

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS – UFMG
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

CARLOS FERNANDO SILVA RAMOS

**A EFETIVIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL: ACESSO Á JUSTIÇA
NA CONFLUÊNCIA ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL
E A SOCIEDADE DE RISCO**

BELO HORIZONTE

2017

CARLOS FERNANDO SILVA RAMOS

**A EFETIVIDADE DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL: ACESSO Á JUSTIÇA
NA CONFLUÊNCIA ENTRE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO AMBIENTAL
E A SOCIEDADE DE RISCO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Área de concentração: Direito e Justiça

Linha de Pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: fundamentação, participação e efetividade.

Orientador: Professor Doutor Fernando Gonzaga Jayme

BELO HORIZONTE

2017

R175e Ramos, Carlos Fernando Silva
A efetividade da ação civil pública ambiental: acesso à justiça na confluência entre o Estado Democrático de Direito ambiental e a sociedade de risco / Carlos Fernando Silva Ramos – 2017.

Orientador: Fernando Gonzaga Jayme.
Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito.

1. Direito ambiental – Teses 2. Ação civil pública 3. Devido processo legal 4. Proteção ambiental. I.Título

CDU₍₁₉₇₆₎ 34:577.4

Aos meus pais, Silvio (*in memoriam*) e Júlia, sempre, pela educação e apoio que me permitiram chegar até aqui.

Aos meus filhos Nahema, Diego e Pietro, que só pelo fato de existirem na minha vida já são uma grande inspiração.

A Dayse, que com seu amor e carinho deu-me alento nas horas mais difíceis.

AGRADECIMENTOS

Devo agradecer primeiro ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando Gonzaga Jayme, por ter acreditado em meu projeto e pelo apoio dado ao longo e conturbado período de elaboração da pesquisa. Suas observações diretas, objetivas, até mesmo cirúrgicas, foram essenciais para que pudesse fechar o projeto e o relatório da tese.

Também não posso esquecer as valiosas contribuições da colega e amiga Gabriela Miranda Duarte, a quem mais vezes mostrei algumas das ideias centrais desta tese e que sempre tinha uma observação ou comentário valioso a me passar, ou pelo menos uma palavra de incentivo.

Merece destaque também a colaboração de todos os professores e colegas do DINTER, na medida em que os ensinamentos passados por aqueles e os debates travados com estes foram essenciais para a germinação de muitas das reflexões que compõem o corpo deste trabalho. Ninguém consegue desenvolver nada intelectualmente relevante sem um diálogo aberto com pessoas capazes de fazer críticas sinceras e construtivas.

Finalmente, é preciso agradecer à Universidade Federal de Minas Gerais e à Universidade Federal do Amapá que, por meio do Programa de Doutorado Interinstitucional em Direito (DINTER), permitiram que este momento se concretizasse. É por demais louvável a iniciativa de desenvolver programas de pós-graduação em um Estado tão carente de mestres e doutores como o Amapá. É uma forma de atender à Constituição Federal, reduzindo desigualdades.

*“Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.*

*Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,
não direi os suspiros ao anoitecer, a paisagem vista da janela,
não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,
não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, do tempo presente, os homens
presentes, a vida presente”.*

Carlos Drummond de Andrade
(*De mãos dadas*)

