sociedade.

Apesar de ter sido a pioneira e até hoje encontrar previsão em praticamente todos os sistemas normativos, a Teoria da Culpa, diante desse novo cenário, não foi capaz de abrigar as necessidades que a dinâmica dos novos fatos apresentava. Outras teorias começaram a ser desenvolvidas retirando da culpa o papel de elemento central e suscitando a possibilidade, inclusive, de sua ausência como elemento da responsabilidade (STOCCO, 2011).

Inicialmente, como um momento de transição e uma forma de abrandar os ânimos dos civilistas tradicionais, o que se aventou foi a presunção de culpa. Mantinha-se, a análise de culpa nos casos de responsabilidade civil, entretanto, presumia-se a sua existência em determinados casos concretos, justamente nos que se entendia ser sua comprovação muito difícil para a vítima. “Foi, portanto, o reconhecimento da presunção de culpa um dos instrumentos técnicos que se utilizaram para a extensão dela e para abertura de caminho para a aceitação da doutrina objetiva (...)”(PEREIRA, 2012, p. 351).

A presunção da culpa dá-se por dois modelos distintos: o de presunção *iuris tantum*, que admite prova em contrário pelo responsável presumido, aproximando-se processualmente da inversão do ônus da prova, e o de presunção *iure et de iure*, que mantém uma estreita relação com os fundamentos da responsabilidade objetiva, na medida em que, sem análise do caso concreto, mas com fundamento na lei, imputa-se o dever de indenizar ao responsável legal.

Na prática, todavia, as presunções de culpa foram passando, por meio da atuação jurisprudencial, de presunções relativas para presunções absolutas, de tal modo que o juiz, ao final, já presumia de forma tão definitiva a culpa do ofensor que isso equivalia a dispensá-la para fins de responsabilização. (SCHREIBER, 2013, p. 31).

A culpa passa a ser vista não sob a ótica individual e concreta, mas sob uma ótica social e abstrata, verificando se houve “erro de conduta” do agente que se pretendia responsável. Adotou-se um modelo geral de comportamento, imune aos aspectos anímicos do sujeito, representados pela expressão “culpa objetiva” ou “culpa normativa” — não devendo ser confundida com a responsabilidade objetiva, ainda pautada na culpa do agente (SCHREIBER, 2013).

Essa crescente redução do elemento subjetivo permitiu o esboço da Teoria da Responsabilidade Objetiva, aceita tanto pela jurisprudência como pela doutrina como uma solução viável para problemas modernos. Via-se diariamente um grande número de situações

em que a vítima precisava provar o erro do autor, o que se mostrava impossível, inviabilizando a reparação do dano. A responsabilidade tradicional já não era capaz de dar uma resposta eficiente a esses casos (PEREIRA, 2012). Em resposta, seus elementos passaram a ser interpretados de maneira inovadora, culminando na responsabilização independente de análise de culpa.

Na busca de um fundamento para a responsabilidade objetiva, os juristas, principalmente na França, conceberam a teoria do risco, justamente no final do século XIX, quando o desenvolvimento industrial agitava o problema da reparação dos acidentes de trabalho. Risco é perigo, é probabilidade de dano. Importando, isso, dizer que aquele que exerce uma atividade perigosa deve assumir os riscos e reparar o dano dela decorrente. A doutrina do risco pode ser, então, assim resumida: todo prejuízo deve ser atribuído ao seu autor reparado por quem o causou, independentemente de ter ou não agido com culpa. (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 142).

De acordo com o que se interpreta por “risco”, a Teoria do Risco possui ainda algumas vertentes, tais como a Teoria do Risco-Proveito, a Teoria do Risco Profissional, a Teoria do Risco Excepcional e a Teoria do Risco Criado.

A Teoria do Risco-Proveito indica como responsável aquele que lucra com a atividade danosa, partindo-se do princípio de que aquele que se aproveita dos prejuízos deve arcar com a sua indenização — *ubi molumentum, ibi onus*. Entretanto a sua crítica mais severa consistia na difícil conceituação de “proveito” e na definição de sua amplitude (CAVALIERI FILHO, 2010).

Em resposta especificamente aos acidentes ocorridos com os empregados no ambiente de trabalho, demanda crescente com a grande mão-de-obra das fábricas e com os equipamentos ainda incipientes, elaborou-se a Teoria do Risco Profissional. Nesta, o dever de o empregador indenizar o empregado decorre da atividade ou profissão praticada por quem sofreu o prejuízo (CAVALIERI FILHO, 2010).

Imputando a responsabilidade de reparação dos danos a toda a coletividade, a Teoria do Risco Excepcional abarcava as hipóteses de que os danos eram excepcionais, independentemente da atividade profissional da vítima ou de quaisquer circunstâncias pessoais. “A título de exemplo, podem ser lembrados os casos de rede elétrica de alta tensão, exploração de energia nuclear, materiais radioativos etc.” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 144).

Defendida por Pereira, a Teoria do Risco Criado centra-se “apenas no fato danoso, responde civilmente aquele que, por sua atividade ou por sua profissão, expõe alguém ao risco de sofrer um dano” (PEREIRA, 2012, p. 358). Expõe o autor que se alguém põe em

funcionamento uma atividade, deve responder pelos eventos danosos que esta atividade gera para os indivíduos, independentemente da análise de culpa.

A doutrina objetiva, ao invés de exigir que a responsabilidade civil seja a resultante dos elementos tradicionais (culpa, dano, vínculo de causalidade entre uma e outro) assenta na equação binária cujos polos são o dano e a autoria do evento danoso. Sem cogitar da imputabilidade ou investigar a antijuridicidade do fato danoso, o que importa para assegurar o ressarcimento é a verificação se ocorreu o evento e se dele emanou o prejuízo. Em tal ocorrendo, o autor do fato causador do dano é o responsável. (PEREIRA, 2012, p. 356).

Tais teorias da reponsabilidade objetiva admitiam, no entanto, a exclusão da responsabilidade pela quebra do nexos causal, tendo como exemplos clássicos o caso fortuito, a força maior e a culpa exclusiva da vítima. Entrementes, com vistas a não mais eximir da responsabilidade quaisquer prejuízos, elaborou-se a Teoria do Risco Integral. Por ser mais extremada, tal teoria é aplicada apenas em casos excepcionais.

Apesar de haver um forte embate entre os defensores da culpa como elemento essencial à responsabilidade, e os que veem na responsabilidade objetiva o fortalecimento do seu caráter compensatório, não há de fato uma “alteração paradigmática na abordagem da ideia de justiça, mas tão somente um confronto político entre os defensores da justiça como liberdade” (ROSENVALD, 2013, p. 80-81).

A explicação que segue é de que os defensores da necessidade de ponderação da culpa estão no campo do *laissez-faire*, partidários de um mercado livre em que devem ser respeitadas as escolhas feitas por adultos conscientes. De outro lado, a responsabilidade objetiva significaria uma intervenção para compensar o desequilíbrio social e econômico existente na sociedade (ROSENVALD, 2013).

Uma visão sobre o impacto das duas doutrinas na órbita pragmática leva à conclusão de que ambas podem e devem conviver no objetivo superior de conduzirem à solução das questões e dos litígios. Se no plano doutrinário os bons doutrinadores o defendem, penso eu que em termos dogmáticos a conciliação está feita. Em consequência (e este tem sido o meu esforço, na modéstia de minhas contribuições), o direito positivo não podia desconhecer esta tendência. (PEREIRA, 2012, p. 360).

Tal convivência pode ser observada nitidamente no Sistema Jurídico Brasileiro, onde os artigos 186 e 927, *caput*, ambos do Código Civil Brasileiro, apresentam cláusula geral de reponsabilidade subjetiva, enquanto no artigo 927, parágrafo único, temos a previsão de que, nos casos previstos em lei ou quando os riscos aos direitos de outrem forem inerentes à atividade exercida, “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa”.

Há de se enfatizar, no entanto, as diferenças entre a responsabilidade objetiva e a responsabilidade integral. A primeira constrói um liame entre o risco e o dever de indenizar, a *contrariosensu*, podendo-se inferir que, se o agente não possui qualquer inferência sobre o risco de que adveio o dano, não há responsabilidade. Admitem-se, portanto as excludentes de responsabilidade por quebra da relação de causalidade. A responsabilidade integral, por sua vez, independe do risco, do liame, do nexos causal existente entre a conduta e o dano — não admitindo qualquer possibilidade de excluir a responsabilidade de reparação dos danos.

Em tais situações, a responsabilidade objetiva parece revelar a sua verdadeira essência na contemporaneidade: não a de uma responsabilidade por risco, mas a de uma responsabilidade independente de culpa ou de qualquer outro fator de imputação subjetiva, inspirada pela necessidade de se garantir reparação pelos danos que, de acordo com a solidariedade social, não devem ser exclusivamente suportados pela vítima - uma proposição, portanto, essencialmente negativa. (SCHREIBER, 2013, p. 30).

Uma das hipóteses em que a responsabilidade pela Teoria do Risco Integral é aplicada no Brasil é o caso de responsabilidade por danos ao meio ambiente. Ainda antes da Tutela Constitucional, quando, sob a recente égide da Política Nacional do Meio-Ambiente (Lei nº 6.938/1981), Nelson Nery Jr. afirmava que, por previsão expressa do art. 14, §1º da referida lei, a responsabilidade seria objetiva. Além de prescindir da existência de culpa ou de licitude da conduta para a imputação do dever de reparar, seria irrelevante a existência do caso fortuito e da força maior como causas excludentes da responsabilidade (NERY JÚNIOR, 1984)— configurando a Teoria do Risco Integral. Percebe-se uma atenuação do relevo do nexos causal, bastando existência de possibilidade de que a atividade do agente tenha causado o prejuízo ecológico para que imediatamente haja a presunção de responsabilidade (SILVA, 2013).

E dissemos que a medida legislativa tem importância, porquanto não raras vezes o poluidor se defendia alegando ser lícita a sua conduta, porque estava dentro dos padrões de emissão traçados pela autoridade administrativa, e, ainda, tinha autorização para exercer aquela atividade. Muito embora isso não fosse causa excludente de sua responsabilidade, já colocava dúvida na consciência do julgador, o que muitas vezes poderia redundar em total ausência de indenizar por parte do poluidor. (NERY JÚNIOR, 1984, p. 171).

Pelo pioneirismo e pela ampla gama de assuntos abordados, a Lei nº 6.938/1981 é tida como a “espinha dorsal” que sustenta os princípios de preservação da natureza e de proteção do meio ambiente equilibrado, por meio dispositivos que contêm instrumentos de proteção, políticas públicas ambientais, estratégias e medidas administrativas. É a pedra angular do

Direito Ambiental brasileiro (BOCHA, FILHO e CAZETTA, 2007), ainda que hoje a principal fonte formal do Direito Ambiental seja a Constituição da República. (ANTUNES, 2010)

Os princípios previstos na Lei de Política Nacional do Meio Ambiente vieram a ser consagrados com a posterior promulgação da Constituição Federal de 1988, em que o Estado foi colocado como emissor e efetivador de políticas públicas, com atuação proativa e fiscalizadora, preventiva e repressiva, visando ao meio ambiente equilibrado e à sadia qualidade de vida da população (BOCHA, FILHO e CAZETTA, 2007).

Certo é que, apesar de alguns autores terem defendido desde o implemento da Lei nº 6938/81 a aplicação da responsabilidade objetiva integral, de modo geral, no Direito Civil, muitas foram as dificuldades para a consecução de uma responsabilidade apta a lidar com as consequências ambientais, o que ocasionou um estranhamento por parte dos estudiosos.

Benjamin (1998) aponta quatro tipos de causas para essa rejeição inicial: as funcionais, as técnicas, as éticas e as acadêmicas. As primeiras estão relacionadas à visão tradicional da responsabilidade civil, segundo a qual a responsabilidade possui caráter essencialmente de reparação e não de prevenção de danos. As técnicas apontam a inadaptação do instituto à complexidade do dano ambiental, em que, não raras vezes, não estão bem delineados o autor, o nexo, a conduta, o dano e até mesmo a vítima. As causas éticas advêm da monetarização da natureza, quando impossível a sua reparação, para auferir o valor da indenização, podendo ser interpretada como verdadeira comercialização da natureza. Por último, as acadêmicas possuem uma dicotomia entre as doutrinas de Direito Público e Privado que impede a atuação conjunta dos ramos em prol do bem-estar ambiental ao entenderem tratar-se de matéria afeta tão-somente aos publicistas.

Dentre as adaptações feitas, sem dúvida a aplicação da Teoria do Risco Integral às causas ambientais é a mais contestada, especialmente pelos civilistas, pelas causas técnicas apontadas acima, ou seja, em razão de flexibilizar ao máximo os elementos da responsabilidade (conduta, nexo e dano) a ponto de não admitir a existência de causas de exclusão da responsabilidade. Para tais juristas, dentre os quais Rui Stocco,

Não há, pois, como aceitar que na responsabilidade civil, nos casos de ofensa ao meio ambiente, se tenha o chamado risco integral, afastando as hipóteses excludentes. Seria romper com a teoria estabelecida e os princípios que regem a responsabilidade civil até então assentados. (STOCCO, 2011, p. 1000).

Não obstante, a matéria foi pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça, consolidando o entendimento de que “Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral” aplica-se à reparação dos danos ambientais”(SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2012)¹⁹.

Outro mecanismo desenvolvido pelo Direito Civil para conseguir dar uma resposta mais efetiva às demandas sociais que surgiram no último século foi o de responsabilidade solidária, segundo o qual, havendo mais de uma pessoa coobrigada, é possível a cobrança (polo passivo) ou o recebimento (polo ativo) da obrigação na sua totalidade por qualquer uma delas.

A responsabilidade solidária “não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes” (art. 265 do CC/02), sendo que a responsabilidade passiva está disposta no art. 942²⁰ do Código Civil Brasileiro, determinando no *caput* a responsabilidade solidária de autores e coautores do dano. Apresenta-se a relação também da solidariedade com a indivisibilidade no art. 259 do Código Civil²¹, estando sujeitos à solidariedade, por força de lei, aqueles que contraírem obrigação indivisível.

A responsabilidade solidária traz em si duas esferas obrigacionais: externa e interna. A externa diz respeito à obrigação (de reparar o dano, por exemplo) que os obrigados solidários têm com um terceiro. Nesta esfera, o terceiro fica livre para efetuar a cobrança total de qualquer um dos coobrigados ou de todos. Em contrapartida, na esfera interna, apresenta-se a obrigação entre os solidários de ressarcir o montante devido individualmente por cada um para aquele que adimpliu o total, ou seja, internamente, cada um ficará obrigado apenas pela sua quota (CAVALIERI FILHO, 2010).

Adverte-se sobre a diferença entre a solidariedade e o litisconsórcio. Ambos podem ocorrer tanto no polo passivo quanto no polo ativo, envolvendo mais de uma pessoa na

¹⁹ O tema foi tratado em três Recursos Repetitivos, dentre os quais o precursor foi o Recurso Especial 1114398/PR, em que se firmou a tese de: “Inviabilidade de alegação de culpa exclusiva de terceiro, ante a responsabilidade objetiva. — A alegação de culpa exclusiva de terceiro pelo acidente em causa, como excludente de responsabilidade, deve ser afastada, ante a incidência da teoria do risco integral e da responsabilidade objetiva ínsita ao dano ambiental (art. 225, § 3º, da CF e do art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81), responsabilizando o degradador em decorrência do princípio do poluidor-pagador.” (REsp 1114398/PR, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 08/02/2012, DJe 16/02/2012).

²⁰ Art. 942. Os bens do responsável pela ofensa ou violação do direito de outrem ficam sujeitos à reparação do dano causado; e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação. Parágrafo único. São solidariamente responsáveis com os autores os coautores e as pessoas designadas no art. 932.” (BRASIL, 2002).

²¹ Art. 259. Se, havendo dois ou mais devedores, a prestação não for divisível, cada um será obrigado pela dívida toda.

Parágrafo único. O devedor, que paga a dívida, sub-roga-se no direito do credor em relação aos outros coobrigados.” (BRASIL, 2002).

mesma relação obrigacional, mas sendo aquele instituto de Direito Civil e este de Direito Processual Civil.

O litisconsórcio passivo já determina de antemão se será necessária a participação de todos no processo judicial (litisconsórcio necessário) ou se caberá ao autor a escolha de quem será demandado (litisconsórcio facultativo). A solidariedade passiva determina apenas a obrigatoriedade de qualquer um em indenizar todo o prejuízo causado, facultando ao credor de quem efetuar a cobrança.

A solidariedade aparece, portanto, como forma de beneficiar a vítima, não sendo necessário que ela indique todos os autores do dano nem que individualize nas ações os montantes devidos por cada um. Cabe-lhe apenas demonstrar o dano e o nexos existente com o causador que se pretende demandar, devendo este ressarcir-lhe integralmente e buscar os demais responsáveis em eventual ação regressiva.

2.2 OS AVANÇOS PRINCIPAIS DO DIREITO AMBIENTAL E SUA APLICAÇÃO AOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS

A proteção ambiental como preocupação do legislador constituinte é uma tendência internacional crescente, tendo momento de maior expansão após a Conferência de Estocolmo (1972). Apesar de inicialmente refutar a ideia de preservação, durante a reforma política e a nova Assembleia Nacional Constituinte, o Brasil se coadunou ao movimento ambientalista, dedicando, inclusive, o Capítulo VI do Título VIII exclusivamente para tratar “Do Meio Ambiente”.

Não tendo sido implantado por acaso, tal capítulo segue uma tendência internacional. A presença da temática ambiental nas Leis Fundamentais dos diferentes países apresenta, segundo estudo comparado realizado por Benjamin (BENJAMIN, 2015a), cinco características comuns:

- a) Adotam uma visão holística e legalmente autônoma do meio ambiente, ou seja, passam a tratar das partes a partir da visão de todo o sistema ambiental (contrariando o paradigma anterior).
- b) Apresentam um compromisso moral pela manutenção dos recursos naturais e bióticos da Terra com vistas a garantir condições de sobrevivência às futuras gerações humanas.
- c) Reformulam o conceito de propriedade para agregar a sustentabilidade, impondo limitações para proteger o meio ambiente.

- d) Optam por processos decisórios abertos, transparentes, bem-informados e democráticos, estruturados em torno de um devido processo ambiental (= *dueprocess ambiental*).
- e) Em disposições constitucionais mais recentes, apresentam-se inclusive direitos e deveres relacionados a instrumentos ambientais, buscando a maior eficácia do Direito Ambiental e evitando que esta seja apenas uma disciplina retórica.

A Constituição da República Federativa do Brasil já apresenta sua visão sistêmica do Direito Ambiental ao tratar “Da Ordem Econômica”, em seu artigo 170,VI, indica como princípio a ser observado a defesa do meio ambiente, permitindo a intervenção do Estado para promover tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços.

Em virtude da sua “referência” a valores ou da sua relevância ou proximidade axiológica (da “justiça”, da “ideia de direito”, dos “fins de uma comunidade”), os princípios têm uma função normogênética e uma função sistêmica: são o fundamento de regras jurídicas e tem uma idoneidade irradiante que lhes permite “ligar” ou cimentar objectivamente todo o sistema constitucional. (CANOTILHO, 1993, p. 169).

Vê-se que a preocupação com o meio ambiente não se circunscreveu apenas aos artigos ecológicos, mas aparece em diferentes âmbitos constitucionais, inclusive na preocupação com a função social da propriedade, que passa a condicionar o direito à exploração da propriedade. “A norma constitucional ambiental é parte integrante de um complexo mais amplo e podemos dizer, sem risco de errar, que ela faz a interseção entre as normas de natureza econômica e aquelas destinadas à proteção dos direitos individuais” (ANTUNES, 2010, p.63).

Tem-se por fundamento o respeito à saúde humana e os processos e funções ecológicas, intrínsecos à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente (art. 186, II, CF/88).

A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. (BENJAMIN, 2015a, p. 98).

Paralelamente às regras inscritas no texto constitucional, a menção ao direito ao meio ambiente equilibrado implica na elevação da sua importância dentro do sistema jurídico nacional. Atribui-se aos direitos, deveres e princípios ambientais máxima preeminência e proeminência, palavras utilizadas por Benjamin (2015a) para designar-lhes, respectivamente,

uma posição hierárquica superior (que impõe à legislação inferior obediência estrita) e uma visibilidade máxima (especialmente em um sistema jurídico analítico como o nosso, em que a produção legislativa cresce cada vez mais).

2.2.1 As inovações trazidas pelo Capítulo Do Meio Ambiente

A análise do capítulo próprio dedicado ao tema deve ser feita de forma sistemática e pormenorizada, afinal, inúmeras são as inovações trazidas por este único artigo, com normas muito mais profundas do que a mera interpretação gramatical poderia alcançar.

Compartilhando da divisão didática de Derani (2009), analisar-se-á o art. 225 da CF/88 em três partes, sendo a primeira a apresentação de um direito fundamental, seguida da configuração do bem ambiental, tanto em relação à sua natureza quanto aos seus responsáveis, e, por fim, a prescrição de normas impositivas de condutas, que asseguram direitos e deveres, visando à concretização dos preceitos de Direito Ambiental.