RESUMO

O dever imposto ao Estado brasileiro de organizar-se levando a sério a dimensão ambiental, que tem como base a existência de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, permite poder falar-se, de maneira simbólica, em Estado Democrático, Social e Ambiental de Direito. Isso faz com que o Poder Público tenha que promover sua defesa em todas as suas esferas de atuação. Quanto ao Poder Judiciário, o desdobramento desse dever, associado ao princípio do acesso à justiça, exige que atue de forma eficaz no julgamento das alegações de violação ou ameaça a esse direito difuso, o que se faz, principalmente por meio da ação civil pública. Esse dever encontra grande óbice no modo de ser da sociedade moderna, que avança rapidamente para uma sociedade de risco global. Esse novo modelo social, mantendo a velha relação centro-periferia, característica forte do capitalismo da primeira modernidade, passa a distribuir, de modo incontável, os riscos resultantes do processo industrial, contra os quais os mecanismos de comando e controle, pouco ou nada podem. Nessa sociedade, o antigo Estado nacional, organizado em torno de suas fronteiras e da soberania do que nelas se encerra vê-se incapaz de combater os riscos e ameaças ao meio ambiente que são gerados em lugares distantes, ou mesmo próximos, mas de um modo que torna muito difícil estabelecer onexo causal. Para que cumpra seu papel constitucional no que concerne a promover e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o Poder Judiciário tem que, em prazo razoável, obedecido o princípio do devido processo legal, caso reconhecida lesão ou ameaça de lesão a esse direito, promover as medidas necessárias a impedir sua violação ou restaurar o *status quo ante*. Tal dever constitui também uma exigência do pleno acesso à justiça, pois, embora superada a barreira da falta de representação adequada, com a atribuição ao Ministério Público, associações civis e outros legitimados para a defesa dos direitos difusos em juízo, há de haver uma resposta ao pedido de proteção ao direito violado ou ameaçado, assim como uma efetivação de medidas concretas para que isso se manifeste no mundo dos fatos. Há uma percepção geral, no entanto, que as ações civis públicas que versam sobre defesa do meio ambiente têm tramitação lenta e normalmente não conseguem dar efetividade ao direito à tutela judicial, após concedida uma antecipação de tutela ou sentença favoráveis. Defende-se a ideia que esse problema, que encontra comprovação nos dados coletados nesta pesquisa, tem causa não em deficiência na legislação material ou processual, mas sim na dificuldade de o Poder Judiciário decidir as complexas lides envolvendo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e de, ao tomar decisão favorável a esse direito, fazer cumprir as medidas necessárias a sua implementação, seja por falta de meios próprios, seja pela desorganização e falta de estrutura do Poder Executivo. No Estado do Amapá, caso selecionado para estudo, a pesquisa mostrou que essa hipótese inicial, no geral, confirma-se. Apesar de o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá figurar entre os primeiros nas avaliações desempenho, devido sua celeridade, a realidade das ações civis públicas ambientais, especificamente das que envolvem questões complexas e a necessidade de intervenção em políticas públicas, é de baixa ou nenhuma efetividade, pois caminham mais vagarosamente que as ações individuais e muitas vezes não alcançam qualquer resultado. O quadro não é pior em razão de alguns resultados positivos decorrentes do uso dos meios alternativos de solução de conflitos, mas que não são suficientes para se ter como positiva a atuação do Poder Judiciário na área da proteção ao meio ambiente como interesse difuso, especialmente quanto às ações civis públicas em que há discussão sobre políticas públicas ou interesses econômicos de peso. Tal situação gera, em última análise, negativa de pleno acesso à justiça em relação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, por outro, fracasso parcial do Poder Judiciário e do Estado em cumprir a missão

que decorre da dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito.

Palavras-chaves: Estado Democrático de Direito Ambiental – Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – Sociedade de risco – Poder Judiciário – Acesso à justiça – Inefetividade parcial da ação civil pública ambiental – Debilidade do Estado

ABSTRACT

The duty imposed on the Brazilian State to organize itself taking the environmental dimension seriously, based on the existence of a right to a ecologically balanced environment, allows us to speak symbolically of a Democratic, Social and Environmental Rule of Law. As a consequence, public authorities have to promote its defense in all spheres of action. As for the Judiciary, the unfolding of this duty, coupled with the principle of *access to justice*, requires it to act effectively in prosecuting allegations of violation or threat to this diffuse right, which is done, mainly, through a so called *public civil suit*. This duty finds huge obstacles in the way of being of modern society, which is rapidly advancing towards a *society of global risk*. This new social model, maintaining the old center-periphery relationship, a strong characteristic of the capitalism of the first modernity, uncontrollably distributes the risks resulting from the industrial process, against which the mechanisms of command and control have little or nothing to do. In that society, the old national state, organized around its borders and the sovereignty over its contents, finds itself unable to combat the risks and threats to the environment, often generated in distant places, or, when in close places, in a way which makes it very difficult to establish a causal link. In order to fulfill its constitutional role in promoting and preserving the ecologically balanced environment, the Judiciary must, in cases of injury or threat, obeying the principle of due process of law, adopt measures necessary to prevent the violation or restore the *status quo ante*, within a reasonable time. Such a duty also constitutes a requirement for full access to justice, because, although already overcome the barrier of lack of adequate representation, with the attribution of that role to Public Prosecution Service, civil associations and others legitimized for the defense of diffuse rights in court, there must be a response to the request for protection of the violated or threatened right, as well as an effective implementation of concrete measures for this to be manifested in the world of facts. There is a general perception, however, that Brazilian environmental class action dealing with environmental protection have a slow process and are usually unable to give effect to the right to judicial protection, after being granted favorable preliminary injunction or judgment. It is been said, and it finds evidence in the data collected in this research, that this problem is due not to deficiencies in the material or procedural legislation, but to the difficulties of the Judiciary to decide the complex lawsuits involving the right to the environment ecologically balanced or to enforce the necessary measures for implementing the right in case of a positive decision, either for lack of means of its own, or for the disorganization and lack of structure of the Executive Branch. In the State of Amapá, case selected for this study, the research showed that this initial hypothesis is, in general, confirmed. Although the Court of Justice of the State of Amapá is among the first ones in performance evaluations, due to its procedural promptness, actually Brazilian environmental class action, specifically those involving complex issues and the need for intervention in public policies, have low or none effectiveness, since the course of those suits is slower than that of the individual actions and they often do not achieve any result. The situation is not worse because of some positive results arising from the use of alternative means of conflict resolution, but they are not enough to take as positive the Judiciary's action in the area of protection of the environment as a diffuse interest, especially when there debates about public policies and great economic interests. This situation ultimately leads to a denial of full access to justice in relation to the ecologically balanced right to the environment and, on the other hand, to the partial failure of the Judiciary and State to fulfill the mission that stems from the environmental dimension of the Democratic Rule of Law.

Keywords: Democratic Environmental Rule of Law – Right to a ecologically balanced environment – Society of risk – Judiciary Branch – Access to justice – Efectiveness of the Brazilian environmental class action – Weakness of the State

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxograma do procedimento comum ordinário, com audiência preliminar ou de instrução	82
Figura 2 – Áreas protegidas do Estado do Amapá	107
Figura 3 – Divisão política do Estado do Amapá.....	109
Figura 4 – Organograma estrutural: Área jurisdicional.....	110
Figura 5 – Força de trabalho.....	113
Figura 6 – Tempo médio de sentença nas varas: execução x conhecimento.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distância das comarcas em relação à capital	111
Tabela 2 – Relação entre número de habitantes e número de juízes nas comarcas.....	112
Tabela 3 – Litigiosidade	115
Tabela 4 – ACPA ajuizada por comarca	116
Tabela 5 – Quantidade de ACPA: capital x interior	117
Tabela 6: ACPA Atípicas	117
Tabela 7 ACPA Típicas	117
Tabela 8 – Relação entre ACPA Típicas e Atípicas: capital x interior	118
Tabela 9 – Distribuição das ACPA na comarca de Macapá.....	121
Tabela 10 – ACPA por assunto: geral	122
Tabela 11 – ACPA em Macapá por assunto: geral.....	123
Tabela 12 – ACPA em Macapá por assunto: especificação dos outros assuntos	124
Tabela 13 – ACPA por assunto: Interior	124
Tabela 14 – Autores e réus	127
Tabela 15 – Autores e réus por assunto: excluído “Poluição sonora”	130
Tabela 16 – Autores e réus por assunto: somente “Poluição sonora”	130
Tabela 17 – Tutelas de urgência por tipo de ACPA: concessão parcial ou total.....	132
Tabela 18 – Tutelas de urgência e recurso	133
Tabela 19 – ACPA por tipo de sentença: geral	140
Tabela 20 – ACPA por tipo de sentença: ACPA atípica e típica sem mérito.....	140
Tabela 21 – ACPA por tipo de sentença: ACPA atípica e típica com sentença de mérito.....	141
Tabela 22 – ACPA por tipo de sentença: especificação das sentenças de mérito	142
Tabela 23 – ACPA por tipo de sentença: processos sem sentença de qualquer tipo.....	143
Tabela 24 – ACPA atípicas e típicas por tipo de sentença: processos sem sentença de qualquer tipo por ano.....	144
Tabela 25 – Especificação das obrigações fixadas nas sentenças homologatórias	145
Tabela 26 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença sem resolução do mérito.....	146
Tabela 27 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença com resolução do mérito.....	146
Tabela 28 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença com resolução do	