Inicialmente, o *caput* do artigo 225, mediante a expressão “todos têm direito”, traz a consagração do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental. Importante esclarecer que o rol previsto no art. 5º da CF/88 não é exaustivo, havendo muitos outros direitos fundamentais contidos em outros dispositivos; contudo, estes são igualmente abarcados pelo referido artigo tendo em vista suas prerrogativas de cláusula pétrea — insuscetível de proposta de emenda constitucional tendente a sua supressão (art. 60, §3º, CF/88) —, que goza de aplicação imediata (art. 5º, §1º, CF/88) (BENJAMIN, 2015b).

Deve-se refletir, no entanto, sobre qual seria a implicação da expressão “meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Para Silva (2013), o objetivo do legislador ao incluir a expressão foi evitar que se pudesse tomar por meio ambiente uma situação em que não se apresentassem as relações essenciais dos seres vivos entre si e deles com o meio. Infere-se que o legislador buscou refinar o conceito de meio ambiente como local que nos rodeia, onde estamos inseridos, para evitar sua esterilização.

Para Antunes (2010), a consequência lógica dessa consagração é a certeza de que o sistema normativo brasileiro é antropocêntrico, uma vez que conjuga ao rol de Direitos Humanos, fundados na Dignidade da Pessoa Humana, o direito ao meio ambiente. O meio ambiente, portanto, seria defendido em razão da necessidade *sine qua non* de sua existência equilibrada para a continuidade da espécie humana.

Em seguida, o legislador indica a natureza do bem ambiental como “bem de uso comum do povo”, significando que não está na disponibilidade particular de ninguém, nem de

pessoa privada, nem de pessoa pública (SILVA, 2013)— é indisponível e de titularidade de toda a coletividade.

No conceito de bem jurídico que foi formulado, ficou claro que, com o advento da Constituição Federal, o mesmo obteve a qualificação de bem ecologicamente equilibrado de uso comum do povo e transformou-se em macrobem autônomo, difuso e de interesse público. (LEITE e AYALA, 2015, p. 259).

Reforçando o vínculo entre meio ambiente, saúde e dignidade humana, o texto constitucional menciona ser ele “essencial à sadia qualidade de vida”. “No caso brasileiro a expressão parece indicar uma preocupação com a manutenção das condições normais (=sadias) do meio ambiente, condições que propiciem o desenvolvimento pleno (e até natural perecimento) de todas as formas de vida”(BENJAMIN-A, 2015, p. 134).

À soma de todos esses aspectos, da elevação à categoria constitucional e de direito fundamental, pode-se afirmar que

De um lado, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, como realidade intangível e bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida, é de natureza indivisível, não obstante as manifestações concretas multifacetadas associadas aos seus elementos físicos (solo, ar, água, florestas, fauna, etc.). Em tese e in abstracto, não se pode fragmentar tal macrobem jurídico, que consiste, não custa repetir, no “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” (art. 3º, I, da Lei 6.938/81). (RECURSO ESPECIAL Nº 1.071.741 - SP (2008/0146043-5) RELATOR: MINISTRO HERMAN BENJAMIN).

Houve o reconhecimento da dupla funcionalidade da proteção ambiental pela Constituição Federal, assumindo simultaneamente a forma de um objetivo e uma tarefa estatal e de um direito e dever fundamental — ambos imputados aos indivíduos e à coletividade (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014a).

Percebe-se que a consagração do meio ambiente como direito fundamental leva, a *contrario sensu*, à análise de um dever fundamental, na medida em que cria o dever de cuidá-lo e preservá-lo (BELCHIOR, 2011), o qual a Constituição achou por bem atribuir tanto aos entes públicos quanto aos particulares. Ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de preservação do meio ambiente, fica clara a opção da CF/88 pela responsabilidade social, baseada na cooperação entre Estado e economia, ao mesmo tempo em que reclama um comportamento social do indivíduo frente à comunidade (DERANI, 2009).

Ademais, assegura-se o caráter permanente e fundamental da qualidade ambiental quando se determina a sua preservação não apenas para o usufruto da geração humana presente, mas também das futuras. Consagra-se nesse ponto o caráter intergeracional do meio ambiente.

Para propiciar o surgimento da vida humana no planeta Terra, foram necessários anos de evolução e de condições naturais específicas. Tais condições ambientais são fundamentais não apenas para o início, mas também para a manutenção da humanidade, ou seja, para que nossos descendentes possam viver e, além disso, gozar de uma vida digna e saudável. Não seria justo que a geração atual consumisse os recursos naturais, despejasse seus resíduos sólidos, promovesse a degradação ambiental sem se preocupar com as gerações futuras.

Em outras palavras, o constituinte desenhou um regime de direitos de filiação antropocêntrica temporalmente mitigada (com titularidade conferida também às gerações futuras), atrelado, de modo surpreendente, a um feixe de obrigações com beneficiários que vão além, muito além, da reduzida esfera daquilo que se chama de humanidade. (BENJAMIN, 2015b, p. 136-137).

O parágrafo 1º do artigo 225 da Constituição Federal, bem como seus incisos, dispõe, em um nítido avanço legislativo, sobre instrumentos de garantia da efetividade do direito enunciado no *caput* do artigo; desse modo, evita que a proteção do meio ambiente seja tratada apenas de forma programática ou superficial. Por meio desse rol é que são conferidos ao Poder Público os princípios e instrumentos fundamentais de sua atuação para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerados por Silva (2013) normas-instrumento da eficácia do princípio revelado no *caput*.

Os parágrafos que seguem trazem uma série de regras e direitos destinados a pessoas específicas, devendo ser dada, para as finalidades do presente estudo, uma maior atenção ao parágrafo 3º, que dispõe especificamente acerca da responsabilidade ambiental.

2.2.2 Responsabilidade Ambiental Constitucional

Ao possibilitar no art. 225, §3º, a responsabilização daquele que realiza condutas ou atividades lesivas ao meio ambiente, não apenas através da via administrativa, mas também civil e penal, o constituinte promoveu um grande avanço: alçou o bem ambiental à máxima importância, permitindo sua proteção pelo Direito Penal; assegurou o dever de reparação dos danos causados e determinou pela via administrativa a regulamentação das atividades e, conseqüentemente, a punição de seus infratores.

Frise-se ainda que há previsão expressa sobre a abrangência do dispositivo a pessoas físicas e a pessoas jurídicas, e que o art. 3º da Lei 9605/98²² (Lei de crimes ambientais) regulamentou a responsabilidade ambiental penal, condicionando-a a casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Neste ponto cabe ressaltar o entendimento do Supremo Tribunal Federal²³ que interpretou o art. 225, § 3º, da Constituição Federal de modo a afastar a Teoria da Dupla Imputação. Apesar de ter mantido por anos entendimento divergente, o Superior Tribunal de Justiça adotou o posicionamento da corte constitucional²⁴, restando hoje consolidado que eventual ausência de descrição pormenorizada da conduta dos gestores da empresa não resulta no esvaziamento do elemento volitivo do tipo penal (culpa ou dolo) em relação à pessoa jurídica. Em síntese, não é necessária a denúncia concomitante contra a empresa e o gestor para que seja processado crime de pessoa jurídica contra o meio ambiente.

Interpretado conjuntamente com o art. 225, §2º, pode-se afirmar que o art., 225, §3º, recepcionou a aplicação da responsabilidade civil objetiva aos causadores de danos ambientais, inclusive com a Teoria do Risco Integral²⁵ (independente de culpa do agente) preconizada pelo art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81²⁶.

²² Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.” (BRASIL, 1998).

²³ “O art. 225, § 3º, da Constituição Federal não condiciona a responsabilização penal da pessoa jurídica por crimes ambientais à simultânea persecução penal da pessoa física em tese responsável no âmbito da empresa. A norma constitucional não impõe a necessária dupla imputação.” (RE 548181, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 06/08/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).

²⁴ “Este Superior Tribunal, na linha do entendimento externado pelo Supremo Tribunal Federal, passou a entender que, nos crimes societários, não é indispensável à aplicação da teoria da dupla imputação ou imputação simultânea, podendo subsistir a ação penal proposta contra a pessoa jurídica, mesmo se afastando a pessoa física do polo passivo da ação. Assim, sendo viável a separação dos entes, o habeas corpus se restringiria, em princípio, apenas à pessoa física.” (RHC 48.172/PA, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 20/10/2015, DJe 10/11/2015).

²⁵ A responsabilidade por dano ambiental é objetiva e pautada no risco integral, não se admitindo a aplicação de excludentes de responsabilidade. Conforme a previsão do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, recepcionado pelo art. 225, §§ 2º e 3º, da CF, a responsabilidade por dano ambiental, fundamentada na teoria do risco integral, pressupõe a existência de uma atividade que implique riscos para a saúde e para o meio ambiente, impondo-se ao empreendedor a obrigação de prevenir tais riscos (princípio da prevenção) e de internalizá-los em seu processo produtivo (princípio do poluidor-pagador). Pressupõe, ainda, o dano ou risco de dano e o nexo de causalidade entre a atividade e o resultado, efetivo ou potencial, não cabendo invocar a aplicação de excludentes de responsabilidade. Precedente citado: REsp 1.114.398-PR, DJe 16/2/2012 (REPETITIVO). REsp 1.346.430-PR, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, julgado em 18/10/2012.

²⁶ Art. 14, § 1º Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.” (BRASIL, 1981)

Acerca da recepção da Teoria do Risco Integral, não são poucas as discussões doutrinárias, especialmente sobre a possibilidade de punição do poluidor diante de uma atividade lícita que tenha sido acometida por casos fortuitos ou de força maior. Os críticos à responsabilização por risco integral no Direito Ambiental entendem que tais fatos têm a força de romper o liame da relação de causalidade entre a conduta e o dano. Na visão destes doutrinadores

Não há, pois, como aceitar que na responsabilidade civil, nos casos de ofensa ao meio ambiente, se tenha o chamado risco integral, afastando as hipóteses excludentes. Seria romper com a teoria estabelecida e ferir os princípios que regem a responsabilidade civil até então assentados. (STOCCO, 2011, p. 1000).

De outro lado, majoritariamente e em prol meio ambiente, defende-se que a necessidade de reparação do bem ambiental, independentemente da intenção do causador ou mesmo das hipóteses excludentes de responsabilidade, seria uma forma de manutenção do equilíbrio ambiental, necessário à vida de todos.

Havendo um novo paradigma constitucional de natureza difusa, própria dos direitos de terceira dimensão, é necessário “construir uma nova doutrina material e processual dos interesses difusos, adaptando as regras jurídicas à realidade do mundo hodierno” (NERY JÚNIOR, 1984, p. 172). O risco integral vem como teoria a responder aos anseios da sociedade quanto à defesa do meio ambiente e, em última instância, quanto à defesa da vida.

Na seara ambiental, a responsabilidade civil assume caráter objetivo, sendo suficiente o risco, e deve ter reparabilidade total, compreendendo tanto os danos materiais quanto imateriais. Tal responsabilidade não está restrita a certas atividades, sendo aplicável a todos os que eventualmente causem lesão ao meio ambiente, tornando-se poluidores conforme os ditames legais (BENJAMIN, 2015b).

Em apertada síntese a respeito da responsabilidade ambiental constitucional, hoje prevalece no Brasil a possibilidade de aplicação de sanções concomitantemente nas três áreas —civil, penal e administrativa—, sendo possível a responsabilização tanto de pessoas físicas quanto de pessoas jurídicas. No que concerne ao aspecto civil, tendo a Constituição Federal recepcionado o disposto na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, adota-se a responsabilidade objetiva, que independe de análise de culpa, baseada na Teoria do Risco Integral, não admitindo excludentes de responsabilidade.

2.2.3 Solidariedade na Responsabilidade Ambiental

Assim como ocorre no Direito Civil, a responsabilidade solidária no Direito Ambiental vem como forma de maximizar a preservação e a reparação dos bens ambientais, essenciais à manutenção do meio ambiente equilibrado e da qualidade de vida de toda a humanidade. Da mesma forma, a solidariedade ambiental decorre de uma ofensa em que, por vontade das partes ou da lei, apresentam-se múltiplos autores.

A solidariedade passiva legal convoca três ordens de justificativas, todas de aplicação no Direito Ambiental: um compartilhamento de situação jurídica entre os devedores, que acaba por criar entre eles um vínculo de comunhão; a necessidade ou conveniência de mais firmemente repreender o comportamento dos infratores; a preocupação com o fortalecimento das garantias do crédito. (REsp.1071741/SP Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Entendendo-se que a poluição é a degradação da qualidade ambiental (art. 3º, III, da Lei 6938/81), a determinação dos múltiplos autores do dano ambiental toma como parâmetro o conceito de poluidor. Portanto, serão autores do dano ambiental as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, IV, da Lei 6938/81).

Importante ressaltar a abrangência que se alcança quando a lei equipara no rol de poluidores aqueles que direta ou indiretamente causaram o dano. Por poluidor direto entende-se aquele que gera o dano, cuja conduta está diretamente ligada ao resultado, como aquele que provoca queimada para retirada de vegetação nativa e criação de pasto. Diferentemente, a conduta do poluidor indireto relaciona-se ao poluidor direto causador do dano. No mesmo exemplo, se alguém adquire a propriedade já degradada e não a repara, será considerado, conforme jurisprudência do STJ²⁷, poluidor indireto.

Ampliando mais a sua abrangência, a solidariedade independe da unidade de desígnios, da unidade de ação ou da semelhança das condutas perpetradas pelos agentes. Os agentes podem cometer condutas omissivas ou comissivas, penalmente puníveis ou não, com culpa objetiva ou subjetiva, e ainda assim serem solidariamente responsáveis pelos danos causados (DIAS, 2012).

²⁷ “Note-se que nem seria necessária toda a construção doutrinária e jurisprudencial no sentido de que a obrigação civil de reparar o dano ambiental é do tipo *propter rem*, porque, na verdade, a própria lei já define como poluidor todo aquele que seja responsável pela degradação ambiental — e aquele que, adquirindo a propriedade, não reverte o dano ambiental, ainda que não causado por ele, já seria um responsável indireto por degradação ambiental (poluidor, pois).” (REsp 1251697/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/04/2012, DJe 17/04/2012).

Outro fato faz com que a solidariedade passiva esteja muito presente no Direito Ambiental: a solidariedade se faz necessária quando as obrigações (de fazer ou não fazer – como as de reparar ou cessar o dano) são indivisíveis, e também quando objeto é indivisível (meio ambiente ecologicamente equilibrado).

Por isso, não é um exagero aqui afirmar que, em decorrência da lei e da natureza das coisas, e não da vontade das partes ou de concerto prévio entre elas, a obrigação de reparar o dano ambiental é solidária, sempre, e indivisível, frequentemente. A solidariedade e a indivisibilidade são, por assim dizer, a essência inafastável do dano ambiental. (REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Pode-se afirmar que a solidariedade dos responsáveis vem para contribuir com a eficiência e a celeridade do processo, não exigindo ao autor que sejam trazidos todos os coautores do fato danoso nem que seja mensurada a participação de cada um dos envolvidos no fato. Há que sempre interpretar a solidariedade em favor das vítimas e dos objetos protegidos — no caso, a sociedade e o meio ambiente equilibrado necessário para a sua manutenção.

2.2.4 Princípios ambientais Constitucionais

Os princípios, como espécies de normas, dão ao Direito Ambiental a amplitude, a elasticidade e a abrangência necessárias para a tutela dos bens difusos. O Direito Ambiental, por meio de seus princípios, aplica-se protegendo bens ambientais que estão afetos aos mais diferentes ramos do direito. Permite-se, através dos princípios, a interpretação socioambiental das regras, em conformidade com os preceitos constitucionais.

Classificando-os conforme a sua fonte normativa direta (imediate), observam-se três grupos: os consagrados no âmbito do Direito internacional, os consagrados no âmbito do Direito interno que foram positivados na Constituição Federal, e aqueles consagrados em normas infraconstitucionais internas (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

No ordenamento pátrio, as normas ambientais foram ganhando relevo após sua difusão internacional. É dizer que muitos princípios foram inicialmente previstos em documentos internacionais, sendo incorporados pela legislação infraconstitucional e, posteriormente, com a Assembleia Constituinte de 1988, alcançaram sua hierarquia máxima no Direito brasileiro. Como exemplo podemos citar o Princípio da Prevenção: previsto inicialmente como Princípio 1 da Convenção de Estocolmo (1972), passou a integrar o ordenamento nacional no art. 2º da

Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e hoje se apresenta no *caput* do art. 225 da Constituição Federal.

Os princípios de DA não existem em si mesmos, de forma autônoma e desvinculada da ordem jurídico-constitucional; ao contrário, eles só encontram existência no interior da Ordem Constitucional, na qual devem ser interpretados em harmonia com os demais princípios da própria Lei Fundamental e, o que é muito importante, subordinados aos princípios fundamentais que regem a República Brasileira. (ANTUNES, 2010, p.51).

Pode-se afirmar que os princípios fundamentais e de caráter estruturante, expressamente previstos no rol constitucional, servem de parâmetro material para a justificação de outros princípios, inclusive em matéria ambiental, positivados em outros títulos —além do Título II Dos Direitos e Garantias Fundamentais – ou mesmo não expressamente positivados (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

A teia dos princípios constitucionais deve, assim como as regras, ser interpretada como uma unidade do desígnio constitucional. Os princípios e as regras se coadunam para a consecução dos objetivos fundamentais dispostos no art. 3º da Constituição Federal, dentre os quais figura a promoção do bem de todos. Nitidamente, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida, faz parte desse objetivo fundamental, devendo a República Federativa do Brasil primar pela sua manutenção e recuperação.

Não se pode perpetuar a antiga mentalidade de prevalência das garantias individuais de primeira geração, notadamente de propriedade, sobre os direitos difusos e coletivos, mais especificamente de proteção ambiental.

No sistema vigente, consequência da malha constitucional construída, a orientação, ao revés, é no sentido de que, na hipótese de exegese de norma ambiental infraconstitucional duvidosa, ou mesmo na omissão de regramento específico da atividade econômica, buscar-se-á, sem exceção, a referência ao dever genérico de defesa e preservação do meio ambiente (art. 225, *caput*) e aos princípios da primariedade do meio ambiente, da função ecológica da propriedade e da explorabilidade limitada da propriedade (e dos recursos naturais), matriz que deve sempre levar a entendimento que propicie a melhor e mais eficaz salvaguarda do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, bem tido como essencial à sadia qualidade de vida. (BENJAMIN, 2015a, p. 148-149).

Ainda a nossa Carta Magna aponta a necessidade de o Estado brasileiro agir, em suas relações internacionais, para o progresso da humanidade, não restringindo sua atuação à esfera interna, o que indica uma preocupação no âmbito planetário, que inclui, além dos seres humanos, todas as condições da vida na terra, das quais nossa sobrevivência e bem-estar dependem (BENJAMIN, 2012).

O progresso previsto em nossa bandeira não deve ser, como outrora, compreendido apenas por seu viés econômico, devendo incluir a ampliação e o fortalecimento dos direitos garantidos aos cidadãos — hoje entendidos de forma coletiva. Direitos coletivos são, por excelência, “subprodutos da ética da solidariedade e da responsabilidade: a prosperidade imaterial, patrimônio que, embora etéreo e impalpável, configura indiscutível realidade” (BENJAMIN, 2012, p. 56).

Dentre os princípios atribuídos ao Direito Ambiental, muitos autores classificam-nos em gerais setoriais, para indicar se são princípios comuns a outras áreas do Direito ou específicos do Direito Ambiental. Os princípios da Dignidade da Pessoa Humana, do Estado Socioambiental de Direito, do Desenvolvimento Sustentável e da Proporcionalidade são exemplos de princípios gerais, utilizados com a mesma concepção por outros ramos do Direito. Diferentemente, os princípios da Prevenção e Precaução, do Poluidor-pagador e da Proibição do Retrocesso possuem finalidade e âmbito de aplicação voltados à proteção do ambiente.

Na visão de Derani, os princípios que representam os três pilares da prática do Direito Ambiental seriam o da Cooperação, do Poluidor-pagador e da Precaução. “Isto porque estes princípios dizem respeito ao modo de solucionar os problemas ambientais: seja partilhando algum ônus (princípio da cooperação), seja pagando por seu uso (princípio do poluidor-pagador), seja prevenindo-os (princípio da precaução)” (DERANI, 2009, p.136).

Do ponto de vista cronológico, o Princípio da Precaução e o Princípio da Prevenção são os que primeiro se inserem para a proteção do bem ambiental tutelado. Isso porque se aplicam antes da ocorrência do dano, ou seja, antes da conduta lesiva ou da produção de seus resultados.

"Prevenir" em Português, prevenir em Francês, prevenir em Espanhol, prevenire em Italiano e toprevent em Inglês — todos têm a mesma raiz latina, *praevenire*, e têm a mesma significação: agir antecipadamente. Contudo, para que haja ação é preciso que se forme o conhecimento do que prevenir. (MACHADO, 2010, p. 82).

A prevenção lida com “impactos ambientais já conhecidos e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis” (ANTUNES, 2010, p. 45). Concretiza-se com o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras e a indicação de medidas mitigadoras dos danos que são condicionantes à sua operacionalização.

Apesar de serem por vezes tratados como princípios sinônimos, há a diferenciação no sentido de serem as consequências do ato previsíveis — hipótese em que se trabalha o Princípio da Prevenção — ou de serem desconhecidos ou não comprovados os danos provenientes da atividade — incidindo, neste caso, o Princípio da Precaução.