mérito (homologatória, procedência, procedência parcial e improcedência).....	147
Tabela 29 – Tempo médio de duração do processo do ajuizamento até a sentença.....	148
Tabela 30 –Sentenças por comarca: ACPA atípica	148
Tabela 31 –Sentenças por comarca: ACPA típica.....	149
Tabela 32 – Agravos: quantidade e resultados	150
Tabela 33 – Apelação contra sentenças sem mérito: quantidade e resultados	151
Tabela 34– Apelação contra sentenças de mérito: quantidade e resultados	154
Tabela 35 – Total geral de apelações.....	154
Tabela 36 – Tempo da sentença sem mérito até o julgamento da apelação	155
Tabela 37 – Tempo da sentença de mérito até o julgamento da apelação.....	155
Tabela 38 – Total de sentenças com trânsito em julgado	158
Tabela 39 – Tempo da sentença de mérito até o trânsito em julgado.....	159
Tabela 40 – Tempo da sentença de mérito até o trânsito em julgado.....	159
Tabela 41 – Cumprimento de liminares	167
Tabela 42 – Sentença de acordo com o resultado: ACPA atípicas.....	173
Tabela 43 – Sentença homologatória de acordo com o resultado: ACPA atípicas	174
Tabela 44 – Sentença de procedência total ou parcial de acordo com o resultado: ACPA atípicas.....	176
Tabela 45 – Sentença de acordo com o resultado: ACPA típicas	177
Tabela 46 – Sentença homologatórias de acordo com o resultado: ACPA típicas.....	178
Tabela 47 – Sentença homologatórias de acordo com o resultado: ACPA típicas.....	180
Tabela 48 – Índice de duração do processo: Geral.....	183
Tabela 49 – Índice de duração do processo: ACPA atípica	184
Tabela 50 – Índice de duração do processo: ACPA típica	184
Tabela 51 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: Geral (em dias).....	185
Tabela 52 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: ACPA atípica (em dias) ...	187
Tabela 53 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: ACPA típica (em dias)	187
Tabela 54 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA atípica	188
Tabela 55 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA atípica	188
Tabela 56 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA típica.....	189
Tabela 57 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA típica.....	189
Tabela 58 – Efetividade do processo: geral.....	193
Tabela 59 – Efetividade do processo: ACPA atípica	194
Tabela 60 – Efetividade do processo: ACPA típica	195

Tabela 61 – Efetividade do processo por tipo de sentença: geral.....	195
Tabela 62 – Efetividade do processo por tipo de sentença: ACPA atípicas.....	196
Tabela 63 – Efetividade do processo por tipo de sentença: ACPA típicas.....	196
Tabela 64 – Principais causas da baixa efetividade: geral.....	197
Tabela 65 – Principais causas da baixa efetividade: ACPA atípica	198
Tabela 66 – Principais causas da baixa efetividade: ACPA típica.....	198

ABREVIATURAS

AC	Apelação Cível
ADC	Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADI-QO	Questão de Ordem em Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CIDH–	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CPC1973	Código de Processo Civil de 1973
CPC2015	Código de Processo Civil de 2015
CRFB1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
IRDR	Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas
LAC	Lei da Ação Civil Pública
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LAP	Lei da Ação Popular
LICC	Lei de Introdução ao Código Civil de 1916
LJECC	Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais
LOJ/AP	Lei de Organização Judiciária do Estado do Amapá (Decreto (N) n. 0069/1991)
LPNMA	Lei da Política Nacional do Meio Ambiente
PRODEMAC	Promotoria de Meio Ambiente, Conflitos Agrários, Habitação e Urbanismo da Comarca de Macapá
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ –	Superior Tribunal de Justiça
TACamb	Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental
TJAP	Tribunal de Justiça do Estado do Amapá

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA COLISÃO ENTRE O ESTADO AMBIENTAL E A SOCIEDADE DE RISCO	24
1.1 A dimensão ambiental do Estado moderno	24
1.1.1 Das origens do Estado moderno ao Estado liberal	24
1.1.2 O Estado social	33
1.2 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado	41
1.3 O direito ao meio ambiente na emergência da sociedade de risco	46
2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL.....	59
2.1 A evolução do acesso à justiça para os direitos coletivos em sentido amplo	59
2.2 Acesso à justiça e meio ambiente como direito difuso	62
2.3 Princípios gerais do acesso à justiça	66
2.4 Acesso à justiça ambiental e devido processo legal	67
2.5 Acesso à justiça ambiental e igualdade material	69
2.6 Acesso à justiça ambiental, efetividade do processo e duração razoável do processo .	72
2.6.1 O efetivo acesso à justiça.....	72
2.6.2 O direito à razoável duração do processo na CRFB1988	78
2.6.3 Critérios para definição do direito à razoável duração do processo	84
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELATIVOS À AFERIÇÃO DA EFETIVIDADE PROCESSUAL	92
3.1 A renovação da pesquisa jurídica: aproximação à realidade vivida	92
3.2 O objeto da pesquisa e hipótese	94
3.3 Tipo de pesquisa	96
3.4 Marco teórico	96
3.5 População e amostra	98