“A precaução age no presente para não se ter que chorar e lastimar no futuro” (MACHADO, 2010, p. 75). Assim, diante de uma ação que pode gerar um prejuízo ambiental incerto, age-se com cautela, buscando através de estudos a compreensão da dimensão dos riscos.

Ainda com vistas a uma maior proteção ambiental, o Princípio da Precaução age muitas vezes como presunção em prol do autor, funcionando como verdadeira inversão do ônus da prova. “O benefício da dúvida, poderoso curinga do réu (...), no Direito Ambiental muda de beneficiário, auxiliando a vítima e não mais o seu algoz” (BENJAMIN, 1998, p. 122).

A concretização do Princípio da Precaução exige a busca por informações técnicas científicas suficientes, diante das incertezas do dano, para demonstrar os potenciais impactos ambientais advindos da atividade por meio do Estudo de Impactos Ambientais, exigido para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, §1º, IV, da CF/88). “Outras análises, por mais aprofundadas que sejam, não podem substituir esse procedimento” (MACHADO, 2010, p. 80).

Não é o risco, cuja identificação torna-se escorregadia no campo político e técnico-científico, causado por uma atividade que deve provocar alterações no desenvolvimento linear da atividade econômica. Porém o esclarecimento da razão final do que se produziria o ponto de partida de uma política que tenha em vista o bem-estar de uma comunidade. O questionamento sobre a própria razão de existir de determinada atividade, colocar-se-ia no início da prática do princípio da precaução. (DERANI, 2009, p.153).

Na verdade, não existe sequer a possibilidade de eliminação de riscos para o meio ambiente. A ação antrópica é, por si mesma, poluidora e degradadora das condições ambientais. Ao agir de acordo com o Princípio da Precaução, o que escolhemos é qual risco aceitamos e qual deve ser mitigado. Inclusive, nessa análise de risco devem estar inseridos os riscos da não instalação da atividade, os riscos da manutenção do *status quo ante*.

Seguindo a classificação de Derani (2009), a precaução procura evitar os perigos para a manutenção de uma qualidade ambiental favorável, enquanto os outros pilares (cooperação e poluidor-pagador) se relacionam, respectivamente, a aspectos instrumentais de proteção ambiental e à distribuição da responsabilidade pela sua degradação.

A cooperação possui uma dupla incidência e dimensão, pois se aplica tanto nas relações travadas com o Estado, quanto nas relações entre particulares. “O princípio da cooperação, em termos essenciais, traduz a ideia de que a proteção ambiental é uma tarefa do Estado e da sociedade” (KLOEPFER apud SARLET e FENSTERSEIFER, 2014, p. 172).

Constitucionalmente foi instituído o dever jurídico de cooperação (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014), advindo especialmente das menções que o art. 225, *caput*, da Constituição Federal faz ao dever do Poder Público e à coletividade no que tange à defesa e à preservação do meio ambiente, bem como a previsão do meio ambiente como bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida — atribuindo-lhe tal importância que demanda a mobilização de todos, entes públicos ou privados, empresas e pessoas da sociedade civil, para que ajam em cooperação em prol do meio ambiente. Tal visão é uma das grandes inovações trazidas pelo constituinte de 1988: a indissolubilidade do vínculo entre Estado e sociedade em torno do bem comum (BENJAMIN, 2015b).

A qualificação de um Estado como “Estado ambiental” aponta para duas dimensões jurídico-políticas particularmente relevantes. A primeira é a obrigação de o Estado, em cooperação com outros Estados e cidadãos ou grupos da sociedade civil, promover políticas públicas (econômicas, educativas, de ordenamento) pautadas pelas exigências da sustentabilidade ecológica. A segunda relaciona-se com o dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da *responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras*. (CANOTILHO, 1999, p. 17).

A chamada solidariedade ou equidade intergeracional trata exatamente da segunda dimensão jurídico-política mencionada por Canotilho (1999), expressa na Constituição Federal quando trata da preservação para as presentes e futuras gerações. Esse conceito se fortaleceu na medida em que houve uma degradação na qualidade dos recursos naturais que foi deixada como herança para as gerações atuais, fato que, se continuar a se repetir, levará progressivamente a uma herança ambiental infértil, incapaz de suportar a existência da sociedade humana.

O princípio da solidariedade intergeracional visa a conscientização acerca dos impactos que as atitudes atuais podem ter não apenas na nossa vida, mas também na vida de nossos descendentes, que não podem hoje tomar qualquer atitude frente à degradação ambiental, ficando, por conseguinte, toda essa responsabilidade e os deveres que dela decorrem para as gerações presentes (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

Como conceito amplo, a solidariedade aplica-se não apenas entre as gerações, mas entre as pessoas de uma mesma geração, especialmente em relação à efetivação dos Direitos

Humanos de segunda e terceira dimensão, abarcando os direitos econômicos, sociais e culturais e ainda os direitos ambientais e consumeristas, entre outros.

Pode-se dizer que a solidariedade vem como tentativa de implementação de todas as dimensões de direitos representadas no lema francês Liberdade, Igualdade e Fraternidade. Assim, desloca-se o centro referencial de proteção que, inicialmente atribuído ao indivíduo, passou a ser enxergado de forma coletiva e, hoje, transmuda-se para uma dimensão mais ampla, alcançando níveis de preocupação planetária e até extra-humanos (SARLET e FENSTERSEIFER, 2014).

A solidariedade torna fundamental a coexistência do ser humano em um corpo social, construindo um conjunto de relações intersubjetivas e sociais que se dá na comunidade estatal. O princípio da solidariedade, portanto, é o marco jurídico-constitucional do Estado de Direito Ambiental, uma vez que se manifesta como um novo viés teórico-normativo que estrutura o emergente paradigma estatal, assim como se irradia por toda a ordem jurídica em um processo de dialética. (BELCHIOR, 2011).

Distribui-se, dessa forma, entre todas as esferas de poder e entre todas as pessoas, não apenas a titularidade, mas os deveres frente aos bens coletivos, tais como o meio ambiente, o que já foi inclusive consagrado pela jurisprudência²⁸

Atuando juntamente com a responsabilidade civil ambiental, o Princípio do Poluidor-pagador busca evitar a privatização dos lucros e a socialização dos prejuízos. Tal situação se dá quando a empresa degrada o meio ambiente, malefício este que afeta a todos em razão de se tratar de bem difuso, e ainda recebe o lucro decorrente da atividade poluidora. Defende-se que o poluidor arque com os custos da reparação ambiental e ainda que implante medidas de mitigação da poluição futura.

²⁸“A QUESTÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO — DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO — PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE. O direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade de considerações doutrinárias.” (MS 22164, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/10/1995, DJ 17-11-1995 PP-39206 EMENT VOL-01809-05 PP-01155).

Decorre deste o Princípio do Usuário-pagador, explicitando que, ainda que não decorram danos efetivos ao meio ambiente, faz-se necessária a indenização da coletividade pelo lucro que vem sendo auferido da utilização gratuita dos recursos naturais.

O uso gratuito dos recursos naturais tem representado um enriquecimento ilegítimo do usuário, pois a comunidade que não usa do recurso ou que o utiliza em menor escala fica onerada. O poluidor que usa gratuitamente o meio ambiente para nele lançar os poluentes invade a propriedade pessoal de todos os outros que não poluem, confiscando o direito de propriedade alheia. (MACHADO, 2010, p. 59-60).

Há que se destacar ainda que a aplicação de tal princípio pode ocorrer tanto no momento de imputação ao poluidor dos custos econômicos decorrentes da utilização dos recursos ambientais (sejam como insumos, sejam como parte do processo produtivo), quanto no momento de fixação de valores de tarifas ou preços e/ou da exigência de investimento na prevenção do uso do recurso natural (MACHADO, 2010).

Os autores discordam em relação ao tratamento dos princípios da Responsabilidade e do Poluidor-pagador como sinônimos ou divergentes. Para aqueles que fazem distinção, o Princípio do Poluidor-pagador busca apenas afastar da sociedade o ônus do custo econômico e direcioná-lo para o utilizador dos recursos ambientais. Deve-se compreender o valor dos recursos naturais e impedir seu desperdício, praticando preços compatíveis com os de mercado.

A responsabilidade, por sua vez, assume caráter mais amplo e função reparadora, almejando não a conversão em pecúnia, mas a obrigação *in natura* para a manutenção do equilíbrio ambiental, tanto no meio ambiente ecológico, quanto no meio ambiente urbano. Não basta auferir o valor monetário dos danos e impô-lo ao poluidor, mas deve haver celeridade na interrupção dos danos e no retorno a níveis ambientais saudáveis para a vida humana.

2.2.5 A Máxima Efetividade dos Direitos Fundamentais Ambientais

O constitucionalismo na América Latina, e, por conseguinte, no Brasil, esteve historicamente voltado para a parte orgânica e para a discussão sobre as instituições políticas do estudo constitucional. No entanto, houve uma mudança na percepção do Direito Constitucional que propiciou uma maior compreensão da Constituição Federal como um documento garantista, e não meramente organizacional, em que estão assegurados os direitos e instrumentos para sua tutela (BARROSO, 1999).

Diante desse cenário de mudança, colocou-se em questão a aplicabilidade e a eficácia de tais normas garantistas, especialmente de segunda e terceira dimensões, cuja obrigatoriedade normativa (ou programática) sempre foi contestada. Como forma de afastar quaisquer dúvidas a esse respeito, dispôs-se no art. 5º, § 1º, da nossa Constituição que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

Neste momento, cumpre destacar que para que a norma seja aplicável ela deve ter eficácia jurídica, ou seja, deve estar apta a produzir efeitos. Frise-se que “(...) inexistente norma constitucional destituída de eficácia e aplicabilidade, sendo possível falar de uma graduação da carga eficaz das normas (de todas) da Constituição” (SARLET, 2009,2010) de acordo com o tipo da norma, se norma de eficácia plena, de eficácia contida ou norma de eficácia limitada, segundo classificação de José Afonso da Silva²⁹. Isto porque o que se procura maximizar é a eficácia social, ou efetividade, que está em um plano posterior, e deve ser avaliada no momento da utilização da norma como instrumento de modificação, regulação ou criação de direitos no mundo fático.

A interpretação sistemática da Constituição leva à conclusão de que a previsão de aplicação imediata das normas busca evitar que as normas constitucionais fiquem restritas ao campo teórico, devendo ter implicação social. Doutrinariamente, desenvolveu-se a ideia de que essa aplicação deveria ser não apenas imediata, como deveria dar a maior concretude possível aos preceitos constitucionais a fim de atender aos anseios do legislador originário.

As normas a que se advoga a máxima efetividade são todas normas eficazes, estando a efetividade condicionada ao seu impacto no mundo real, ou seja: a máxima efetividade das normas constitucionais relaciona-se, em grande parte, ao modo como serão aplicadas as normas constitucionais aos casos concretos pelos operadores do direito.

A pré-compreensão do jurista inserido no sentido comum teórico é condição de possibilidade deste (jurista) ser-no-mundo. Fundando este horizonte — que lhe dá o seu sentido de ser-no-mundo — com o horizonte de um dizer crítico (...), o jurista conformará uma nova compreensão, com o que não (re)produzirá o sentido inautêntico, e sim, um novo sentido que possibilitará a aplicação/concreção do texto jurídico de acordo com os objetivos e os cânones do Estado Democrático de Direito,

²⁹Sobre as normas de eficácia plena, contida e limitada: “Na primeira categoria incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los), todos os objetivos visados pelo legislador constituinte, porque este criou, desde logo, uma normatividade para isso suficiente, incidindo direta e imediatamente sobre a matéria que lhes constitui objeto. O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado” (SILVA, 2012, p. 73).

que funciona como a nova linguagem (condição de possibilidade) a qual, ao se fundir com o (velho) horizonte oriundo da tradição (sentido comum teórico), proporciona o desvelar do ser do (daquele) ente (o texto jurídico e sua inserção no mundo). (STRECK, 1999, p. 246).

Assim, o que acontece é a interpretação por parte dos juristas de normas constitucionais e, portanto, já dotadas de eficácia, em conjunto com as demais regras e princípios do ordenamento jurídico, para atribuir-lhes o maior impacto possível na sociedade — sendo um dever de todos os magistrados pautar sua atuação visando à máxima efetividade da Constituição, e, por conseguinte, da Dignidade da Pessoa Humana, considerando o direito essencial da humanidade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De forma sintetizada, poder-se-ia afirmar que a norma constitucional com eficácia jurídica (que pode ser plena, limitada ou contida) adquire a sua eficácia social quando atinge o caso concreto. Nesse sentido, o Princípio da Máxima Efetividade foi descrito por Canotilho (1993, p. 227) de forma simples, mas precisa: “a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê”. Nas palavras de Barroso (1999), os autores vêm defendendo referido princípio para “dar preferência, nos problemas constitucionais, aos pontos de vista que levem as normas a obter a máxima eficácia ante as circunstâncias de cada caso”.

Entretanto, deve-se ficar atento para a abrangência material do princípio, de modo a compreendê-lo como aplicável a todos os direitos e garantias fundamentais que compõem o bloco de constitucionalidade. Ainda que historicamente haja a tentativa de não conferir a aplicabilidade imediata dos direitos sociais (apresentados em sua maioria no art. 6º da Constituição Federal), não se poderia conceber a ideia de haver um rol taxativo de direitos e garantias fundamentais no art. 5º da CF/88, pois existem inúmeros direitos contemplados ao longo do texto constitucional, passíveis de ampliação tanto por meio de interpretações do próprio texto constitucional, quanto por emendas constitucionais ou normas internacionais (SARLET, 2009,2010).

2.30 DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO

As diferentes dimensões de Direitos Humanos — que, quando positivados passa a constituir direitos fundamentais — não são estanques, nem tampouco superáveis. Forma-se uma teia de direitos interligados, pressupondo a articulação entre as dimensões para que sejam efetivamente usufruídos pela sociedade. De forma mais íntima convivem os direitos de segunda e terceira dimensões, agregando, por exemplo, ao direito social à moradia o direito ao

meio ambiente ecologicamente equilibrado — é parte integrante da dignidade humana possuir um ambiente sadio e equilibrado para viver.

Com efeito, sem um lugar adequado para proteger-se a si próprio e a sua família contra as intempéries, sem um local para gozar de sua intimidade e privacidade, enfim, de um espaço essencial para viver com um mínimo de saúde e bem estar, certamente a pessoa não terá assegurada a sua dignidade, aliás, por vezes não terá sequer assegurado o direito à própria existência física, e, portanto, o seu direito à vida. (SARLET, 2009,2010, p. 15).

Apesar de consagrado na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* desde 1948³⁰, o direito à moradia não foi previsto constitucionalmente pela Assembleia Constituinte de 1988, sendo posteriormente inserido através da Emenda Constitucional nº 26/00, mais de uma década após a promulgação da Constituição Federal. Apesar desse retardo legislativo, tal direito já era reconhecido como necessidade vital básica dos trabalhadores, integrando os elementos que compõem o valor do salário mínimo (art. 7º, inc. IV, CF/88), determinando-se a competência comum dos entes federativos em “promover programas de construção de moradia e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico” (art. 24, inc. IX, CF/88).

Vale ressaltar que o Brasil é signatário do Pacto Internacional dos Direitos Sociais, Econômicos e Culturais — tratado que tem o condão, conforme o parágrafo 2º do art.5º da Constituição Federal, de acrescer ao sistema jurídico interno direitos e garantias fundamentais, tais como os previstos em seu art. 11, §1º³¹—, podendo-se aferir que tal direito já estaria expressamente consagrado no bloco material de constitucionalidade brasileiro (SARLET, 2009,2010)

Uma vez reconhecido, passa-se à questão tormentosa de definição do direito à moradia. Mesmo que não tenha sido especificado na Constituição como “moradia adequada” (termo usado no Pacto Internacional supracitado), não se pode imaginar uma concepção diferente. Desta forma, não andou mal o legislador ao prevê-lo de forma genérica, sendo suficiente a sua interpretação holística.

³⁰ “Artigo 25§1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.”

³¹ “Artigo 11 §1º. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medida apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.”

Importa ressaltar que, diferentemente do que muitos pensam, o conceito de moradia não condiz com o de propriedade, podendo eles caminhar juntos ou não. É possível o exercício do direito de moradia pelo locatário, que não tem a propriedade da casa. Da mesma forma, a propriedade de um terreno em área de unidade de conservação poderá não fornecer qualquer forma de moradia.

A noção de moradia tem contato intenso com outros direitos fundamentais, tais como a saúde e o meio ambiente, conforme nos traz o Comentário Geral nº 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas:

A habitação adequada deve ser habitável, em termos de prover os habitantes com espaço adequado e protegê-los do frio, umidade, calor, chuva, vento ou outras ameaças à saúde, riscos estruturais e riscos de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida. O Comitê estimula os Estados-partes a, de modo abrangente, aplicar os Princípios de Saúde na Habitação, preparados pela OMS, que veem a habitação como o fator ambiental mais frequentemente associado a condições para doenças em análises epidemiológicas, isto é, condições de habitação e de vida inadequadas e deficientes são invariavelmente associadas com as mais altas taxas de mortalidade e morbidade. (COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991)

Depreende-se que o direito à moradia não deve ser entendido simplesmente como a existência de um local privado, onde se possa repousar. É preciso que este local seja seguro, tanto em questões estruturais, quanto sanitárias e ambientais, podendo, em caso de violação a estas normas, colocar em risco a vida de seus moradores.

Espinhosa é a aferição do direito à moradia como norma de cunho programático ou de aplicabilidade imediata, uma vez que se sabe a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais determinada pelo art. 5º do texto constitucional, sendo o direito à moradia representante dos Direitos Humanos de segunda dimensão expressamente previstos. Não obstante, há que se ter em conta o fato de que é economicamente inviável, e porque não impossível, a concessão pelo governo de uma casa própria a cada família que não a possua. Portanto,

(...) o direito à moradia inequivocamente também (mas não só) assume, no que diz com a sua perspectiva prestacional, a condição de norma programática, impondo ao poder público a tarefa de atuar positivamente na promoção, proteção, enfim, na concretização das metas constitucionalmente estabelecidas, no sentido de assegurar uma moradia compatível com as exigências da dignidade da pessoa humana para a população. Por outro lado, também é certo (pelo menos para expressiva doutrina) que os direitos sociais prestacionais - em que pese sua dimensão programática - nem por isso perdem em fundamentalidade. (SARLET, 2009, 2010, p. 36-37).

Permanece a obrigação estatal de manter programas de habitação, de melhoramento dos equipamentos urbanos, de subvenções e financiamentos, promovendo de todas as formas possíveis uma moradia³² de qualidade para seus cidadãos, dando especial atenção aos que se encontram em situação de risco socioambiental.

2.40 CARÁTER SOCIOAMBIENTAL DO ESTATUTO DAS CIDADES

O Estatuto das Cidades, trazido pela Lei nº 10.257/01, vem regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, inseridos no Capítulo próprio da Política Urbana, tendo como objetivo mais amplo a fixação das principais diretrizes do que especialistas têm denominado de meio ambiente artificial — moldado pelo homem, em contraposição ao meio ambiente natural, também denominado ecológico, em que a natureza se apresenta livre de intervenções (CARVALHO FILHO, 2009).

Em verdade, o meio ambiente artificial já estava protegido de maneira indireta pelo texto constitucional, na medida em que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o meio ambiente, expressamente protegido, se compõe de quatro dimensões: natural, artificial, cultural e do trabalho. As cidades, como locais planejados pelo homem para a sua convivência em sociedade, integram o meio ambiente artificial, devendo ser ordenadas de modo a garantir o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*, da CF/88³³).

No entendimento de Sundfeld (2009), por meio do disposto no *caput* do art. 182, a Constituição Federal estabelece o Direito Urbanístico como próprio da Política de Desenvolvimento Urbano, em três sentidos. O primeiro abrangendo as normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana, como se observa nas normas constitucionais. O segundo como conjunto de textos normativos que efetivamente fixam os objetivos da política urbana, dando como exemplo os planos urbanísticos. Por fim, estariam as previsões e regulamentações dos instrumentos da política urbana, que visam a sua efetivação, dentre os quais tem destaque o próprio Estatuto da Cidade.

A regulamentação faz-se importante na medida em que a cidade se apresenta como palco do desenvolvimento, mas que deve ser interpretado com fulcro na Dignidade da Pessoa Humana, dos direitos à moradia, à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por que não afirmar, ao próprio direito à vida, dentre outros.

³² Lembrando nesse ponto a distinção já feita entre moradia e propriedade, não havendo uma necessária relação entre os conceitos.

³³ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1988).

Não basta o desenvolvimento urbano isoladamente considerado, pois que há providências que só aparentemente espelham evolução, mas que, na verdade, não trazem qualquer benefício à coletividade, e algumas vezes até lhe causam sérios gravames. Por outro lado, o bem-estar tem que ser geral, coletivo, não se podendo aquinhoar pequenos grupos com o benefício de sua exclusiva comodidade em detrimento do desenvolvimento da cidade. A *cidade sustentável* é exatamente a que observa o mencionado equilíbrio. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 36).

Busca-se assegurar, a bem da verdade, o direito às cidades sustentáveis, entendido como o “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I, da Lei 10.257/01).

O equilíbrio deve ser buscado pelas cidades através da consecução dos Direitos Humanos. Já tendo sido em grande parte alcançada a concretização dos direitos de liberdade, quais sejam os civis e políticos, o grande desafio se apresenta com relação à efetivação dos direitos à igualdade, direitos econômicos, sociais e culturais, que hoje já se entendem fundidos aos direitos de fraternidade, especialmente ao meio ambiente.