3.6	Proposta para a análise de efetividade dos processos relativos às ações civis públicas ambientais.....	101
4	EXPOSIÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS.....	106
4.1	Informações gerais sobre a organização e o desempenho do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP).....	106
4.2	Ações civis públicas ambientais ajuizadas no período de 2010 a 2014 na Justiça Amapaense: principais aspectos	116
4.2.1	Distribuição espacial.....	116
4.2.2	Competência	119
4.2.3	Temática	122
4.2.4	Legitimidade ativa e passiva.....	125
4.2.5	Tutela de urgência.....	131
4.2.6	Acordos.....	133
4.2.7	Sentença.....	139
4.2.8	Recursos.....	149
4.2.9	Coisa julgada	155
4.3	Análise da efetividade das ações civis públicas ambientais ajuizadas no período de 2010 a 2014	160
4.3.1	Resultado do processo quanto ao cumprimento da liminar e da sentença.....	160
4.3.1.1	Liminares	167
4.3.1.2	Sentenças	173
4.3.2	Tempo do processo como um todo	182
4.3.3	Efetividade	191
	CONCLUSÃO.....	201
	REFERÊNCIAS	217
	ANEXOS	233

INTRODUÇÃO

A problemática ambiental tornou-se, já há algum tempo, ponto central das preocupações da humanidade. Isso decorre da percepção de que a degradação ambiental avança a patamares que implicam riscos graves para a própria espécie humana. Enquanto os seres humanos se imaginavam a salvo da poluição que geravam, que atingia de modo mais evidente apenas as outras espécies, a questão não despertava maior atenção. Essa problemática, caracterizada pela poluição e degradação do meio circundante, bem como pela carência de recursos naturais, energéticos e de alimentos, manifesta-se como uma crise de civilização, surgida nas últimas décadas do século XX, na qual passam a ser questionadas a racionalidade econômica e tecnológica reinantes, que começam a gerar consequências indesejáveis e traumáticas. Observando-se uma sequência de desastres provocados pela atividade humana, especialmente ligados ao uso da energia nuclear, dos quais Chernobyl é o maior exemplo, mas principalmente com a constatação hoje pouco refutada do aquecimento global, não há mais qualquer dúvida de que a busca do equilíbrio ecológico é uma prioridade para a humanidade como um todo.

O meio ambiente, do ponto de vista ecológico, pode ser visto como a interação das espécies vivas entre si e delas com o meio abiótico, na qual cada uma dessas espécies extrai recursos desse meio e nele deposita detritos. Quando se chega ao ponto de a extração de recursos ou a produção de detritos ser maior do que a capacidade do ecossistema de reproduzir aqueles ou reciclar estes, está-se diante da degradação ambiental, o que é uma das manifestações da crise ambiental. A problemática ambiental, embora tenha esse aspecto que, diga-se de passagem, lhe é essencial, não se resume a isso, apresentando-se multifacetada em suas manifestações, já que implica questões culturais, sociais e econômicas muito amplas e profundas, o que vai ficar evidenciado no conceito de meio ambiente que se adota nesta pesquisa. Nesse contexto, ganham extrema relevância os problemas relacionados ao meio ambiente urbano, em face do fenômeno da concentração da população brasileira nas cidades.

O Estado brasileiro, até porque inserido em uma ordem mundial cosmopolita da qual não pode escapar, acompanhou a evolução mundial no que diz respeito à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, primeiramente com uma participação ativa na Conferência de Estocolmo; depois com a criação dos primeiros órgãos públicos destinados a tratar do meio ambiente; em seguida, com a edição da Lei n. 6.938/1981, conhecida como Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA); e, finalmente, com a promulgação da

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB1988). Esta última é o mais importante documento normativo para a proteção do meio ambiente em toda a história do Brasil, pois, além de instituir um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ainda deu um tratamento sistêmico e transversal ao tema, espraiando-o por toda a malha regulatória do Estado.

A partir da premissa de que a República Federativa do Brasil deve constituir-se como um Estado Democrático de Direito, socialmente justo e ambientalmente sustentável, todas as esferas do poder estatal precisam organizar-se de modo a buscar, por todos os meios legítimos e lícitos, a consecução dos objetivos que são inerentes a esse novo formato político institucional.

No campo do meio ambiente, o equilíbrio ecológico deve ser perseguido para se garantir também o bem-estar do povo, por meio de um modelo de desenvolvimento sustentável, que garanta o direito das atuais gerações de satisfazer suas necessidades de consumo e crescimento econômico, sem prejudicar o direito das gerações futuras de também poderem fazer o mesmo.

Do ponto de vista subjetivo, além desse dever estatal de proteção ao meio ambiente, existe um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que habilita a sociedade, por meio de representantes adequados, a defendê-lo em juízo. Essa defesa é feita principalmente pela via do processo coletivo, por meio da iniciativa de legitimados autônomos, entre os quais se destaca o Ministério Público.

A principal ferramenta de acesso à justiça para a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é a ação civil pública (ACP), pois por meio dela se busca, principalmente, resguardar o macrobem ambiental, ou seja, o meio ambiente como objeto de um direito ou interesse difuso, com o que se consegue beneficiar um número muito maior de pessoas por meio de um único processo.