As cidades são representadas no Brasil por um ente autônomo: o Município, que tem como dever ordenar o espaço urbano de acordo com as diretrizes do Estatuto da Cidade e também de elaborar um Plano Diretor (Capítulo III da Lei nº 10.257/01) — instrumento que possibilita o zoneamento do Município de modo a aperfeiçoar o espaço e assegurar a função social da propriedade urbana.

O que ressaltai de maior relevância nessas novas normas do Estatuto é o fato de terem sido reconhecidos interesses transindividuais relacionados à ordem urbanística, o que é plenamente louvável diante de alguns dos novos instrumentos de política urbana em que a tutela é realmente destinada a grupos de pessoas. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 22).

Outros importantes instrumentos foram instituídos pelo Estatuto da Cidade, dentre os quais o Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36), a ser realizado concomitantemente ao Estudo de Impactos Ambientais, a gestão democrática da cidade (art. 43), assegurando a participação da população nas decisões de políticas urbanas, e o usucapião coletivo, que vem como forma de regularização fundiária a auxiliar principalmente a população mais vulnerável.

2.5 OS AVANÇOS JURISPRUDENCIAIS QUANTO AOS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE POR DANOS SOCIOAMBIENTAIS

Os avanços legislativos na tutela civil do meio ambiente deram ao intérprete da norma novos princípios, novos conceitos e novos paradigmas com os quais trabalhar. Deste

movimento adveio uma série de teses jurisprudenciais hoje consolidadas no Superior Tribunal de Justiça.

Inicialmente, questionou-se sobre a possibilidade de cumular pedidos nas ações ambientais, mais especificamente sobre a cumulação da obrigação de fazer ou de não fazer (como a reparação dos danos) à de indenizar por danos materiais (em razão de danos causados e que devem ser reparados), com fulcro na conjunção “ou” do texto do art. 3º³⁴ da Lei nº 7.347/85, que trata sobre a Ação Civil Pública. A esse respeito, deve-se considerar o Princípio da Economia Processual, uma vez que

Exigir, para cada espécie de prestação, uma ação civil pública autônoma, além de atentar contra os princípios da instrumentalidade e da economia processual, ensejaria a possibilidade de sentenças contraditórias para demandas semelhantes, entre as mesmas partes, com a mesma causa de pedir e com finalidade comum (medidas de tutela ambiental), cuja única variante seriam os pedidos mediatos, consistentes em prestações de natureza diversa. A proibição de cumular pedidos dessa natureza não existe no procedimento comum, e não teria sentido negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito. (REsp 605.323/MG, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/08/2005, DJ 17/10/2005, p. 179).

Corroborando o entendimento, a Ministra Nancy Andriahi ainda afirma que, apesar de a reparação específica do dano ser um importante princípio do Direito Ambiental, não se poderia interpretar a norma de modo a impedir que houvesse a reparação pecuniária por eventual dano remanescente da reparação (REsp 1173272/MG, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 26/10/2010, DJe 02/02/2011). Até porque alguns danos, como a morte de espécies nativas e abalos na saúde das pessoas, são irreversíveis, ainda que se possa restaurar o equilíbrio ambiental da área.

Frutos dos novos princípios, muitos questionamentos sobre a sua extensão e seu objeto também foram trazidos aos tribunais superiores. O Princípio do Poluidor-pagador foi indagado diversas vezes por pessoas que já vinham praticando certas atividades antes de sua inserção no ordenamento jurídico, que tinham licença para o exercício de determinada atividade poluidora ou mesmo que compraram terras já devastadas.

No que diz respeito a atos já consumados, as teses de defesa alegavam a violação ao ato jurídico perfeito, conseqüentemente ao direito adquirido e à segurança jurídica como

³⁴“Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.” (BRASIL 1985).

justificativas para evitar uma posterior recomposição da flora — especialmente após a modificação, em 1989, do art. 44 (Área de Reserva Legal) do Código Florestal de 1965. Defendia-se, portanto, a aplicação do referido dispositivo com efeitos *ex nunc*, exigindo apenas a manutenção das áreas ainda não desmatadas, inclusive verificando se eventual demarcação de uma área de reserva legal teria sido uma forma de desapropriação indireta.

Inicialmente, a aquisição de propriedade em desconformidade com as exigências ambientais por terceiro não o exime de sua adequação, mesmo que não tenha contribuído para a deflagração do dano. Cabe ao comprador observar a regularidade do imóvel adquirido e avaliar a viabilidade econômica da compra.

Ademais, por ter como fonte a própria lei e por incidir sobre as propriedades em si, configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a transferência do domínio (obrigação *propter rem*), podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual independentemente de qualquer indagação a respeito da boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio. (REsp 1.179.316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 29.6.2010).

Tais argumentos foram minados pelo Ministro Herman Benjamin quanto à aplicação da lei no tempo, em razão da inovação de 1989 não ter instituído a obrigação de conservar a Reserva Legal, mas simplesmente de averbá-la no registro imobiliário. Ainda que fosse pertinente tal argumento, sob o manto da proteção dos direitos fundamentais, e, mais ainda, dos direitos difusos afetos a toda sociedade, não se pode entender que exista qualquer direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente. O direito a um meio ambiente sadio é intransponível, e a sua supressão afeta tanto as gerações presentes quanto as futuras, que devem ser resguardadas. “O tempo é incapaz de curar ilegalidades ambientais de natureza permanente, pois parte dos sujeitos tutelados — as gerações futuras — carece de voz e de representantes que falem ou se omitam em seu nome” (REsp 948.921/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJe 11/11/2009).

Tampouco se pode entender a existência de direito adquirido à utilização de fogo para queimadas, mesmo após anos de concessão de aprovação pelos órgãos competentes, com fulcro no art. 38, I da Lei nº 12.651/12³⁵. As queimadas utilizadas para atividades agrícolas organizadas ou industriais têm impacto negativo no meio ambiente sadio, causando

³⁵ Art. 38. É proibido o uso de fogo na vegetação, exceto nas seguintes situações:

I - em locais ou regiões cujas peculiaridades justifiquem o emprego do fogo em práticas agropastoris ou florestais, mediante prévia aprovação do órgão estadual ambiental competente do Sisnama, para cada imóvel rural ou de forma regionalizada, que estabelecerá os critérios de monitoramento e controle; (...).” (BRASIL, 2012).

externalidades negativas para a sociedade enquanto privilegiam um pequeno grupo de exploradores da terra. Deve-se ter em conta também que a exceção à proibição geral de uso do fogo para a destruição de vegetação, por ser excepcional, deve ser interpretada restritivamente pelo aplicador do direito, não admitindo a concessão tácita da autorização (REsp 1000731/RO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 08/09/2009).

Da mesma forma, não se pode imaginar que o pagamento de compensação financeira venha a justificar ou a dar direitos a uma eventual poluição. Na verdade, a compensação deve se dar como contrapartida à utilização dos recursos naturais, e não a sua degradação. Nessa esteira, poderá haver a condenação na reparação dos danos ambientais, cumulativamente à compensação por sua utilização (REsp 1172553/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/05/2014, DJe 04/06/2014). Na aplicação cumulativa da compensação e de reparação de dano, já decidiu a corte constitucional que

Inexistente desrespeito ao postulado da razoabilidade. Compensação ambiental que se revela como instrumento adequado à defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, não havendo outro meio eficaz para atingir essa finalidade constitucional. Medida amplamente compensada pelos benefícios que sempre resultam de um meio ambiente ecologicamente garantido em sua higidez. (ADI 3378, Relator(a): Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 09/04/2008, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00242 RTJ VOL-00206-03 PP-00993).

Outra interpretação processual dada pela jurisprudência aos princípios do Poluidor-pagador e da Precaução é a inversão do ônus da prova, decorrente da Teoria do Risco Integral aplicada à responsabilidade civil ambiental.

A inversão do ônus da prova vem nos casos ambientais proteger toda a coletividade, que detém o direito de reversão dos atos lesivos ao meio ambiente, sempre que possível, subsidiariamente pleiteando a sua compensação ou indenização (REsp 1049822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009). A medida de inversão do ônus da prova é cabível até mesmo nos casos em que o Estado é parte no polo passivo, uma vez que, agindo como empreendedor, deve responder por riscos causados ao meio ambiente, em respeito ao Princípio da Precaução (REsp 1237893/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 01/10/2013).

A responsabilidade solidária também tem impactos no processo civil, tendo sido reconhecida pacificamente pela jurisprudência dos tribunais superiores como geradora de

litisconsórcio facultativo. Afirma-se que se pode demandar contra os responsáveis diretos e indiretos e contra os coobrigados solidariamente à indenização, sem que a ausência de qualquer deles à lide acarrete a nulidade do processo (AgRg no AREsp 224.572/MS, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/06/2013, DJe 11/10/2013).

Quanto à participação dos entes públicos no polo passivo da lide, não se exige o litisconsórcio entre todas as esferas direta ou indiretamente responsáveis pelo dano, mantendo-se a sua facultatividade. Em conformidade com esse entendimento, poder-se-ia impetrar ação apenas em face do Município que realizou a obra ou em concorrência do Estado que deixou de exigir o Estudo de Impactos Ambientais, mantendo a competência na justiça estadual. Havendo repasse da União para a construção, poder-se-ia acionar a justiça federal para a resolução da demanda.

Nesse caso, entendem-se como responsáveis indiretos os entes que possuem dever de fiscalização, abrangendo a exigência de “Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental” (REsp 604.725/PR, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2005, DJ 22/08/2005, p. 202).

A responsabilidade ambiental do Estado tem muitas nuances a serem consideradas, dentre as quais merecem destaque: o dever de defesa e preservação imposto pelo poder constituinte no art. 225; o fato de que o erário público é composto pela contribuição dos cidadãos e, portanto, a imposição de custos ao Estado onera a todos; e a configuração do meio ambiente como bem de uso comum do povo e direito difuso de natureza transindividual.

Essa autoindenização (do erário público por danos gerados pela sociedade) de certa forma se apresenta consentânea com o princípio da equidade, “uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental — por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral — a toda a sociedade beneficia” (REsp 647.493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007, p. 233).

Diferentemente do que acontece em atos comissivos, a omissão institucional deve ser analisada conforme o caso concreto, uma vez que se deve observar se há o dever do Estado em agir para evitar o dano. A doutrina conceitua a responsabilidade do Estado por omissão de maneiras diversas: Melo (2008) configura essa modalidade como responsabilidade subjetiva por compreender que não há conduta ilícita do Estado que não seja proveniente de culpa ou dolo; Cavalieri Filho (2010) entende que, quando a houver omissão específica (quando há o

dever de agir do Estado), é cabível a responsabilidade objetiva; por sua vez, Cahali (2012) entende que a discussão desloca-se para o âmbito da exigibilidade da conduta estatal omitida.

Importa destacar que mesmo no caso de responsabilidade ambiental não é possível a aplicação da Teoria do Risco Integral para auferir a responsabilidade do Estado por omissão, posto que a sua interpretação objetiva irrestritamente levaria o Estado a ser, direta ou indiretamente, responsável por todos os desequilíbrios ambientais existentes.

Com a preocupação de evitar a injusta oneração da sociedade por prejuízos causados por um responsável direto, que se beneficia auferindo lucro com a atividade, não obstante haver responsabilidade solidária diante da omissão culposa do Estado,

Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou a degradação ambiental com sua ação, em detrimento do erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado — que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão — buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade. (REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Pelo exposto, o que se extrai é que ainda que haja regras e teses jurisprudenciais consolidadas nos casos de danos socioambientais, cabe ao intérprete a observância dos princípios constitucionais para a aplicação das normas ao caso concreto. A responsabilidade vem buscando mecanismos de maximização de sua eficiência, mormente através de sua objetivação e da redução dos critérios para a reparação do dano ambiental por parte do poluidor.

Entretanto, a aplicação cega de quaisquer normas — inclusive as que, no plano teórico, foram criadas para proteger o bem difuso e a sociedade afetada — pode levar a uma sobrecarga da própria sociedade. A imputação exclusiva ao ente público, em razão da aplicação da responsabilidade solidária, onera a todos por infrações cometidas por particulares que auferem lucro de sua atividade, e, em sua maioria, não sofrem ação de ressarcimento.

Prima-se, pois, pela reparabilidade integral e *in natura* dos danos, devendo-se, quando o caso concreto demanda, chamar os demais responsáveis à lide, apesar da solidariedade implicar em um litisconsórcio facultativo.

3A RESPONSABILIZAÇÃO POR PROBLEMAS SOCIOAMBIENTAIS EM EMPREENDIMENTOS URBANÍSTICOS DO PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA (PMCMV)

Desde a entrada em vigor do texto constitucional, sabia-se que a proteção explícita ao meio ambiente era uma novidade, mas ainda não se podiam imaginar quais seriam os efeitos práticos do artigo 225 da CF/88. A partir de então, obrigou-se o setor econômico a refletir sobre as questões ambientais e a Administração Pública a realizar os estudos de impactos ambientais, além de se dispensar a análise de culpa na responsabilização por danos ambientais.

A influência do referido artigo em todos os aspectos da vida pública, não apenas nos ramos jurídicos, agradou os ambientalistas, que viram no Brasil uma nova perspectiva: o Desenvolvimento Sustentável. Nessa esteira, o Estatuto das Cidades assegurou o direito às Cidades Sustentáveis, influência direta do Desenvolvimento Sustentável nas políticas urbanas e, conseqüentemente, nas políticas habitacionais.

3.1 A INFLUÊNCIA DO PLANO AMAZÔNIA SUSTENTÁVEL NAS DIRETRIZES DO PMCMV

O Plano Amazônia Sustentável – Diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira (PAS), foi publicado em maio de 2008, durante o segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, sendo produto de um termo de cooperação firmado em 2003 entre o referido presidente e os governadores dos Estados integrantes da Amazônia Legal: Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O presente documento, portanto, contempla, além das contribuições advindas dos governos estaduais e das consultas públicas realizadas em junho de 2006, as diretrizes gerais para as ações estruturantes de desenvolvimento, constantes no PPA 2008-2011 e no Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2008).

Apesar de inicialmente ter sido cogitada a elaboração de um programa, acertadamente se observou que este assumia características de plano, uma vez que constitui “marco de referência para estudos setoriais e/ou regionais, com vistas à elaboração de programas e projetos específicos, dentro de uma perspectiva de coerência interna da organização e externa em relação ao contexto no qual ela se insere”(BAPTISTA, 2007, p. 99).

O plano funcionará, portanto, como instrumento de articulação entre os programas e projetos realizados nos níveis estadual e federal. Desta forma, os programas, na verdade, serão

seus desdobramentos, abordando objetivos setoriais do plano, com informações mais específicas com relação aos diferentes níveis, modalidades e especificações de alcance setorial ou regional(BAPTISTA, 2007).

Como plano estratégico, o PAS delinea as decisões gerais e as linhas políticas a serem adotadas para a região da Amazônia Legal, traçando estratégias e diretrizes que respeitem as especificidades socioeconômicas da população e da economia amazônicas. Como planos operacionais sub-regionais inseridos no PAS pode-se citar o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), o Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável para o Arquipélago do Marajó, e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu.

Embora a sua conexão com o Programa de Aceleração do Crescimento, surgido pouco tempo antes, mais precisamente no ano de 2007, não seja expressa, observam-se muitos conceitos e princípios em comum entre eles. O Programa de Aceleração do Crescimento, que, por sua amplitude, é apontado como estratégico pelo próprio governo³⁶, age provendo infraestrutura social, urbana, logística e energética para o país, contribuindo para o desenvolvimento acelerado e sustentável da sociedade. Busca, portanto, assim como o Plano Amazônia Sustentável, conciliar investimentos econômicos e recursos naturais para alcançar o almejado Desenvolvimento Sustentável. Ambos contribuíram para a definição das diretrizes gerais que nortearam as ações estruturantes e de desenvolvimento que foram previstas no Plano Plurianual 2008-2011.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) integra o eixo de infraestrutura social e urbana de atuação do PAC, estando em sintonia com as necessidades apresentadas pelo Plano Amazônia Sustentável para a região norte do país, que aponta como um de seus pilares a ampliação e melhoria de infraestrutura. Verifica-se que o governo trouxe como solução a sua interferência em setores da economia e em regiões do país menos interessantes aos investimentos privados, tais como a habitação para as faixas mais pobres da sociedade e estruturação de cidades menores do norte do país.

A concretização desses planos pode ser representada pela entrega de 8.995 unidades habitacionais do Residencial Viver Melhor I e II a famílias de baixa renda no Município de Manaus, por meio de subvenção das parcelas a cargo do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). O governo, através de políticas públicas, pretende conferir a estas famílias o direito à

³⁶ “Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC (...)”. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 8 junho 2016.

moradia e a um meio ambiente equilibrado, onde possam viver com dignidade.

3.2 A REGULAMENTAÇÃO DO PMCMV PELA LEI Nº 11.977/2009 VISANDO A CONSECUÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS

O Programa Minha Casa, Minha Vida foi instituído pela Lei nº 11977/09 com vistas a fomentar o direito à moradia em todo o território nacional, através de mecanismos de incentivo à produção e aquisição unidades habitacionais.

O programa compreende habitações rurais (por intermédio do Plano Nacional de Habitação Rural – PNHR) e urbanas (por intermédio do Plano Nacional de Habitação Urbana – PNHU), atendendo famílias com renda mensal máxima de seis mil reais.³⁷ O limite de renda familiar indica-o como programa voltado para famílias menos abastadas, com vistas a contemplar verdadeiramente o direito à moradia, proporcionando-lhes um lar, não necessariamente uma propriedade, uma vez que a maioria das modalidades se concretiza por meio de financiamento, sendo adquirida a propriedade apenas ao final do contrato.

Vale lembrar ainda que os beneficiados são divididos em três diferentes faixas de renda, atualizadas a cada nova etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida. A terceira etapa foi anunciada pelo governo federal em 30 de março de 2016, com a revisão tanto dos valores de renda familiar como do valor do imóvel financiado.

Atualmente, a Faixa 1 compreende teto de renda no valor de R\$1.800,00 (um mil e oitocentos reais), para financiamentos de imóveis até R\$96.000,00 (noventa e seis mil reais), dos quais até 90% podem ser subsidiados pelo governo, cabendo à família pagar o restante em parcelas mensais, sem incidência de juros, por até 10 anos. Às famílias que possuem renda superior ao teto da Faixa 1, mas até o limite de R\$3.600,00 (três mil e seiscentos reais), aplicam-se as regras da Faixa 2, possibilitando o subsídio de até R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), de acordo com a renda e a localidade, e financiamento de imóveis de até R\$225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil reais), com juros de 6% a 7% ao ano. Não sendo possível a subvenção, as famílias com renda até R\$6.500,00 (seis mil e quinhentos reais) encontram-se na Faixa 3 e podem gozar de financiamento com juros anuais de 8,16% ao ano para imóveis com valor igual ao da Faixa 2, ou seja, até R\$225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil reais).

A grande novidade trazida no ano de 2016 foi a implantação de uma faixa intermediária entre a 1 e a 2, chamada de “Faixa 1,5”, abarcando as famílias com renda até

³⁷ Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2016/03/minha-casa-minha-vida-chega-a-3a-fase-com-2-milhoes-de-novas-moradias-ate-2018>>. Acesso em: 8 junho 2016.

R\$2.350,00 (dois mil trezentos e cinquenta reais) às quais se oferece subsídios de até R\$45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), a depender da localização e da renda, no financiamento de imóveis avaliados em até R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), mediante juros de 5% ao ano.

A indicação dos beneficiados está condicionada aos requisitos apresentados pelo art. 3º da Lei 11.977/09, devendo ter renda familiar abaixo do limite definido para cada uma das operações. Têm prioridade famílias residentes em áreas de risco, insalubres, que tenham sido desabrigadas ou que perderam a moradia em razão de enchente, alagamento, transbordamento ou em decorrência de qualquer desastre natural do gênero. Ademais, priorizam-se famílias em que mulheres sejam responsáveis pela unidade familiar e que possuam deficientes em seu núcleo.

Para que sejam implantados os projetos de construção de unidades habitacionais nos Estados, Distrito Federal e Municípios, estes devem aderir ao Programa Minha Casa, Minha Vida por meio de Termo de Adesão junto à Caixa Econômica Federal. Caberá aos entes públicos a “execução do trabalho técnico e social pós-ocupação dos empreendimentos implantados, na forma estabelecida em termo de adesão a ser definido em regulamento” (art. 3º, § 5º da Lei nº 11977/09).

3.2.1 Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU)

Destinado especificamente a imóveis urbanos, aplica-se o PNHU quando verifica-se a localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, onde haja a infraestrutura básica e o compromisso do poder público local em instalar ou ampliar os serviços públicos relacionados à educação, saúde, lazer e transporte público. Ademais, é necessária a adequação ambiental do projeto para que seja possível a obtenção das vantagens oferecidas pelo programa.

Pode-se inferir que os objetivos de melhoria da qualidade de vida e de promoção da dignidade humana em um ambiente sadio e equilibrado são o ponto comum entre as diretrizes do PAS, do PAC e também do PMCMV. Com a construção de moradias dignas, onde haja devido fornecimento de equipamentos e serviços urbanos, o governo buscou, por meio do PNHU, iniciar a implantação do ideal de cidade sustentável prevista no Estatuto das Cidades.

Há diferentes modalidades de construção e aquisição de unidades habitacionais urbanas dentro do PNHU, sendo a alienação com subvenções provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), por seu impacto social, a mais expressiva. Com o objetivo

de contribuir com a redução do déficit habitacional nas camadas mais necessitadas, essa modalidade alcança os beneficiários com menor renda familiar, sendo possível uma drástica redução das prestações mensais dos que se encontram na Faixa 1.

3.2.2 Incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais através do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)

O FAR é integralizado por cotas da União, mas permanece com a propriedade dos imóveis durante a vigência do contrato de financiamento, ficando a gestão operacional de tais recursos a cargo da Caixa Econômica Federal, que gerencia tanto os contratos de financiamento com os beneficiários quanto os contratos para a construção de unidades habitacionais com empresas da iniciativa privada.

São inerentes aos contratos de alienação FAR a imposição aos beneficiários de sua participação financeira pelo pagamento de prestações mensais, a quitação da operação em casos de morte ou invalidez permanente do beneficiário e a cobertura de danos físicos ao imóvel — estes últimos sem cobrança de contribuição dos beneficiários (art. 6º-A, e incisos da Lei nº 11.077/09). A subvenção ocorre ao longo dos anos, em cada uma das prestações, não se aplicando no caso de quitação antecipada do imóvel.

Nessa modalidade, a indicação das famílias contempladas é de competência do ente público, atendidos os requisitos básicos para a admissão definidos pela lei federal. Poderão os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participantes restringir ainda mais esse filtro por outros critérios previamente aprovados pelos respectivos conselhos locais de habitação, quando existentes, e em conformidade com as respectivas políticas habitacionais.

É possível, nos empreendimentos habitacionais em edificações multifamiliares, a construção de unidades comerciais, condicionada ao emprego de sua renda ao custeio do próprio condomínio (art. 6º-A, §1º da Lei nº 11.977/09), revertendo lucros em prol de todos os moradores e sendo vedada a sua alienação pelo condomínio (art. 6º-A, §2º da Lei nº 11.977/09).

Como reflexo do viés social do programa e da destinação dos recursos do FAR aos núcleos familiares de menor renda, houve previsão de dispensa dos pagamentos de mensalidades aos beneficiários em situações determinadas pelo art. 6º-A, §3º, da Lei nº 11.977/09: quando as operações forem vinculadas ao PAC ou a intervenções financiadas por operações de crédito ao setor público, conforme hipóteses definidas no regulamento, e, em ambos os casos, demandarem reassentamento, remanejamento ou substituição de unidades habitacionais.

Dispensam-se também da contribuição as famílias desabrigadas, que tenham perdido seu único imóvel em casos de situação de emergência ou estado de calamidade pública, reconhecidos pela União. Para a viabilização dos Jogos Olímpicos Rio 2016, foram incluídas nessa modalidade de dispensa as famílias reassentadas em razão de obras vinculadas à sua realização, indicadas pelo poder público municipal ou estadual.

O reassentamento de famílias em locais ambiental e socialmente adequados, além de promover a sua qualidade de vida, evita a degradação ambiental causada por assentamentos ou loteamentos ilícitos. Além de muitas vezes decorrer do desmate de áreas verdes, as moradias irregulares não possuem os equipamentos urbanos destinados ao despejo dos resíduos sanitários (rede de esgoto), degradando rios ou, em não havendo sequer encanamento, sujeitando a comunidade ao convívio com os dejetos.

3.3 A PARTICIPAÇÃO CONJUNTA DO PODER PÚBLICO E DA INICIATIVA PRIVADA NA ALIENAÇÃO COM SUBVENÇÕES DO FAR

Os paradigmas das Constituições anteriores foram modificados pela Constituição Federal de 1988, em consonância com os preceitos constitucionais de solidariedade entre os entes das diversas categorias para a consecução de seus objetivos, de acordo com os direitos fundamentais da fraternidade.

Nessa, comparando-a com os paradigmas anteriores, nota-se que o eu individualista é substituído pelo nós coletivista, e o típico nós welfarista (o conjunto de cidadãos em permanente exigência de iniciativas compensatórias do Estado) passa a agregar, na mesma vala de obrigados, sujeitos públicos e privados, reunidos numa clara, mas constitucionalmente legitimada confusão de posições jurídicas; finalmente, e em consequência disso tudo, o rigoroso adversarismo, a técnica do eu/nós contra o Estado ou contra nós mesmo, transmuda-se em solidarismo positivo, com moldura do tipo em favor de alguém ou de algo. (BENJAMIN-A, 2015, p. 85).

Na implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), o governo federal integrou recursos e ações públicas e privadas, modificando a ideia de que cabe apenas ao Estado a construção de unidades habitacionais para as famílias com menor poder aquisitivo. Caberá à União o repasse financeiro ao FAR; aos outros entes públicos federativos, a adesão ao programa; ao Ministério das Cidades, sua regulamentação; à Caixa Econômica, a gestão dos recursos do FAR; aos empreiteiros privados, a construção das unidades habitacionais; e aos beneficiários, o pagamento de mensalidades com vistas à aquisição futura da propriedade.

A União, mentora tanto do PMCMV quanto do PAC, no qual aquele está inserido, contribui com a integralização das cotas do FAR, valores utilizados pelas famílias da Faixa 1 do PMCMV para a subvenção dos financiamentos. Fica ainda com a União, através dos

Ministérios da Fazenda e das Cidades, a função normativa geral —por exemplo, a Portaria nº 168 do Ministério das Cidades, de 12 de abril de 2013, que estabelece diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no FAR.

Apesar de ser o articulador, claramente o ente federal preferiu pela delegação de competências e de responsabilidades entre os demais entes. Dessa forma, delegou a gestão dos recursos destinados à subvenção do PNHU para a Caixa Econômica Federal (CEF), pessoa jurídica autônoma, cuja remuneração será fixada em ato conjunto pelos Ministros da Fazenda e das Cidades.

Cabe à CEF determinar os critérios e expedir os atos necessários à operacionalização do programa, bem como definir os critérios técnicos para sua efetivação, tais como o estabelecimento dos parâmetros mínimos das unidades habitacionais a serem construídas. A Caixa atua como operadora financeira do programa Minha Casa, Minha Vida, estando em conexão direta com o Ministério das Cidades para a gestão dos recursos do governo federal.

Sua relação com os beneficiários é exclusivamente de financiamento, não havendo qualquer diferenciação em razão do programa, senão a indicação das famílias pelos entes públicos que aderiram a ele. As subvenções são repassadas diretamente pela União ao longo do pagamento das parcelas, não demandando qualquer atuação dos beneficiários.

As contrapartidas dos Estados, Distrito Federal ou Municípios ao programa podem variar, incluindo doação de terrenos, construção de unidades de saúde e escolas, concessão de vantagens tributárias, etc. Os termos da negociação dependem da localidade e das condições necessárias para a melhor eficiência do contrato, sendo objeto de discussão junto à gerência nacional do projeto em Brasília.

No projeto constam os equipamentos urbanos que devem ser construídos (tais como ruas, calçadas e áreas de lazer), cabendo à CEF a fiscalização e acompanhamento das obras. Após a entrega das áreas comuns, construídas com qualidade, a manutenção fica a cargo do ente público.

O Termo de Adesão é firmado para estabelecer parceria entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, e entes das demais esferas federativas para a execução do Programa Minha Casa, Minha Vida. Fica a cargo da União viabilizar esta execução e ainda acompanhar, avaliar e divulgar os resultados atingidos.

3.4 OS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL PELOS DANOS SOCIOAMBIENTAIS NO PMCMV

Há que se considerar o papel desempenhado por cada um dos integrantes do PMCMV na construção das unidades habitacionais destinadas às famílias de baixa renda. Cada um deles recebe no Direito Civil um tratamento diferenciado, que considera a atuação de cada classe de participantes, auxiliando substancialmente o Direito Ambiental na identificação do nexo de causalidade com o dano causado.

3.4.1 Responsabilidade do Construtor

A responsabilidade pela construção está prevista no art. 618 do Código Civil³⁸, que, apesar de se referir expressamente aos “contratos de empreitada”, segundo entende Cavalieri Filho também compreende “a responsabilidade do construtor de obra considerável, qualquer que fosse a modalidade contratual adotada para a execução dos serviços, tendo em vista as peculiaridades técnicas dessa atividade e os altos riscos que ela representa para a sociedade” (CAVALIERI FILHO, 2010).

A responsabilidade específica do construtor pela execução da obra surge com a celebração do contrato de construção e só termina com o fiel cumprimento do ajuste e entrega da obra perfeita, sólida e segura. Enquanto isto não ocorrer, subsistem as três responsabilidades decorrentes da construção: a legal, a extracontratual e a contratual (...). (MEIRELLES, 2013, p. 292).

Tal entendimento baseia-se, entre outras justificativas, no Código Francês, inspiração do legislador para escrever o art. 1245 do Código Civil de 1916, que deu origem ao atual art. 618 do Código Civil de 2002. O dispositivo francês foi modificado³⁹ para abranger não apenas o empreiteiro, mas o construtor de forma mais ampla, como reflexo das demandas sociais.

Outra flexibilização necessária é quanto à abrangência dos termos “solidez e segurança” empregados no código pátrio, que devem ser interpretados tanto no sentido global quando no sentido parcial. Deve-se imputar ao construtor também a responsabilidade por eventuais infiltrações, vazamentos, quedas de bloco do revestimento, etc. (CAVALIERI FILHO, 2010). Isto porque não se trata de vícios leves, podendo comprometer, ainda que em

³⁸ Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.” (BRASIL, 2002).

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

³⁹ A redação atual é a que segue: “Todo construtor de uma obra é responsável de pleno direito em relação ao proprietário ou adquirente da construção, pelos danos ocorridos, mesmo que estes resultem de defeito do solo, dos seus elementos constitutivos ou dos equipamentos, que tornem a obra imprópria à sua destinação. Tal responsabilidade não ocorre se o construtor demonstrar que os danos resultaram de uma causa estranha.”(CAVALIERI FILHO, 2010, p. 365).

médio ou longo prazo, a saúde e a segurança dos seus usuários, tornando a obra inadequada para os fins a que se destina (MEIRELLES, 2013).

A responsabilidade objetiva do construtor pela obra perdura por cinco anos após a sua entrega, ficando obrigado pelos danos a terceiros, vícios e defeitos que se manifestarem nesse período. Há que se lembrar, no entanto, que não se trata de prazo prescricional ou decadencial: o prazo de cinco anos refere-se à responsabilidade objetiva do construtor, estando o prejudicado sujeito ao prazo prescricional de três anos para ingressar com a ação de reparação civil (art. 206, §3º, V do Código Civil) e ao prazo decadencial de 180 dias para reclamar os vícios ou defeitos após seu aparecimento (art. 618, parágrafo único do Código Civil). Importa dizer que o prazo decadencial será contado individualmente a cada evento danoso e que os terceiros que venham a propor ação contra o construtor não se sujeitam a ele (CAVALIERI FILHO, 2010).

Extrapolado o prazo de cinco anos não se exime o construtor das suas responsabilidades, mas esta deixa de ser objetiva e volta a ser subjetiva, demandando, por parte do prejudicado, prova de imperícia, imprudência ou negligência do construtor. Isto porque o objeto do contrato é a obra pronta e acabada, devendo perdurar “durante todo o tempo de razoável expectativa de durabilidade do produto” (MEIRELLES, 2013, p. 299).

O Código de Defesa do Consumidor diferencia defeitos (art. 12 e art. 14) e vícios (art. 18 e art. 20), sendo aqueles mais graves e causando danos aos que utilizamos bens ou serviços objetos da relação de consumo, enquanto estes apenas diminuem-lhe a qualidade ou a quantidade, inutilizando a coisa para o fim a que se destina. Para Meirelles (2013), essa distinção entre defeito e vício não prospera sob o aspecto jurídico, que considera ambos danos que exigem reparação.

No caso de uma obra, os defeitos em regra aparecem na concepção ou na construção, comprometendo sua estrutura, tais como erros no projeto ou de cálculo, na execução das fundações ou da concretagem. Os vícios, por sua vez, decorrem de “falta de conformidade ou qualidade da coisa serviço com a sua perspectiva de durabilidade e utilidade” (CAVALIERI FILHO, 2010, p. 378).

O contrato de construção caracteriza-se como objeto do Direito do Consumidor quando um dos contratantes é destinatário final do produto, presumidamente hipossuficiente frente às empresas construtoras. Nem sempre um contrato de construção terá influência das normas consumeristas, estando afastada quando ambas as partes contratantes tenham autonomia para discussão das cláusulas contratuais — situação clara quando se tratam pessoas jurídicas de mesmo porte ou porte aproximado.

Tratando-se o Direito Ambiental de direito de terceira dimensão da mesma forma que ocorre com o Direito do Consumidor, as normas de proteção ao consumidor também não se aplicam a todos os casos de danos em razão de falhas na construção, mas tão-somente àqueles em que o bem ambiental é atingido. O meio ambiente urbano, assim como o laboral, deve ser ecologicamente equilibrado de modo a garantir uma vida digna para seus habitantes. A partir do momento em que as falhas na construção afetam a salubridade do meio ambiente e, por conseguinte, a vida de seus moradores, fica constatado o dano ambiental com participação direta da construtora.

Por se tratar de responsabilidade ambiental, é objetiva independente de culpa do construtor na averiguação de danos ocorridos, cabendo-lhe o ônus da prova de inexistência do dano ou de quebra do nexo de causalidade.

3.4.2 Responsabilidade do financiador

Em capítulo destinado ao Sistema Financeiro Nacional, a Constituição Federal dispôs sobre a necessidade de conjugar os interesses econômicos ao desenvolvimento equilibrado do país e aos interesses da coletividade, denotando a integração dos setores e os preceitos a serem observados pelos agentes financeiros (art. 192, CF/88⁴⁰).

Essa relação entre a atuação das entidades financeiras e os impactos das atividades financiadas no meio ambiente tem sido objeto de diferentes convenções. No plano internacional, é notável a influência dos *Princípios do Equador*, que têm o intuito de garantir que os projetos sejam desenvolvidos de forma socialmente responsável e que incorporem práticas seguras de gestão ambiental (EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION, 2013). A Caixa Econômica Federal aderiu aos Princípios do Equador em 18 de novembro de 2009, sendo um dos quatro bancos brasileiros a adotar suas diretrizes⁴¹.

No cenário nacional, surgiu ainda o Protocolo de Intenções sobre a Responsabilidade Socioambiental — conhecido como *Protocolo Verde*— firmado entre bancos oficiais e o Ministério do Meio Ambiente em 1995, com revisão em 2008, e posterior adesão da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Seu objeto é:

⁴⁰cc Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.” (BRASIL, 1988).

⁴¹ Os bancos com sede no Brasil que aderiram aos Princípios do Equador são: Banco Bradesco, Banco do Brasil, CAIXA Econômica Federal e Itaú Unibanco (EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION, 2016).

(...) estabelecer a convergência de esforços para o empreendimento de políticas e práticas bancárias que sejam precursoras, multiplicadoras, demonstrativas ou exemplares em termos de responsabilidade socioambiental e que estejam em harmonia com o objetivo de promover um desenvolvimento que não comprometa as necessidades das gerações futuras. (BRASIL, 2009).

Propondo expressamente a responsabilidade ambiental do financiador, a *Carta de São Paulo*, fruto de congressos nacionais e internacionais sobre Direito Ambiental⁴², condiciona a possibilidade de exigência da reparação dos danos ambientais, pois os financiadores possuem conhecimento prévio do projeto, tendo ingerência para analisar a sua viabilidade ambiental. Devem, pois, inserir em sua atuação a preocupação com os danos ambientais advindos dos projetos financiados (BICUDO, NOBRE, *et al.*, 2014).

A Caixa Econômica Federal (CEF) atua como agente financeiro de diversas construções, inclusive nas operações relacionadas ao PMCMV. Mais especificamente, a CEF é gestora operacional dos recursos destinados à concessão de subvenção aos beneficiários, pessoas físicas, do PNHU no ato da contratação de financiamento habitacional (art. 9º, *caput*, da Lei 11.977/09). Dentre suas atuações no PMCMV, o financiamento das unidades habitacionais deve ser contratado diretamente pela CEF, sujeita às especificidades do contrato de financiamento.

Financiamento é espécie de mútuo bancário, em que o mutuário está obrigado a dar certa destinação ao dinheiro mutuado. No financiamento, o tomador dos recursos não é inteiramente livre para os usar onde e como quiser, devendo, ao contrário, ater-se à finalidade declarada da operação financeira. (COELHO, 2012).

É possível, de acordo com o caso concreto, que a entidade financiadora seja responsabilizada por defeitos e vícios decorrentes da construção (MEIRELLES, 2013), em razão de o dinheiro proveniente do financiamento ter destino certo e determinado, sendo necessária para a concessão do crédito prévia análise do projeto.

Entende-se que a responsabilidade não decorre meramente da condição de financiadora da CEF, que, por conseguinte, não terá responsabilidade por danos ocorridos em todas as obras de construção em que atuar. Nos casos de empreendimentos ligados ao Minha Casa, Minha Vida, principalmente naqueles em que são utilizados recursos do FAR, a CEF atua durante todo o processo de construção, comprometendo-se com a execução e entrega das unidades habitacionais. Neste sentido, temos o entendimento da 3ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ):

⁴² 19º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental; 9º Congresso de Língua Portuguesa e Espanhola; 9º Congresso de Estudantes de Direito Ambiental.

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSUMIDOR. VÍCIOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS. PROGRAMA DE ARRENDAMENTO RESIDENCIAL (PAR). RESPONSABILIDADE DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

1. Controvérsia em torno da responsabilidade da Caixa Econômica Federal (CEF) por vícios de construção em imóveis vinculados ao Programa de Arrendamento Residencial, cujo objetivo, nos termos do art. 10 da Lei nº 10.188/2001, é o atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, sob a forma de arrendamento residencial com opção de compra.
2. Como agente-gestor do Fundo de Arrendamento Residencial, a CEF é responsável tanto pela aquisição como pela construção dos imóveis, que permanecem de propriedade do referido fundo até que os particulares que firmaram contratos de arrendamento com opção de compra possam exercer este ato de aquisição no final do contrato.
3. Compete à CEF a responsabilidade pela entrega aos arrendatários de bens imóveis aptos à moradia, respondendo por eventuais vícios de construção.
4. Farta demonstração probatória, mediante laudos, pareceres, inspeção judicial e demais documentos, dos defeitos de construção no "Conjunto Residencial Estuário do Potengi" (Natal-RN), verificados com menos de um ano da entrega.
5. Correta a condenação da CEF, como gestora e operadora do programa, à reparação dos vícios de construção ou à devolução dos valores adimplidos pelos arrendatários que não mais desejem residir em imóveis com precárias condições de habitabilidade.
6. Inexistência de enriquecimento sem causa por se cuidar de medidas previstas no art. 18 do CDC
7. RECURSO ESPECIAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.(REsp 1352227/RN, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 24/02/2015, DJe 02/03/2015).

Sabendo dessa análise prévia e do acompanhamento realizado pelo financiador, há a menção direta na Lei 6938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, para determinar que a aprovação de projetos habilitados a financiamentos e incentivos governamentais estará sujeita ao cumprimento das normas, critérios e padrões exigidos pelo CONAMA (art. 12, *caput*, da Lei nº 6.938/81). Para isso, deverão “fazer constar dos projetos a realização de obras e aquisição de equipamentos destinados ao controle de degradação ambiental e a melhoria da qualidade do meio ambiente” (art. 12, parágrafo único, da Lei nº 6.938/81).

Não apenas essas circunstâncias descritas pelo legislador implicam na responsabilidade do financiador, mas em todos os casos em que haja nexo de causalidade entre a atuação do agente financeiro e possíveis danos ao meio ambiente, aplicar-se-á o conceito de poluidor indireto, trazido pelo art. 3º, IV da Lei nº 6938/81⁴³. Esta lei também dispõe, em seu art. 14, §1º, sobre a obrigação de indenização ou reparação dos danos, independentemente da existência de culpa, pelos poluidores. “Por força de lei, portanto, há uma solidariedade passiva

⁴³Art. 3º (...) IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; (...).” (BRASIL, 1981)

do agente financiador do empreendimento que degradou o meio ambiente” (ANTUNES, 2010, p. 214)

Assim, diante do afastamento da culpa em razão da adoção da teoria objetiva da responsabilidade civil para fins da imposição da eliminação de riscos, cessação de ameaças e reparação de danos causados ao meio ambiente, além da previsão expressa de solidariedade passiva entre o poluidor direto e o indireto, admite-se impor à instituição financeira concedente de financiamento a projetos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, que utilizem recursos ambientais ou sejam capazes de causar degradação ambiental, a obrigação de recuperar e indenizar eventuais danos ambientais relacionados com as obras ou atividades financiadas, conforme interpretação sistemática e teleológica dos artigos 170, incisos III e VI, 192, e 225, caput e § 3º, da Constituição Federal, e dos artigos 3º, inciso IV, 4º, inciso VII, 5º, 12 e parágrafo único, e 14, § 1º, da Lei nº 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). (RASLAN, 2012, p. 222-223).