A questão é saber se o poder judiciário consegue efetivamente cumprir sua função quanto à proteção judicial do meio ambiente, por meio de uma tutela eficaz. Se assim o fizer, o Estado estará em condições de, no mundo dos fatos, cumprir sua função de implementar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Caso contrário, se essa proteção judicial for apenas formal e inefetiva, longe se estará de cumprir essa promessa constitucional, violando-se, por um lado, o dever objetivo de proteção ao meio ambiente, e, por outro, desrespeitando também o direito de acesso à justiça, que não se esgota no ingresso em juízo, mas exige satisfação do direito reconhecido. Assim, é imprescindível que o processo como um todo e mais especificamente as decisões judiciais favoráveis ao meio ambiente sejam

efetivas no sentido de, em tempo razoável, cumprirem o máximo possível na realidade da vida vivida.

O desafio é especialmente difícil quando se leva em conta que se vive um momento de transição da sociedade industrial, principal elemento de identificação da primeira modernidade ou modernidade simples, para a sociedade de risco, que identifica a segunda modernidade ou modernidade reflexiva. Nesse momento, de um lado se verifica o aumento exponencial dos riscos, em decorrência da exacerbação das forças produtivas e do desenvolvimento desenfreado da tecnologia, e, de outro, a redução da capacidade do Estado em enfrentar esses novos desafios. Essas dificuldades são mais sentidas ainda em países menos desenvolvidos, onde a busca pela riqueza material ainda ofusca demasiadamente a necessidade de minimizar os novos riscos, os quais crescem e transformam-se em catástrofes. Nesses países, em razão do deslocamento de forças do centro para a periferia, sentem-se os efeitos da sociedade de risco sem se ter chegado nem perto de alcançar a plenitude da sociedade industrial, que tem sua garantia no *Welfare State*.

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a efetividade da ação civil pública que tem por objeto a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob o ponto de vista, de um lado, do arcabouço legislativo processual, que se entende que, embora possa ser aperfeiçoado, é o suficiente para garantir a efetividade do acesso à justiça em matéria ambiental do ponto de vista coletivo, e de outro, das condições estruturais e materiais de efetivação das decisões judiciais favoráveis ao meio ambiente, especialmente nos Estados menos desenvolvidos da Federação brasileira, como é o caso do Estado do Amapá.

Para esse fim, buscou-se medir o grau de efetividade das decisões favoráveis ao meio ambiente, dadas em sede antecipatória ou definitiva, proferidas nas ações civis públicas ambientais (ACPA) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Amapá, o qual serviu como paradigma para se extraírem conclusões mais amplas quanto ao papel do poder judiciário na função de garantir o equilíbrio ecológico e promover a proteção do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente em regiões periféricas de um país periférico como o Brasil.

A escolha das ACPAs ajuizadas na Justiça do Estado do Amapá deve-se a duas razões principais: a) ser o Estado do Amapá um dos mais preservados do Brasil, ainda conservando boa parte de sua cobertura de florestas original, situação que faz com que a atuação eficiente e eficaz dos órgãos públicos, entre eles os do Poder Judiciário, seja tão importante para que esse patrimônio possa se manter; b) ser este pesquisador um membro do Poder Judiciário Estadual, o que faz com que tenha grande interesse em averiguar a atuação

deste e, se for o caso, contribuir para seu aperfeiçoamento. A restrição a esse universo justifica-se pela imensa dificuldade em, para um pesquisador individual, recolher dados em outras unidades da Federação, seja pela distância, seja pela necessidade de ter acesso aos autos de cada processo a ser analisado, seja ainda pelas dificuldades de acesso.

Partiu-se da hipótese que a par de uma legislação que, embora não seja perfeita, é suficiente e adequada para promover a proteção do meio em juízo, o grau de efetividade das decisões em ações civis públicas ambientais é baixo, apresentando como causa principal as deficiências estruturais do Poder Judiciário e do Poder Executivo, que não dispõem dos meios materiais necessários ao cumprimento dos julgados, especialmente aqueles que veiculam decisões que envolvem a necessidade de implantação ou implementação de políticas públicas estatais.