Frise-se que no âmbito do PMCMV, quando se aplicar a modalidade Alienação –FAR, a CEF fica autorizada a realizar outras atividades não adstritas à gestão financeira dos recursos, tais como aquisições, em nome do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Essa atuação fica circunscrita ao prazo necessário à conclusão das obras e transferência da unidade construída aos beneficiários do programa, sendo aplicável tanto aos direitos de posse (em que estiver imitado qualquer ente da Federação a partir de decisão proferida em processo judicial de desapropriação em curso) como aos direitos reais de uso de imóvel público (art. 7º, *caput*, do Decreto-Lei nº 271 de 1967⁴⁴).

Diante de casos semelhantes o STJ já manifestou, por mais de uma vez⁴⁵, ter legitimidade para atuar no polo passivo a CEF. Isto com base na natureza popular do empreendimento, visando beneficiar a população de baixa renda, no âmbito de um programa habitacional como o PMCMV, financiado por recursos destinados à promoção do direito à moradia. Firmou-se ainda o entendimento pela solidariedade entre a empresa construtora e a financiadora.

Tal responsabilidade solidária se configura inclusive em relação a vícios e defeitos decorrentes da má qualidade da construção, como infiltrações e afundamento do piso,

⁴⁴ “Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.” (BRASIL, 1967).

⁴⁵ Nesse sentido: REsp 738.071/SC, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 09/08/2011, DJe 09/12/2011; RECURSO ESPECIAL Nº 1.406.921 – PB, MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO, 26/11/2014; AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.493.100 – SC, Ministro MOURA RIBEIRO, 11/05/2015.

analisados pela primeira turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região no seguinte caso concreto:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. SISTEMA FINANCEIRO DE HABITAÇÃO. CONTRATO DE MÚTUO HABITACIONAL. VÍCIOS NA CONSTRUÇÃO DO IMÓVEL. LEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA CEF. PELO IMPROVIMENTO DO AGRAVO.

1. O objeto da lide refere-se à responsabilização solidária da construtora, da seguradora e da CEF pela concretização de obras de reparo e reforma no imóvel adquirido através do Programa Minha Casa Minha Vida, em função da existência de problemas como infiltrações e afundamento do piso, supostamente decorrentes de má construção.

2. A responsabilidade pelos danos decorrentes da má construção em imóvel não é exclusiva da construtora, sendo cabível a determinação de que a CEF e a Seguradora também promovam solidariamente o ressarcimento ao adquirente do bem.

3. "A Caixa é legítima para figurar em feitos concernentes a vícios de construção de imóvel que tenha financiado". (AC 200883000092562, Desembargador Federal José Maria Lucena, TRF5 - Primeira Turma, DJE - Data: 25/06/2010 - Página: 71.).

4. Agravo de instrumento improvido.

(PROCESSO: 00098152520124050000, AG127194/PB, DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO CAVALCANTI, Primeira Turma, JULGAMENTO: 27/09/2012, PUBLICAÇÃO: DJE 05/10/2012 - Página 105)

Fica nítida, portanto, a incidência de responsabilidade sobre a financiadora, solidariamente com o causador do dano, tanto na seara da Responsabilidade Ambiental quanto na seara da Responsabilidade do Construtor. Como não poderia deixar de ser, nos casos em que a obra financiada pela Caixa Econômica Federal, com sua presença intermitente desde a apresentação e aprovação do projeto, passando pela contratação da empresa e culminando com a entrega das unidades habitacionais, responderá a financiadora juntamente com o construtor pelos danos causados.

A presença de um bem ambiental no caso concreto faz com que, além de solidária, prevaleça a modalidade objetiva da responsabilidade aos entes, enquadrados como poluidores indiretos.

3.4.3 Responsabilidade do ente público

A responsabilidade dos entes públicos nos casos em geral é de caráter objetivo, sendo tal inferido através da omissão do elemento culpa na primeira parte do art. 37, §6º, da CF/88, que prevê a responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público pelos danos causados por seus agentes. No caso ambiental, a responsabilidade permanece objetiva, mas são inaplicáveis as excludentes de responsabilidade, empregando-se Teoria do Risco Integral.

Por outro lado, nos casos de responsabilidade civil por atos omissivos, para aplicar a responsabilidade objetiva, analisa-se o dever do Estado de agir para evitar as circunstâncias

danosas, ou seja, se houve omissão específica (CAVALIERI FILHO, 2010). Este dever pode advir expressamente da lei, ou de sua interpretação pelos juristas. São dois os casos extralegais descritos na jurisprudência: quando a atuação comissiva do agente estiver prevista em microsistema jurídico e quando houver interpretação doutrinária e jurisprudencial do texto constitucional no sentido de demandar dever de ação estatal mais rigoroso diante das circunstâncias do caso concreto (REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

O Direito Ambiental se enquadra na primeira hipótese sob entendimento conjunto dos dispostos no art. 3º, VI, e art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81 (conceito de poluidor), que devem ser analisados sistematicamente dentro do ordenamento jurídico para imputar responsabilidade objetiva e solidária àqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para o dano. Ademais, enquadra-se também na segunda hipótese na medida em que já é cristalizado o entendimento de que tal responsabilidade se aplica também aos entes públicos, ainda que em casos omissivos. Configura-se, assim, a reponsabilidade objetiva do ente público em razão de omissão.

Frise-se que, da mesma forma que acontece nas responsabilidades comissivas, quando o Poder Público contribuir, ainda que de modo indireto, para a degradação do meio ambiente, aplica-se a modalidade objetiva a Teoria do Risco Integral. É o que acontece quando a omissão de cumprimento adequado do seu dever de fiscalizar for determinante para a concretização ou o agravamento do dano causado pelo seu causador direto (AgRg no REsp 1001780/PR, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 04/10/2011).

Os encargos dos entes públicos no Programa Minha Casa Minha Vida distinguem-se na medida em que atuam como fomentadores da política pública, disponibilizando recursos para a sua implantação (União), ou como parceiros na execução do programa (Estados, Distrito Federal e Municípios). As atribuições dos partícipes ficam expressas no Termo de Adesão, definindo basicamente à União atribuições de provisão de recursos e acompanhamento do empreendimento.

Por sua vez, competirá aos entes federativos que firmaram o Termo de Adesão ao PMCMV elaborar o levantamento das áreas com vocação para a implantação dos empreendimentos habitacionais, podendo, inclusive, promover a doação do terreno; nos casos envolvendo recursos do FAR, apresentar proposta ao Poder Legislativo local que reconheça os empreendimentos como de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); garantir a celeridade dos processos administrativos necessários à aprovação dos projetos, inclusive ao licenciamento

ambiental, junto aos órgãos competentes; equacionar, junto às concessionárias de serviços públicos, a implantação dos serviços essenciais, incluindo saneamento e transporte público, para emissão do termo de viabilidade. Fica facultado ao ente facilitar e reduzir os custos da produção, sob a forma de desoneração de tributos, aportes financeiros, fornecimento de bens, serviços ou obras.

A atuação do ente terá papel fundamental na seleção e promoção do bem-estar dos beneficiários. Este será responsável por observar os critérios de seleção e apresentar a lista de pessoas a serem incluídas no programa, mantendo cadastro atualizado com as informações mínimas necessárias à aplicação dos critérios utilizados na seleção e inserindo as famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Em respeito a programas ou planos urbanísticos concomitantes, estando inserido dentro de região metropolitana ou havendo parceria com outro ente federativo, deve ser firmado acordo prévio para a indicação da demanda.

Nos casos em que são atendidas famílias da Faixa 1, fica a cargo do ente a execução do trabalho social, bem como a manutenção de vias, calçadas e áreas verdes comuns internas.

Administrativamente, o ente deverá elaborar o Relatório de Diagnóstico de Demanda por Equipamentos e Serviços Públicos e Urbanos, que fundamentará o Instrumento de Compromisso e a Matriz de Responsabilidades, quando for o caso; nomear representante para coordenar os trabalhos do Grupo de Análise de Empreendimentos e encaminhar informações solicitadas pelo Ministério das Cidades; receber e disseminar as orientações prestadas pelo Ministério das Cidades.

Percebe-se, portanto, que muitas das cláusulas estabelecidas pelo Termo de Adesão são abertas, admitindo a adequação de cada projeto às realidades do ente e do local — é possível que haja uma contrapartida maior ou menor por parte do ente aderente, envolvendo ou não o aporte de bens ou recursos. Entretanto, será priorizado o atendimento a projetos em que haja a doação do terreno, desonerações tributárias e a implantação de instrumentos voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade (art. 3º, §1º, da Lei nº 11.977/09).

O fato é que o PMCMV envolve obrigatoriamente a União, como investidora de recursos por meio de subvenções e fundos (FAR e FDS), e, a cada novo empreendimento, envolve outro ente federativo que se incumbirá de funções administrativas para a concretização da obra. Ambos têm participação ativa no projeto e, portanto, são solidariamente responsáveis por eventuais danos ao meio ambiente (art. 3º, VI, c/c art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/81).

Mais uma vez, importa demonstrar o corte que o Direito Ambiental faz em outras

áreas do Direito para tutelar, de maneira específica, os bens ambientais. A existência de vícios urbanísticos que comprometem o equilíbrio ambiental interno da casa, bem como ameaçam a saúde e a integridade das pessoas que convivem em ambiente insalubre, envolve claramente direitos de terceira dimensão, mais precisamente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Frise-se que a necessidade de averiguar a responsabilidade do ente público em uma questão de danos estruturais habitacionais é trazida à tona em razão do contexto de políticas públicas habitacionais em que o programa está inserido, e da sua responsabilidade objetiva em matéria ambiental (ainda que seja avançada a hipótese de omissão estatal).

Deve-se atribuir ao Estado a sua parcela de culpa, quando atua contribuindo para o ilícito, mas sem esquecer o fato de que o erário é composto pelas contribuições de todos os cidadãos, e, primordialmente, quem auferem lucro com a atividade são os entes particulares.

3.4.4 Solidariedade ou Subsidiariedade entre os entes

A responsabilidade solidária não se presume, mas decorre da lei ou do objeto indivisível da obrigação. No Direito Ambiental, apresentam-se ambas as possibilidades para a responsabilidade solidária entre os poluidores: temos a interpretação conjugada do art. 3º, IV, e do art. 14, §1º, ambos da Lei nº 6938/81; e o bem ambiental, como bem difuso, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida que se apresenta como macrobem indivisível.

No Direito Ambiental, na sua modalidade passiva, a responsabilidade solidária surge como instrumento para imputação de responsabilidade em casos em que, apesar de se conhecer pelo menos um dos responsáveis pelo dano, não se conheciam todos ou não era possível identificar a participação de cada um deles (por exemplo: mortandade de peixes em rio que recebe dejetos industriais de várias empresas, todos dentro dos limites legais). Tem por objetivo, portanto, retirar do autor o ônus de qualificação individual de todos os acusados e de quantificação do prejuízo decorrente da conduta de cada um deles — promovendo, por conseguinte, a reparação dos danos ambientais.

Esse mecanismo aplica-se tanto aos entes públicos quanto aos entes privados, não sendo admitida pela jurisprudência a chamada dos demais à lide, uma vez que, em razão da solidariedade, são responsáveis pela totalidade da reparação. Imputa-se a obrigação total a qualquer um (ou alguns) dos poluidores identificados, a quem caberá ação regressiva em face dos demais para reaver o valor devido por eles. Há verdadeiro litisconsórcio facultativo entre os poluidores, cabendo ao autor a escolha de contra quem litigar.

Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem.(REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Na maioria dos casos, em razão do dever constitucional de defesa e preservação do meio ambiente, as ações envolvem os entes públicos, sendo pacífica na doutrina a inexigência de convocação dos demais poluidores à lide. O Ministro João Otávio de Noronha chega a afirmar que a impossibilidade de chamamento dos demais responsáveis solidários, ínsita a esse instrumento, decorre do princípio da equidade, por ter o Estado também se beneficiado das atividades empreendidas pelo particular, que causaram os danos ambientais tal como se depreende do trecho abaixo:

Condenada a União à reparação de danos ambientais, é certo que a sociedade mediamente estará arcando com os custos de tal reparação, como se fora auto indenização. Esse desiderato apresenta-se consentâneo com o princípio da equidade, uma vez que a atividade industrial responsável pela degradação ambiental —por gerar divisas para o país e contribuir com percentual significativo de geração de energia, como ocorre com a atividade extrativa mineral — a toda a sociedade beneficia. (REsp 647.493/SC, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2007, DJ 22/10/2007, p. 233).

Contudo, o mecanismo de solidariedade deve ser interpretado em consonância com os princípios constitucionais e ambientais de modo a obter a máxima efetividade do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado. Devem ser observados, sobretudo, os princípios do Poluidor-pagador (que visa a internalização dos custos que a poluição gera para a sociedade) e da Cooperação (advinda do comando legal que imputa o dever de preservação do meio ambiente ao Poder Público e à coletividade, estando incluídos nestas as pessoas jurídicas).

Aplicando-se a solidariedade para a responsabilização unicamente dos entes públicos no caso concreto dos danos ambientais ocasionados por falhas na construção das unidades habitacionais do PMCMV, haverá, na verdade, uma prevalência dos interesses privados das construtoras e da financiadora. Não serão atendidos nem os interesses da população diretamente afetada — ou seja, dos moradores das unidades insalubres —, nem tampouco da sociedade que contribui para a formação do erário.

A participação da Fazenda Pública em um processo judicial traz como vantagens de ordem material a possibilidade de utilização da responsabilidade objetiva, mesmo em caso de

omissão, sendo irrelevante a demonstração de culpa. Em tese, o autor se beneficia do fato de a responsabilidade ser solidária e não precisar identificar os demais autores do dano. Tem-se ainda a sensação de que o Estado possui fundos econômicos e que o débito de uma eventual condenação judicial será saldado.

Contudo, é mister apontar algumas peculiaridades do PMCMV que alteram essa visão e podem ser utilizadas por magistrados como fundamentos suficientes não só para pedir a inclusão na lide dos entes privados responsáveis pela construção, como também para legitimar a solidariedade passiva da Caixa Econômica Federal por ser ente financiador da operação.

Um dos problemas que a solidariedade combate é a indefinição dos agentes poluidores, diretos e indiretos, a serem responsabilizados pela reparação dos danos. Esta situação não se aplica ao PMCMV na medida em que está expressa na Lei nº 11.977 a participação da União (art. 2º), dos entes aderentes ao programa (art. 3º, art. 6º-A, art. 82-D, entre outras disposições esparsas), da Caixa Econômica Federal (art. 9º e art. 79-A) e do construtor privado na execução do projeto.

A condenação solidária do ente público na reparação dos danos não atende aos anseios dos moradores, na medida em que a sentença de primeiro grau está sujeita a inúmeros recursos, sendo a advocacia pública instruída a utilizar todos os meios possíveis para reverter ou mesmo protelar o cumprimento da decisão. Ainda que não haja a interposição de recursos pelas partes, as sentenças proferidas contra os entes federativos e suas respectivas autarquias e fundações de direito público estão sujeitas à remessa necessária (art. 496, CPC/15). Na tentativa de diminuir a espera, pode haver a determinação do juiz de primeiro grau de antecipação da tutela, definindo atividades de engenharia para sanar os vícios da construção.

Contudo, em se tratando de atividade regida pelo Direito Administrativo — sujeita não só aos princípios constitucionais de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, mas também à disponibilidade orçamentária e financeira —, é certo que a obra de reparo demorará mais do que o recomendado, tendo em vista o meio ambiente desequilibrado em que estão vivendo estas famílias. É provável que muitas famílias, prezando pelo seu próprio bem-estar, venham a arcar com os custos de reparos, pedindo a indenização pelos valores despendidos, incidindo a aplicação da ordem cronológica de apresentação de precatórios prevista no art. 100 da CF/88. Em ambos os casos, o tempo de espera será um empecilho à efetivação do direito.

A sociedade que paga tributos, muito dos quais desvinculados de finalidades específicas contribuindo para o erário público a ser utilizado nessa reparação, é duplamente prejudicada pela atividade poluidora causada pelo particular em unidades habitacionais do

PMCMV. Inicialmente, a sujeição de pessoas a condições de vida insalubres — especialmente grávidas, pessoas em desenvolvimento (crianças e adolescentes) e idosos — prejudica a saúde da família, gerando gastos para o Sistema Único de Saúde, e o rendimento escolar e profissional dos moradores, gerando, por conseguinte, impactos negativos na produção econômica presente e futura do país, ameaçando e preocupando os seus integrantes.

Ademais, o custo econômico que será arcado pelo Poder Público poderia ser utilizado para outras obras sociais, enquanto o particular goza não apenas da isenção de gastos com a reparação, mas também com os lucros auferidos da atividade — situação clara de violação ao Princípio do Poluidor-pagador. Importa destacar que apesar de haver previsão de ações reparatórias em face do verdadeiro causador do dano, estas são poucas vezes intentadas pelo agente público, sendo mais um dos motivos pelos quais o particular se beneficia dessa solidariedade.

O Ministro Herman Benjamin, em voto proferido no REsp1071741/SP, defende, para promover a internalização das externalidades negativas pelo particular, a responsabilidade estatal solidária, mas de execução subsidiária.

A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).(REsp 1071741/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2009, DJe 16/12/2010).

Busca, dessa forma, imputar ao particular causador do dano a obrigação primária pela sua reparação, em consonância com o Princípio do Poluidor-pagador, sem, contudo, isentar o Estado de sua obrigação constitucional de defender e preservar o meio ambiente para presentes e futuras gerações (art. 225, CF/88).

Dentro do contexto do PMCMV, apresentam-se entes determinados, com a configuração do nexos causal demonstrados pela responsabilidade civil, sem análise de culpa em razão de seu caráter ambiental. Por estas características, defende-se a execução subsidiária do ente público, visando à máxima efetividade das normas ambientais e, especialmente, à celeridade na reparação integral dos danos ambientais.

Fazendo-se necessária a participação de todos os poluidores na lide, poderia o magistrado orquestrar as obrigações da mesma maneira com que foi feito no PMCMV. Significa diluir o impacto orçamentário da tutela entre todos, atribuindo a responsabilidade

pela conclusão total da obrigação — o inadimplemento de qualquer dos entes geraria a cobrança da penalidade de todos, implicando na fiscalização e cobrança recíproca entre os solidariamente obrigados.

Da mesma forma que o governo federal promoveu a atuação conjunta entre entes públicos e privados para agilizar e facilitar os trâmites de construção dos projetos, deve-se promover a imputação conjunta das responsabilidades. A atribuição aos entes públicos de questões administrativas, ao ente financeiro da fiscalização das obras e ao ente privado da construção seria, *a priori*, o modo mais rápido de reparação dos danos estruturais, por estarem desempenhando o mesmo papel do PMCMV. Caso não haja essa atuação harmônica, todos serão penalizados, respondendo pela execução do todo.

Dessa forma, preserva-se a responsabilidade solidária, mas o dever de reparação e os custos desta recairão inicialmente sobre as pessoas jurídicas de direito privado. Pelo inadimplemento do construtor e do financiador respondem todos os entes solidários, ou seja, não sendo possível o cumprimento da obrigação, subsidiariamente deverão cumprir a obrigação de fazer tanto a União, quanto o ente aderente— sendo-lhes assegurada posterior ação regressiva em face dos particulares.

O PMCMV visa à construção de grandes empreendimentos habitacionais e, para tanto, promove a integração entre os agentes públicos e privados. Estando os danos presentes em grande número de unidades habitacionais, a obra reparatória toma dimensão tão grande quanto a sua construção e demanda a mesma ação integrada entre os entes participantes.

3.5 ESTUDO DE CASO: O CONJUNTO RESIDENCIAL VIVER MELHOR I E VIVER MELHOR II EM MANAUS – AM

Manaus está localizada em ponto estratégico, às margens do Rio Negro, próximo à confluência com o rio Solimões. Sua fundação se deu na segunda metade do século XVII, com a instalação portuguesa do Forte do São José da Barra do Rio Negro, ao redor da qual surgiu o povoado do Lugar da Barra. O povoado tornou-se Vila da Barra e, posteriormente, Cidade da Barra de São José do Rio Negro. O nome Cidade de Manaus, uma referência à tribo indígena dos Manaós, apenas se consagrou com a elevação da comarca de São José do Rio Negro à categoria de província, independente do Estado do Grão-Pará, em 04 de setembro de 1856 (COELHO, 2004).

Estima-se que a população de Manaus seja em 2015 de pouco mais de dois milhões de habitantes, concentrados em sua maioria na zona urbana da capital do Estado do Amazonas. Em 2010, foi o único Município do Estado com IDHM acima de 0,700, obtendo o maior PIB

per capita na pesquisa de 2013 — R\$ 32.300,56 reais por habitante (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015).

Figura 1– Localização Geográfica de Manaus



Fonte: Google, 2016. Edição: Tatiana Dominiak Soares.

O Plano Diretor da cidade foi criado em 2002 e atualizado, pela última vez, em 2014. O plano possui legislação regulamentar sobre contribuição de melhoria, operação urbana consorciada e estudo de impacto de vizinhança. Na última alteração, elevou-se o número de andares permitidos para as edificações, promovendo a verticalização das construções no perímetro urbano — variando de 4 a 25 pavimentos o gabarito máximo para os diferentes setores da cidade.

O Plano Diretor define a Zona Norte da cidade, que faz limite com a Reserva Florestal Adolpho Ducke, como grande área de transição, sendo um polo habitacional da cidade (MANAUS, 2014). Este foi o setor escolhido para abrigar o maior residencial já entregue no país pelo PMCMV.

O PMCMV é regulamentado pela Lei nº 11.977/09, que prevê os mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais. A construção no PNHU pela modalidade FAR conta com a participação de diversos entes: a União dispõe recursos a serem geridos pela Caixa Econômica Federal para projetos em parceria com outros entes da federação, a serem construídos por empresas privadas.

O passo inicial para a concretização dos projetos foi a assinatura do Termo de Adesão ao PMCMV pelo então governador, Eduardo Braga, em 28 de abril de 2009, tornando apto o Estado do Amazonas a participar do programa habitacional. Nosso Estado foi contemplado

com o Residencial Viver Melhor, na capital amazonense, no qual milhares de unidades foram entregues à parcela mais carente da população. Conforme o Plano Diretor de Manaus, o Residencial Viver Melhor está localizado no setor urbano nº 18, próximo à Reserva Adolpho Ducke. O endereço é Rua Itaúba Amarela, bairro Lago Azul, Manaus – AM, sendo conhecido localmente por situar-se na rua imediatamente antes da barreira policial que fica no começo da estrada BR-174.

Figura 2– Foto de Satélite e Mapa da Localização do Residencial Viver Melhor



Fonte: Google, 2016.

O Residencial Viver Melhor foi dividido em etapas, as duas primeiras já inauguradas e entregues à população. Como contrapartida ao aporte federal houve a doação do terreno de ambas as etapas, afastado 22,5km do centro da cidade, e o investimento de R\$41,030 milhões pelo Estado do Amazonas na primeira etapa do residencial (AMAZONAS, 2012). Ambas são de responsabilidade da empresa Direcional Engenharia, contratada sob a modalidade Alienação – FAR, ou seja, voltadas para famílias da Faixa 1, com a seleção dos beneficiários pelo ente público aderente e subsídios nas parcelas do financiamento junto à Caixa Econômica Federal.

Para a seleção dos beneficiários, além de respeitados os requisitos federais, a Superintendência de Habitação do Amazonas (SUHAB) utilizou como critérios para prioridades a residência fixa em Manaus há, no mínimo, três anos; a ausência de percepção de benefícios de outros programas habitacionais, bem como assentamentos; e a existência de portadores de doenças crônicas degenerativas na família —sem excluir o enquadramento da renda familiar nos limites da Faixa 1.

A primeira etapa do Residencial Viver Melhor contemplava a entrega de 3.511 unidades habitacionais, tendo sido firmado contrato com a Direcional Engenharia no dia 07 de julho de 2010, ao valor total de R\$ 151.425.387,24. No ano seguinte, mais precisamente no dia 30 de setembro de 2011, foi firmado contrato com a mesma empresa para a construção de mais 5.384 unidades, ao valor total de R\$272.640.000,00 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL,

2015). A inauguração das etapas ocorreu, respectivamente, em dezembro de 2012 e fevereiro de 2014, apesar de nesta data não terem sido entregues todas as unidades.

Figura 3 – Imagem aérea do Residencial Viver Melhor



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Amazonas, 2014.

Inúmeros são os descontentamentos da população alojada no Residencial Viver Melhor, dentre os quais danos ambientais decorrentes da existência de fissuras, rachaduras e infiltrações. Dizem-se ambientais porque dos mesmos decorrem a insalubridade dos apartamentos, apresentando riscos à saúde e à própria integridade física dos moradores.

Em razão do grande número de denúncias a esse respeito, foi solicitada pela Defensoria Pública do Estado do Amazonas (DPE/AM) a cessão de soldados do Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Amazonas⁴⁶ para coletar informações sobre os danos. Foram analisadas as unidades habitacionais das duas primeiras etapas do residencial— casas e apartamentos, totalizando 8.895 unidades — no período de dezembro de 2014 a janeiro de 2015, identificando-as conforme haja ou não insalubridade e problemas estruturais (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS, 2014).

A inspeção procede ao diagnóstico das anomalias construtivas e falhas de manutenção que interferem e prejudicam o estado de utilização do prédio e suas instalações, tendo como objetivo verificar os aspectos de desempenho, vida útil, utilização e segurança que tenham interface direta com os usuários.(LINS JÚNIOR, 2015).

⁴⁶ Essa iniciativa foi tomada após o contato com a Defesa Civil, que informou “não ter atribuição nesta espécie de demanda, dado tratar tão somente de risco ambiental” (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS, 2014).

Essas informações deram ensejo ao Laudo Técnico de Inspeção Predial, elaborado por engenheiro civil servidor da Defensoria Pública do Estado do Amazonas (LINS JÚNIOR, 2015). O anexo 2 do referido laudo é composto por informações de 917 unidades habitacionais que apresentam algum tipo de defeito, das quais 157 pertencem à primeira etapa do Residencial Viver Melhor, enquanto 760 estão localizadas na segunda etapa. Observa-se que o número de unidades habitacionais afetadas por danos estruturais e/ou insalubridade nesta etapa representa, aproximadamente, 14,11% do total, valor mais de três vezes superior ao percentual verificado na primeira etapa (aproximadamente 4,48%). As anomalias, falhas de manutenção e construção observadas durante a inspeção *in loco* foram as seguintes (LINS JÚNIOR, 2015):

- Fissuras nas lajes, coincidindo a parte superior com a inferior.
- Vazamentos das instalações sanitárias, provocando o desabamento do forro.
- Infiltração dos apartamentos térreos, ocasionado por águas de chuva que não são devidamente drenadas.
- Shaft dos banheiros danificados e sem manutenção.
- Evidências de infiltração de água, manchas de umidade, fungos e bolores dos ambientes vistoriados.
- Trincamento nas juntas de concretagem das paredes de concreto.
- Falta de manutenção da drenagem e esgoto.

Figura 4– Ambiente interno de unidades habitacionais do Residencial Viver Melhor I e II



Fonte: Defensoria Pública do Estado do Amazonas, 2014.

O Residencial Viver Melhor é composto por casas numeradas e apartamentos divididos em blocos. Os blocos de apartamento possuem 16 unidades, divididas em quatro pavimentos (térreo mais três andares). Os conjuntos de blocos formam as quadras, sendo

variável o número de blocos que as compõem. Os problemas foram verificados em 11 quadras do Viver Melhor I, das quais 3 continham casas; e em 38 quadras do Viver Melhor II, das quais 15 continham casas.

A mais afetada quantitativamente é a quadra 065 da segunda etapa do empreendimento, que concentra 87 apartamentos que apresentam defeitos: 39 estão insalubres sem danos estruturais, 20 contam tanto com danos estruturais quanto com insalubridade, 26 estão com danos estruturais que não afetam a salubridade do local. Estes apartamentos problemáticos distribuem-se por 17 blocos, o que permite afirmar que aproximadamente 32% dos apartamentos destes blocos estão afetados. Proporcionalmente, o bloco 640 desta quadra é o mais afetado: 10 dos 16 apartamentos encontram-se prejudicados.

Os vícios, apesar de estruturais, geram o desequilíbrio do meio ambiente, reflexamente violando o direito à saúde, à moradia e até mesmo à vida dessas pessoas. Por incidir sobre um direito de terceira dimensão, a contaminação dos moradores, quando observada por uma perspectiva ampla, afeta toda a sociedade: afeta as relações de trabalho, enfraquecidas por empregados adoentados ou que podem inclusive disseminar doenças no ambiente laboral; afeta os familiares, ainda que não morem no local, mas que precisam auxiliar a família, inclusive abrigando-os quando a situação é insustentável; afeta as gerações futuras, que serão concebidas, gestadas e criadas em um ambiente inadequado. Em consonância com a gravidade destes fatos foi proferida a seguinte conclusão:

Diante das conformidades técnicas construtivas e da falta de desempenho dos sistemas vistoriados dos edifícios, e frente às suas condições precárias de habitabilidade, agregada à falta de manutenção periódica, classificamos a edificação do Residencial Viver Melhor de uma maneira global, como de grau de risco crítico, tendo em vista os danos causados a saúde e segurança das pessoas e impacto de desempenho tecnicamente comprometido para a finalidade de utilização a que se destina, sendo necessário a intervenção imediata para sanar as irregularidades apontadas no laudo de inspeção. (LINS JÚNIOR, 2015).

Para o deslinde da situação com a cessação e reparação dos danos, defende-se o acionamento judicial de todos os entes envolvidos: construtora, entes públicos e empresa financiadora. No caso em comento, recomendar-se-ia que figurassem no polo passivo tanto a empresa Direcional Engenharia, quanto o Estado do Amazonas, a União e a Caixa Econômica Federal, em litisconsórcio.

À empresa Direcional, construtora das unidades do projeto, e à Caixa Econômica Federal, como gestora dos recursos do FAR encarregada do acompanhamento e monitoramento de sua consecução, caberia responsabilidade primária pela execução das obras

de reparo. Vale frisar que a Caixa Econômica Federal é empresa pública (personalidade jurídica de direito privado), recebendo remuneração pelo papel desempenhado no PNHU (art. 9º da Lei 11.977/09) e respondendo como entidade privada juntamente com a construtora — não se aplica à financiadora o benefício da subsidiariedade por integrar programa de execução de políticas públicas habitacionais, tendo encargos além dos que possuiria um mero financiador.

Aos entes públicos, implicando tanto a União quanto o Estado do Amazonas, restaria a responsabilidade subsidiária, ou seja, o dever de garantir a recuperação do equilíbrio ambiental das residências afetadas: pela cobrança de execução dos serviços de reparo pelas entidades particulares, pela fiscalização da qualidade das obras e pela viabilização dos trâmites administrativos necessários para tanto. Ademais, em caso de descumprimento da decisão judicial pela construtora e pela financiadora, respondem os entes públicos pela obrigação de reparar a degradação.

Mantém-se a solidariedade entre os entes, de modo que seriam todos responsáveis pela reparação dos danos e pelo reestabelecimento das condições estruturais e salubridade nas casas e apartamentos. Contudo, a execução da demanda em relação aos entes públicos ocorreria de maneira subsidiária, somente diante da impossibilidade ou incapacidade dos degradadores particulares em cumprir a obrigação.

3.6 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DOS ASPECTOS DA RESPONSABILIDADE CIVIL NA REPARAÇÃO DE DANOS SOCIOAMBIENTAIS DIANTE DAS PECULIARIDADES DO PMCMV

Há de se destacar que se defende aqui a ótica de que as ocorrências de graves falhas estruturais podem gerar verdadeiros danos ambientais. Ao trazer consequências que põem em risco a saúde dos moradores em razão do desequilíbrio ambiental — tais como infiltrações que propiciem o aparecimento de umidade e fungos no interior da residência —, causam não apenas danos materiais, pela perda do valor econômico do bem imóvel, mas também verdadeiro desequilíbrio ambiental, na medida em que afetam a qualidade da moradia dessas famílias.

O meio ambiente, considerando também o urbano, pode ser conceituado como o espaço ecologicamente equilibrado que permite a vida. A umidade nas paredes que gera proliferação de micro-organismos (especialmente o mofo) afeta a saúde e a dignidade da vida de seus habitantes, atentando contra seus direitos à moradia, à saúde e até mesmo à vida. Nas casas, por muitas vezes, temos seres humanos em formação, ainda no ventre da mãe ou nos

primeiros anos de vida, crianças e idosos que são ainda mais vulneráveis à poluição causada por tais problemas. Não se pode permitir que a situação se protraia no tempo, devendo haver a responsabilização dos poluidores.

Como bem destaca o art. 3º, IV, da Lei 6938/81, interpretada em conjunto com o art. 14, todas as pessoas responsáveis, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental ficam obrigadas, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros. Trazendo-se tal afirmativa para o contexto do PMCMV, temos que os quatro entes participantes do programa (União, Estados ou Municípios, Caixa Econômica Federal e empresa construtora contratada) devem reparar os danos ambientais causados a essas famílias em decorrência de falhas estruturais.

A facultatividade decorrente da solidariedade justifica-se na medida em que, em regra, torna mais fácil a reparação do dano ambiental. Há que se considerar que, no caso no PMCMV, mesmo havendo responsabilidade solidária entre os poluidores, os agentes são determinados e solventes. É possível comprovar o nexo de causalidade com o fato, e a modalidade derresponsabilidade a ser aplicada a todos os poluidores (públicos ou privados) é sempre objetiva em razão de seu caráter ambiental. Portanto, apesar de ser facultativo demandar qualquer um dos agentes para a reparação do dano em sua integralidade (obrigação solidária), é possível e recomendável que, no caso do PMCMV, todos integrem o polo passivo.

No caso do PMCMV, a imputação do dever de reparar a integralidade do dano por um único agente dificulta a sua efetivação. O custo de reparação das falhas estruturais, somado à indenização pelos danos imediatos e mediatos, gera uma demanda com alto valor monetário, mas primordial para a garantia do direito ao meio ambiente equilibrado dessas famílias. O grande número de unidades habitacionais demanda um investimento em recursos de ordem de milhões de reais, justificando manobras processuais e a criação de empecilhos materiais para o seu cumprimento, principalmente, da obrigação de fazer.

O alto valor da demanda motiva tanto as empresas quanto os entes federativos a utilizarem todos os recursos processuais do sistema jurídico brasileiro, inclusive os meramente protelatórios, visando procrastinar ao máximo a demanda. Para evitar essa demora, pode-se considerar a possibilidade processual de antecipação da tutela, para que a reparação seja feita concomitantemente ao andamento processual. Contra essa decisão cabem também outros recursos, mas não há a concessão automática do efeito suspensivo, devendo, para tanto, as partes justificarem a necessidade desse efeito.

Ainda que haja a determinação de cumprimento da decisão judicial, este implica em

forte impacto nos orçamentos destas instituições, demandando planejamento orçamentário, especialmente nos entes públicos regidos pelas normas de Direito Financeiro e Orçamentário. Estando sujeitos às previsões da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), é inevitável a demora para que ocorram todos os trâmites legais necessários à concretização dos reparos, afinal, dificilmente haverá montante suficiente disponível para cumprir a ordem judicial, sendo necessário realocar recursos para este fim.

Outra questão importante quando se optar por demandar exclusivamente contra entes públicos é a de que estes, em sua maioria, não possuem corpo técnico suficiente para a realização dos reparos. Portanto, acionam a construtora por métodos administrativos ou ainda promovem a contratação de outra empresa por licitação. Por não ter força judicial, as tratativas administrativas são, em sua maioria, lentas, ainda mais quando as obras já estão acabadas e a empresa já recebeu o valor referente ao contrato. O procedimento licitatório é ainda mais demorado, demanda esforços da administração desde a elaboração do edital, passando pela assinatura de contrato com o ganhador e culminando com o início das obras reparatórias. No entanto, é possível a dispensa de licitação quando forem atendidos os critérios de um dos incisos do art. 24, Lei nº 8.666/93.⁴⁷

A condenação unicamente dos entes públicos como responsáveis solidários tem outro ponto negativo: transfere ao contribuinte o ônus por danos causados pelo particular. É dizer que o particular se beneficia diretamente com o pagamento pelo serviço prestado nos programas habitacionais e indiretamente por não precisar arcar com os danos causados pela baixa qualidade de sua obra.

Mesmo para os particulares, certamente será necessário o deslocamento de recursos, mas este possui como vantagem o acesso ao pessoal especializado (engenheiros, técnicos, mestre-de-obras, arquitetos, instaladores, etc.) e ao material necessário para a consecução dos reparos. Os particulares tampouco estão sujeitos às regras de licitação, podendo realizar em tempo mais curto as compras e contratações necessárias. Vale lembrar ainda, que se beneficiaram do contrato, auferindo lucro com este, e, pelo Princípio do Poluidor-pagador, aquele que gera externalidades negativas deve internalizar seus custos.

A demora na reparação das estruturas faz com o problema se agrave a cada dia, gerando novos danos e aumentando o desequilíbrio ambiental a que estão submetidas as

⁴⁷ Apesar de haver inteligência do magistrado na decisão antecipatória de haver perigo na demora da concessão da tutela, justificando a sua antecipação, isto não é suficiente para a dispensa de licitação por casos emergenciais. “Em outras palavras, não basta a decisão judicial atestar a urgência da medida condicionada à contratação pública. Seria necessária a real existência de todos os requisitos legais necessários para a utilização da contratação emergencial” (SANTOS, 2014, p. 138).

famílias. Mesmo uma posterior condenação por danos morais em razão dos prejuízos causados à saúde dessas pessoas não será capaz de promover a reparação integral, quer dizer, muitas das influências negativas na presente e nas futuras gerações não poderão ser sanadas.

CONCLUSÃO

O destino da humanidade passa, necessariamente, pela utilização dos recursos naturais existentes no planeta Terra: faz-se mister a sua utilização para a nossa sobrevivência com dignidade, entretanto, a degradação do meio ambiente pode levar à sua escassez, inviabilizando a vida das futuras gerações. A preocupação internacional com essas questões teve seu estopim em Estocolmo, 1972, marco dos debates sobre a necessidade de preservação da natureza.

O meio ambiente passou, a partir de então, a constar nos tratados internacionais não apenas sobre ecologia, mas sobre os mais diversos assuntos. Apesar de hoje apresentar-se uma maior proteção aos demais seres vivos, ainda não se pode afirmar que houve o abandono do antropocentrismo, uma vez que essa maior proteção jurídica concedida à fauna e à flora tem por objetivo a manutenção da vida humana. Não somos autossuficientes e, por isso, há uma preocupação com a manutenção de recursos naturais, bióticos e abióticos, em quantidade e qualidade suficientes para propiciar a existência das futuras gerações.

A inserção da temática ambiental nas questões econômicas e sociais foi destacada nas discussões na ECO-92 e na RIO+20 —a ideia de Desenvolvimento Sustentável, já existente no Relatório Brundtland, vem à tona como solução para a manutenção da sociedade humana. O Desenvolvimento Sustentável defende a harmonia entre três direitos fundamentais: os direitos econômicos, os direitos sociais e os direitos ambientais. Deve-se promover uma vida digna para a sociedade e sua população atual, buscando o desenvolvimento econômico, sem causar uma degradação irreparável do meio ambiente que cause prejuízo para as futuras gerações.

Esse conceito não é estanque, vem sendo construído ao longo dos anos, bem como os Direitos Humanos, que são conquistas progressivas da humanidade e tendem a ampliar-se. Inicialmente, surgiram os direitos de primeira dimensão, que estão, em sua maioria, garantidos aos cidadãos com a consagração dos direitos civis e políticos. Em seguida, houve o reconhecimento dos direitos de segunda dimensão, contudo, é recente o entendimento de que sua aplicação também é imediata. Os direitos sociais, econômicos e culturais não ainda foram concretizados para a maioria da população, mas a eles já se agregou uma terceira dimensão: direitos que transcendem a individualidade e contemplam a coletividade, dentre os quais figura como expoente o direito ao meio ambiente.

Importante destacar que o constituinte brasileiro inovou ao trazer expressamente no art. 225, *caput*, da CF/88 a previsão do direito ao meio ambiente, empregando a expressão “ecologicamente equilibrado” para determinar a qualidade a ser alcançada. Objetivando

promover o bem de todos e com fulcro na Dignidade da Pessoa Humana, é dever do Poder Público e da coletividade defender e preservar esse equilíbrio para as gerações presentes e futuras.

O direito à moradia é um direito social intimamente ligado às questões ambientais, ficando patente essa relação quando analisamos a necessária convivência entre elementos artificiais e naturais no meio ambiente urbano. Apesar de didaticamente haver uma análise separada de cada um dos aspectos do meio ambiente (natural, urbano, cultural e laboral), reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, na prática verifica-se a convivência de todos, inclusive com a interferência do elemento humano.

O meio ambiente se constitui das diferentes relações entre seres vivos e recursos naturais; as cidades constituem, portanto, locais onde elementos modificados pelo homem (artificiais) devem conviver em equilíbrio com os recursos naturais, para propiciar uma vida digna e saudável para as famílias que ali habitam. Ressalta-se que, por sua concentração populacional e de atividades potencialmente poluidoras, as cidades geram alto impacto ambiental, principalmente para o próprio local e para as pessoas que a ocupam.

Visando melhorar a qualidade de vida da população através da associação das premissas de direitos sociais, Direito Ambiental, Dignidade da Pessoa Humana e o Desenvolvimento Sustentável, formulou-se a concepção do direito a cidades sustentáveis. Esse direito foi recentemente contemplado pelo Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01), com a previsão de instrumentos para minimizar o impacto negativo das cidades sobre o meio ambiente e prover os direitos fundamentais à sociedade.

Os elementos artificiais que compõem as cidades, tais como as unidades habitacionais, são muitas vezes ignorados como elementos do meio ambiente, verdadeiros abrigos da vida humana. É fundamental que estejam em equilíbrio para propiciar o pleno desenvolvimento de seus moradores. A importância de reconhecer o ambiente interno residencial como bem ambiental está em conceder-lhe a proteção especial do legislador e do operador do direito em razão de suas características: são bens de uso comum do povo, de titularidade difusa, e ainda essenciais à sadia qualidade de vida. Sua degradação afeta não apenas os moradores imediatos, como também, indiretamente, toda a coletividade e inclusive as futuras gerações.