Essa hipótese foi confirmada parcialmente pela pesquisa. Detectou-se a existência de dois tipos de ACPA, uma que se chamou atípica, que tem com réus principalmente os causadores de poluição sonora de baixo impacto e como fim a responsabilização individual, e outra que se denominou típica, que, em regra, tem como réu, sob a alegação de responsabilidade direta ou indireta, o poder público, e como objeto questões muito complexas, que demandam soluções que, por vezes, dependem da implementação de políticas públicas. São ações que têm processos de duas velocidades. O primeiro, com algumas exceções, segue a dinâmica normal dos processos individuais que tramitam na Justiça Amapaense, ou seja, tem curso rápido para os padrões brasileiros, chegando ao final, com resultados satisfatórios. O segundo, também com algumas exceções, obedece a ritmo muito mais lento, com longas paralisações e sem chegar a qualquer resultado efetivo. Nessa a parte a tese se confirma.

Havia também uma percepção inicial de que essa deficiência cresceria na medida em que aumentasse a distância em relação aos grandes centros urbanos ou, no caso do Estado do Amapá, da capital, onde está concentrada a maior parte dos aparelhos do Estado, o que indicaria uma relação entre o desenvolvimento urbano e a distribuição de recursos para resolver os problemas ambientais. As dificuldades de efetivo acesso à justiça em decorrência de limitações estruturais do poder público em comunidades mais distantes geograficamente poderia constituir também um problema concreto na efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a população desses locais.

Os dados, contudo, contrariaram essa ideia. A distribuição do aparelhamento do sistema de justiça, o número de ações civis públicas ambientais propostas e a efetividade dos respectivos processos não mostraram relação direta com a distância da capital. A relação

inicial que existe é mais de polarização extrema entre capital, com um enorme número de ACPA, principalmente das aqui chamadas atípicas, e interior, com um número bastante reduzido. A distribuição assimétrica, pelo que se pode observar, pode estar mais relacionada à estratégia institucional das Promotorias de Justiça com atribuições ambientais ou às opções pessoais de seus titulares do que com a questão geográfica ou populacional.

A teoria da sociedade de risco desenvolvida por Ulrich Beck, com os aportes trazidos por Morato Leite e Patrick Ayala para o estudo do Direito Ambiental no Brasil, fornece alguns elementos importantes para a compreensão das dificuldades de o Estado nacional, ente que abrange o Poder Judiciário, enfrentar os problemas ambientais postos pela sociedade moderna atual. Isso se torna ainda mais intenso em regiões pouco desenvolvidas do país, nas quais a estrutura do estado é ainda mais débil, encontrando-se, pode-se dizer, em um processo ainda de transição para o Estado moderno, na visão weberiana, e já tendo que enfrentar os problemas postos pela sociedade de risco, considerada pós-moderna. Tal teoria serve para justificar ainda mais a necessidade de se adotarem medidas judiciais preventivas na defesa do meio ambiente, bem como para se entender como a desorganização e a falta de estrutura dos órgãos ambientais não é algo circunstancial ou acidental.

A metodologia empregada teve como cerne o método hipotético-dedutivo de Karl Popper, pois a partir de observações prévias e com suporte em material teórico anterior é construída uma hipótese para a solução do problema apresentado, buscando-se falseá-la, com base em observação posterior de um aspecto quantitativo e qualitativo da realidade estudada, ou seja, se atesta, verificando se constitui resposta correta.

A análise tem enfoque qualitativo e quantitativo, pois busca, a partir do estudo aprofundado de uma realidade específica, testar e, eventualmente, reformular uma hipótese inicialmente levantada, a partir de uma valoração, produzindo teoria capaz de explicar não somente aquele caso, mais outros que guardem com ele semelhanças relevantes. Emprega-se, como instrumento auxiliar, o método quantitativo como meio para recolher e organizar os dados necessários à configuração do caso. Não se pode mais ficar preso, pelo menos não nesse tipo de estudo, ao dogmatismo puro da visão tradicional da ciência jurídica. É preciso avançar para os fatos, dialogar com eles, a fim de construir um quadro teórico mais rente à realidade social. Do contrário, dificilmente se poderá falar de efetividade de uma forma concreta, fazendo reformas e mais reformas legislativas que algumas vezes não resolvem e podem até tornar mais difícil alcançar os objetivos do legislador.

Os procedimentos metodológicos abrangeram a pesquisa bibliográfica e documental, com consulta à doutrina especializada no Direito Ambiental e em processo civil

coletivo, bem como a banco de dados de processos e autos de processo do Poder Judiciário do Estado do Amapá, dos quais se extraíram dados, com a finalidade de apurar a efetividade das ações ambientais no referido estado, em todas as comarcas distribuídas ao longo de seu território. Ao final se procedeu à análise dos resultados por comarca, isolada e comparativamente.