O Direito Ambiental tem caráter transversal, ou seja, assim como o Direito do Consumidor, ele faz um corte nas demais áreas do Direito, incidindo sua proteção sobre bens que estavam sob outros tipos de tutela jurídica. Faz-se mister compreender que, apesar de dentre os aspectos do meio ambiente estar o urbano, nem todo o objeto do Direito Urbanístico será abarcado pelo Direito Ambiental. Como exemplo, a construção ecologicamente adequada

de casa em área definida pelo plano diretor como exclusivamente comercial recebe a tutela geral do Direito Urbanístico. De outro modo, pode haver falhas na construção que transbordam os limites do prejuízo material individual e geram verdadeiros danos difusos, como a contaminação das paredes por micro-organismos geradores de doenças — estas situações devem ser abordadas pela ótica mais protecionista, qual seja a ambiental.

A aproximação dos direitos de segunda e terceira dimensões decorre de sua transindividualidade, pois são direitos que não atingem isoladamente a pessoa física, mas têm impacto em toda a sociedade. Em consonância com essa observação, as normas de caráter socioambiental, que tutelam a um só tempo os direitos sociais e ambientais, vêm ganhando força. O Plano Amazônia Sustentável (PAS) é o principal expoente da preocupação socioambiental com a Amazônia, definindo diretrizes comprometidas com a melhoria das condições de vida da população local por meio de obras de infraestrutura com impactos ambientais mínimos. Nesse ponto, encontra os projetos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cuja preocupação com a infraestrutura e habitação é voltada principalmente para as camadas menos favorecidas da população.

Diretamente inserido no PAC e de forma oblíqua contribuindo para os interesses do PAS, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) visa à promoção da construção, aquisição e reforma de unidades habitacionais, por meio de incentivos do governo federal, gerenciados pela Caixa Econômica Federal (CEF). Possui atuação tanto na zona urbana (PNHU) quanto na zona rural (PNHR), promovendo maior impacto social através de financiamentos subsidiados com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial para a construção de unidades habitacionais urbanas voltadas às famílias com menor renda (Faixa 1).

A construção e alienação sob a modalidade FAR implica a participação de quatro entidades fundamentais: a União, através do Ministério das Cidades, como mentora do projeto e integralizadora das cotas do FAR; o ente federativo (Municípios, Estados ou Distrito Federal) que aderiu ao PMCMV, cabendo-lhe viabilizar os trâmites administrativos locais e regionais, podendo oferecer contrapartidas de valor econômico; a CEF, como gestora financeira e fiscal das obras, comprometendo-se com a entrega dos imóveis concluídos e legalizados; por fim, a construtora particular contratada para a execução das obras.

Quando se observa uma falha estrutural, pelo direito civil aplica-se o art. 618 do CC/02 para impor a responsabilidade ao construtor pelo prazo de cinco anos após a construção. No caso específico do PMCMV, ficam também responsáveis pela qualidade das obras os entes públicos e a CEF, pois esta atua não como mero agente financeiro, mas como

promotora de políticas públicas em consonância com o programa desenvolvido pelos entes federativos.

Poder-se-ia questionar os aspectos da responsabilidade sobre cada um dos entes. *A priori*, a responsabilidade comissiva do construtor apresenta-se como objetiva pelos cinco anos após a entrega do empreendimento, devendo, após esse prazo, ser comprovada a sua imperícia, negligência ou imprudência. Aplica-se ainda o prazo decadencial de 180 dias para reclamação a partir da data de cada vício encontrado. A responsabilidade das pessoas de direito público, bem como da CEF, seria analisada em razão da omissão no seu dever de fiscalização do empreendimento, hipótese de responsabilização já consagrada na doutrina quando inserida em programas de políticas públicas, cabendo-lhes a comprovação de excludentes de responsabilidade.

No entanto, no caso em comento, não é o que se observa: a ofensa a bens ambientais, ainda que por omissão, é respaldada em sua totalidade pela responsabilidade objetiva, com fulcro na Teoria do Risco Integral. A Constituição Federal recepcionou os dispositivos da Lei nº 6.938/81 para confirmar a responsabilidade objetiva e solidária do poluidor. Essa concepção se extrai dos artigos que afirmam ser poluidor toda a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental (art. 3º, VI), ficando obrigada, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros por sua atividade (art. 14, §1º).

Diante do cenário do PMCMV, a distribuição de diversas responsabilidades entre os quatro atores faz com que a poluição decorrente da construção seja, direta ou indiretamente, imputável a cada um deles. São, portanto, devedores solidários da obrigação de reparação dos danos. A solidariedade não se presume e, neste caso, decorre de três fatores: da interpretação legal, do caráter indivisível do objeto tutelado (meio ambiente) e do caráter indivisível da obrigação (fazer cessar e reparar a degradação ambiental).

A solidariedade é um mecanismo para facilitar ao autor a imputação da responsabilidade e obter a reparação do dano. Especialmente nos direitos difusos, muitas são as situações em que os autores do dano não podem ser identificados ou não se pode individualizar a conduta de cada um. Ficam os poluidores solidários obrigados à reparação integral do dano, sendo facultativo o litisconsórcio entre eles — opção do autor da demanda — e não cabendo a solicitação pelo demandado de inclusão dos demais.

No entanto, há que se primar pela máxima efetividade dos direitos fundamentais, sendo, no caso concreto, vital para as famílias que habitam as unidades habitacionais a

recuperação do equilíbrio ambiental dentro das residências da forma mais célere e efetiva. Diante de um sistema em que os envolvidos estão devidamente individualizados, com definição de suas responsabilidades em lei, no termo de adesão e no contrato firmado, não há a motivos para impedir a inclusão dos demais à lide, posto que essa inclusão favorece a reparação do dano. Tampouco há divergência na modalidade de responsabilidade: aplicar-se-á a todos os entes a modalidade objetiva pela Teoria do Risco Integral, em razão do caráter ambiental dos danos.

Os danos socioambientais que se visa combater estão ilustrados nas unidades habitacionais do Residencial Viver Melhor I e II, localizado em Manaus, divulgado como o maior empreendimento do PMCMV já entregue. Destaca-se que das 8.895 unidades habitacionais, 917 apontam danos estruturais e/ou insalubridade, em sua grande maioria concentradas na segunda etapa do complexo residencial.

Os problemas têm relação principalmente com as estruturas de concreto, que apresentam falhas de manutenção e de construção, dentre as quais fissuras nas lajes, vazamentos das instalações sanitárias, infiltração de água e fungos nos ambientes. Por tais motivos, a estrutura de concreto foi considerada de risco crítico, tendo em vista o alto risco a que submete seus habitantes e usuários (LINS JÚNIOR, 2015).

Em razão das peculiaridades do PMCMV — havendo uma estrutura normativa indicativa das participações de cada um dos agentes envolvidos na obra e a incidência de inúmeros casos de falhas estruturais, que culminam com aparecimento de infiltrações e com o desequilíbrio do meio ambiente em que estas famílias vivem —, defende-se a responsabilização solidária dos entes envolvidos (União, CEF, entes aderentes e construtores).

No entanto, pela aplicação do Princípio do Poluidor-pagador, primando pela internalização dos custos ambientais ao seu causador, e pelo Princípio da Cooperação, determinando o constituinte tanto ao Poder Público quanto ao particular o dever de preservação do meio ambiente, defende-se que a execução dos entes públicos deve ocorrer apenas subsidiariamente, sendo imperiosa a integração à lide das pessoas de direito privado e a sua responsabilização primária pela reparação dos danos causados ao meio ambiente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEXY, Robert. **Teoria Discursiva do Direito**. Organização, tradução e estudo introdutório de Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.
- AMAZONAS. Governador inaugura Residencial Viver Melhor com 3.511 moradias. **Site da Ouvidoria Geral do Estado do Amazonas**, 2012. Disponível em: <<http://www.ouvidoria.am.gov.br/?area=noticia&cod=231>>. Acesso em: 11 maio 2016.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BAPTISTA, Myriam Veras. **Planejamento Social: Instrumentalidade e Instrumentação**. São Paulo: Veras, 2007.
- BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e Aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 1999. ePub.
- BELCHIOR, Germana Parente Neiva. **Hermenêutica Jurídica Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2011. ePub.
- BENEVOLO, Leonardo. **História da Cidade**. 3ª. ed. São Paulo: Perspectiva S.A, 1997.
- BENJAMIN, Antônio Herman. Responsabilidade Civil pelo Dano Ambiental. **Revista de Direito Ambiental**, p. 75-136, janeiro 1998.
- .Documento 4712846: Relatório e Voto. **Site do Superior Tribunal de Justiça**, 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4712846&num_registro=200801460435&data=20101216&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 07 maio 2016.
- .**Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Colóquio sobre o Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. Brasília: Senado Federal. 2012. p. 55-72.
- .Constitucionalização do Ambiente e Ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2015a. p. 83-156.
- .Sociedade de Risco e Estado. In: CANOTILHO, J. J. G.; LEITE, J. R. M. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2015b. p. 165-242.
- BICUDO, Carlos Eduardo de Matos. et al. **Carta de São Paulo**. São Paulo: Academia Brasileira de Ciências, 2014. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-5926.pdf>>.
- BRAGA, José dos Santos Pereira. O homem e a natureza: descaminhos e reconciliação. **Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas**, n. 5, 1994. 251-256.
- BRAGA, Robério. **O Instituto do Tombamento e Proteção do Bem Cultural**. Manaus: UEA Edições, 2007.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fevereiro 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.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. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 2 setembro 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 8 junho 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. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 julho 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.**Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988, 292p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 setembro 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 junho 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 fevereiro 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 julho 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 11.977 de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília 8 julho 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 8 junho 2016.

.Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 março 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 3.540. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. Brasília, DF, 01 de setembro de 2005. **Diário de Justiça**. Brasília, 03 fev. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387260>>. Acesso em: 11 maio 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança nº 22164. Relator: Ministro CELSO DE MELLO. Brasília, DF, 30 de outubro de 1995. **Diário de Justiça**. Brasília, 17 out. 1995. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/745049/mandado-de-seguranca-ms-22164-sp>>. Acesso em: 11 maio 2016.

. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 604.725/PR. Relator: Ministro CASTRO MEIRA. Brasília, DF, 21 de janeiro de 2005. **Diário de Justiça**. Brasília, 22 ago. 2005. p. 202.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 605.323/MG, Rel. P/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki. Relator: Ministro JOSÉ DELGADO. Brasília, DF, 18 de janeiro de 2005. **Diário de Justiça**. Brasília, 17 out. 2005. p. 179.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 647.493/SC. Relator: Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA. Brasília, DF, 22 de janeiro de 2007. **Diário de Justiça**. Brasília, 22 out. 2007. p. 233.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.049822/RS. Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO. Brasília, DF, 23 de janeiro de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 18 maio 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1049822&&=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.000.731/RO. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 25 de janeiro de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 08 set. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1000731&&=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 948.921/SP. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 23 de janeiro de 2007. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 11 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=948921&&=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.179.316/SP. Relator: Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI. Brasília, DF, 15 de janeiro de 2010. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 jun. 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1179316&&=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1071741/SP. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 24 de janeiro de 2009. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 16 dez. 2010. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1071741&&=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.173.272/MG. Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI. Brasília, DF, 26 de janeiro de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 fev. 2011. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1173272&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1001780/PR. Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI. Brasília, DF, 27 de setembro de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 out 2011. Disponível em:<http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=RESPONSABILIDADE+DA+CAIXA+ECONOMICA+FEDERAL+PERANTE+A+BENEFICIÁRIA&c=>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 738.071/SC. Relator: Ministro LUÍS FELIPE SALOMÃO. Brasília, DF, 09 de agosto de 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 09 dez. 2011. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21027156/recurso-especial-resp-738071-sc-2005-0052486-8-stj/inteiro-teor-21027157>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.114.398/PR. Relator: Ministro SIDNEI BENETI. Brasília, DF, 08 jan. 2012. **Diário de Justiça**. Brasília, 16 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1114398&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1251697/PR. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES. Brasília, DF, 12 de janeiro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 17 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1251697&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. PROCESSO: 00098152520124050000, AG127194/PB. Relator: Desembargador Federal FRANCISCO CAVALCANTI. Brasília, DF, 27 de setembro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 05 out. 2012. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/busca?q=RESPONSABILIDADE+DA+CAIXA+ECONOMICA+FEDERAL+PERANTE+A+BENEFICIÁRIA&c=>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.346.430/PR. Relator Ministro. LUÍS FELIPE SALOMÃO. Brasília, DF, 18 de outubro de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 21 nov. 2012. Disponível em: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131123204650_2848.pdf. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1198727/MG. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN. Brasília, DF, 14 de agosto de 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 09 mai. 2013. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23530894/recurso-especial-resp-1198727-mg-2010-0111349-9-stj/inteiro-teor-23530895>. Acesso em: 11 maio 2016

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.237.893/SP. Relator: Ministra ELIANA CALMON. Brasília, DF, 24 de janeiro de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 01 out. 2013. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1237893&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo do Recurso Especial nº 224.572/MS. Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS. Brasília, DF, 18 de janeiro de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 11 out. 2013. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=224572&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1354536/SE. Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO. Brasília, DF, 26 de janeiro de 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 5 mai. 2014. No Informativo nº 0538, Período: 30 de abril de 2014. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&processo=1354536&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.172.553/PR. Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA. Brasília, DF, 27 de janeiro de 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 04 jun. 2014. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1172553&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 548181/PR. Relatora: Ministra ROSA WEBER. Brasília, DF, 06 de agosto de 2013. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 29 out 2014 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=149657593&tipoApp=.pdf> . Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.406.921/PB. Relator: MINISTRO LUIS FELIPE SALOMÃO. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, DF, 26 de novembro de 2014. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153673532/recurso-especial-resp-1406921-pb-2013-0328800-9/decisao-monocratica-153673541>. Acesso 11 maio 2016

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.352.227/RN. Relator: Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO. Brasília, DF, 24 de janeiro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 02 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1352227&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.493.100 – SC. Relator: Ministro MOURA RIBEIRO. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 11 mai. 2015. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/187974213/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1493100-sc-2014-0285495-8>. Acesso em: 11 maio 2016.

.Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Habeas Corpus nº 48.172/PA. Relator: Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR. Brasília, DF, 20 de janeiro de 2015. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=48172&&b;=ACOR&thesaurus=JURIDICO>>. Acesso em: 11 maio 2016.

BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Plano Amazônia Sustentável: Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira**. Brasília. 2008.

CAHALI, Yussef Said. **Responsabilidade Civil do Estado**. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Empreendimentos Minha Casa Minha Vida. Pessoa Jurídica - Faixa I. **Site da Caixa Econômica Federal**, 2015. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/Empreendimentos_Contratados_PJ_31122014.pdf>. Acesso em: maio 2016.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

- .Estado de Direito.** Lisboa: Fundação Mário Soares e Gradiva, v. VII, 1999.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 3ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil.** 9ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- COELHO, Fábio Ulhôa. **Curso de Direito Comercial.** 16ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. ePub
- COELHO, Lenilson Melo. **Uma Síntese da História da Amazônia:** uma visão didática. Manaus: Cecil Concorde, 2004.
- COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº4.** [S.l.]. 1991.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 8ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **O Futuro que Queremos.** Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 2012. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 8 junho 2016.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE E O DESENVOLVIMENTO. **Agenda 21.** Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 1992a. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/agenda21.pdf>>. Acesso em: 8 junho 2016.
- .Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Organização das Nações Unidas, 1992b. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 8 junho 2016.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O MEIO AMBIENTE HUMANO. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.** Estocolmo: Organização das Nações Unidas, 1972. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/estocolmo1972.pdf>>. Acesso em: 8 junho 2016.
- CONFERÊNCIA GERAL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA. **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.** Nações Unidas. Paris. 1972.
- CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETURA MODERNA. **Carta de Atenas.** Atenas: CIAM, 1933. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2016.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO AMAZONAS. **Documento nº 00000.68838/2014. Ref. Processo nº 10000.012921/2014.** Ata de Reunião Técnica. Manaus : [s.n.]. 2014.
- DERANI, Cristiane.**Direito Ambiental Econômico.** 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- DIAS, José de Aguiar. **Da Responsabilidade Civil.** 12ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

DWORKIN, Ronald. **Levando Direitos a Sério**. Tradução de Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION. Os Princípios do Equador - junho de 2013. Um referencial do setor financeiro para a identificação, avaliação e gerenciamento de riscos socioambientais em projetos. **Site do Equator Principles**, 2013. Disponível em: <http://www.equator-principles.com/resources/equator_principles_portuguese_2013.pdf>. Acesso em: 07 maio 2016.

EQUATOR PRINCIPLES ASSOCIATION. Equator Principles Association Members & Reporting. **Site da Equator Principles**, 2016. Disponível em: <<http://www.equator-principles.com/index.php/members-and-reporting>>. Acesso em: 07 maio 2016.

ESSER, Josef. **La interpretación**. Tradução de Marcelino Rodriguez Molinero. Salamanca: Tubinga, 1970.

.La interpretación. In: ESPANHA **Anuário de Filosofía del Derecho**. Salamanca: [s.n.], 1986. p. 41-73.

FEITOZA, Paulo Fernando de Britto. **Patrimônio Cultural - Proteção e responsabilidade objetiva**. Manaus: Valer, 2012.

FRANÇA. L'article 1382 du code civil, principe général de responsabilité. **Site de Ministère de la Justice**, 2009. Disponível em: <<http://www.justice.gouv.fr/justice-civile-11861/larticle-1382-du-code-civil-principe-general-de-responsabilite-23909.html>>. Acesso em: 11 maio 2016.

GRAU, Eros Roberto. **Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/Aplicação do Direito**. São Paulo: Malheiros, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. cidades@: Manaus. **Site do IBGE**, 2015. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/3WL>>. Acesso em: 14 maio 2016.

.cidades@. **Portal do Governo Brasileiro**, 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=130356&search=amazonas|rio-preto-da-eva|infograficos:-historico>>. Acesso em: 07 maio 2016.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Tradução de Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, P. D. A. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial: teoria e prática**. 7ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

LINS JÚNIOR, Afonso Luís Costa. **Laudo Técnico de Inspeção Predial**. Defensoria Pública do Estado do Amazonas. Manaus. 2015.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 17ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MANAUS. **Lei Complementar nº 002/14**. Manaus: [s.n.], 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. Atualizado por Adilson Abreu Dallari e Outros. 11ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

.**Direito Municipal Brasileiro**. Coordenado por Adilson Abreu Dallari. 17ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 6ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

.**Dicionário de Direito Ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, BANCO DO BRASIL, BANCO DA AMAZÔNIA, BANCO DO NORDESTE BRASILEIRO. **Protocolo de Intenções pela Responsabilidade Socioambiental**. Brasília: 2009. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empr esa/download/ProtocoloVerde.pdf>. Acesso em: 11 maio 2016.

MOLINARO, Carlos Alberto. Interdição da retrogradação - Reflexões sobre um princípio. In: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília: Senado Federal. 2012. p. 73-120.

NERY JÚNIOR, Nelson. Responsabilidade Civil por Dano Ecológico e a Ação Civil Pública. **Justitia**, São Paulo, p. 168-189, jul/set 1984.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. [S.l.]: [s.n.]. 1948.

OST, François. **A Natureza à Margem da Lei: Ecologia à prova do Direito**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995.

PADILHA, Norma Sueli. O equilíbrio do meio ambiente do trabalho: direito fundamental do trabalhador e de espaço interdisciplinar entre o direito do trabalho e o direito ambiental. **Revista do Tribunal Superior do Trabalho**. São Paulo: [s.n.], v. 77, 2011. Cap. 4, p. 231-258.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Responsabilidade Civil**. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.

PRIEUR, Michel. **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**. Colóquio sobre o princípio da proibição do retrocesso socioambiental. Brasília: Senado Federal. 2012. p. 11-54.

RASLAN, Alexandre Lima. **Responsabilidade civil ambiental do financiador**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

ROCHA, João Carlos de Carvalho; HENRIQUES FILHO, Tarcísio Humberto Parreiras; CAZETTA, Ubiratan. **Política nacional do meio ambiente: 25 anos da lei**. 6ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ROSENVALD, Nelson. **As funções da Responsabilidade Civil: a reparação e a pena civil**. São Paulo: Atlas, 2013.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Murillo Giordan. Uso da contratação emergencial para o cumprimento de decisão judicial. **RDA - Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, p. 135-162, set/dez 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais**. 9ª. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. ePub.

. O Direito Fundamental à moradia na Constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, v. 20, p. 1-45, dezembro, janeiro, fevereiro 2009,2010.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito Constitucional Ambiental**. 4ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014a.

..: **Princípios do Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2014b.

SCHREIBER, Anderson. **Novos Paradigmas da Responsabilidade Civil**: da erosão dos filtros à diluição dos danos. 5ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

. **Direito Ambiental Constitucional**. 10ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

SOARES, Inês Virgínia Prado. **Direito ao (do) patrimônio cultural brasileiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

STOCCO, Rui. **Tratado de Responsabilidade Civil**: doutrina e jurisprudência. 8ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**: uma exploração hermenêutica da construção do Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: ADILSON ABREU DALLARI, S. F. **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 44-60.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Informativo nº 0507**. [S.l.]. 2012.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON THE HUMAN ENVIRONMENT. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**. Stokholm: United Nations, 1972.
Disponível em:
<<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en>>. Acesso em: 19 dezembro 2015.

VIOLA, E. A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998. **XXI International Congress of the Latin American Studies Association**, Chicago, setembro 1998.

WORLD COMMINSSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. **Our Common Future**. United Nations. [S.l.]. 1987.