O período escolhido, de 2010 a 2014, justifica-se, por um lado, por não estar tão distante no tempo a ponto de se perder a atualidade do estudo, voltado para intervenção no momento presente da instituição, e, por outro, por não estar tão próximo a ponto de impedir a avaliação dos desdobramentos e do tempo de conclusão dos processos. Escolheu-se o período após uma análise preliminar do número de processos, de modo que, por um lado, se pudesse ter quantitativo suficiente para formar uma boa imagem da atuação da Justiça Amapaense nessa área e, por outro, que não inviabilizasse a realização da pesquisa, considerando principalmente o fato de se tratar de um trabalho individual e que exige a consulta direta a cada processo selecionado.

O controle metodológico da pesquisa é feito por meio da comparação com dados relativos aos processos individuais da justiça estadual amapaense, disponíveis nos bancos de dados da justiça estadual, os quais, segundo uma percepção pessoal, têm tramitação muito mais célere, com os dados nacionais do Poder Judiciário, disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio do Relatório Justiça em Números, além de outras pesquisas que contêm levantamento de dados semelhantes.

No primeiro capítulo se aborda o Estado Democrático de Direito Ambiental, uma proposta recente de concepção do Estado moderno, fundada na necessidade de ter como elemento constitutivo deste, de modo transversal, a consideração ao meio ambiente. Também enfoca-se o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que vai ser o objeto das ações analisadas. Finalmente, analisa-se a situação desse direito em um momento de emergência da sociedade de risco.

O segundo capítulo tem como objeto o direito de acesso à justiça na perspectiva ambiental, expondo-se os princípios e fundamentos deste, além dos meios para torná-lo efetivo. Trabalham-se alguns institutos do processo coletivo, que são essenciais para permitir a defesa do meio ambiente em juízo, segundo uma perspectiva que se poderia dizer pós-instrumentalista, pois, sem ignorar os avanços da fase instrumentalista do processo, iniciada por Candido Rangel Dinamarco, retoma-se a técnica processual sob uma perspectiva procedimentalista substancial, na linha de Aroldo Plínio Gonçalves, que revisita a teoria geral do processo civil segundo o pensamento de Elio Fazzalari. São também estabelecidas as bases

teóricas para se construir uma forma de objetivamente mensurar a razoável duração do processo e a efetividade do processo coletivo, para os fins desta pesquisa.

O terceiro capítulo contém a exposição da metodologia empregada na pesquisa, que é de suma importância para se entender e submeter a teste seus resultados. Apresenta-se um instrumento para mensuração da razoável duração do processo e da efetividade nas ACPA, para fins de testar a hipótese inicial.

Por último, no quarto capítulo, que constitui a parte mais importante do trabalho, são colocados os dados coletados, principalmente sob a forma de tabelas relacionadas aos tópicos a serem abordados, tais como distribuição espacial das ACPA, competência, legitimidade, entre outros. Ao final, promove-se a análise da efetividade, com base no instrumento apresentado no capítulo metodológico.

Também são apresentadas conclusões gerais sobre a pesquisa, especialmente quanto à confirmação ou refutação da hipótese inicial e encaminhadas proposições sobre a atuação da justiça amapaense na área ambiental.

1 DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO NA COLISÃO ENTRE O ESTADO AMBIENTAL E A SOCIEDADE DE RISCO

1.1 A dimensão ambiental do Estado moderno

1.1.1 Das origens do Estado moderno ao Estado liberal

O estado moderno surgiu como resposta histórica à descentralização política e ao pluralismo jurídico que vigeu na Europa ocidental durante o período denominado de Idade Média (aproximadamente de 476 d.C. a 1.453 d. C.). Após esse período, na época que se convencionou chamar de Renascimento, com o crescimento do comércio local, a integração de mercados distantes, o fortalecimento das monarquias, o crescimento das cidades e formação da classe burguesa, surge o ambiente propício para o nascimento do estado moderno. Esse fenômeno se inicia, segundo a maioria dos historiadores atuais, em meados do século XVI, dividindo-se a minoria restante entre os que retardam a sua ocorrência para o XVII e os que a antecipam para o século XV, atribuindo aos Estados italianos do *quattrocento* a primazia¹. Seja como for, o certo é que as inovações na organização da arte da guerra, da burocracia e da diplomacia vão consolidar-se mesmo na Espanha, França e na Inglaterra nos séculos XVI e XVII, já que as pequenas cidades-estado italianas não tinham o poderio necessário para isso, e naqueles se reuniram todos os elementos necessários, como a centralização sistemática do poder, além de exército e burocracia permanentes².

Esse estado será inicialmente teorizado e formulado por Maquiavel, o primeiro a buscar uma concepção de política dissociada da moral, com fundamento no poder em si mesmo. O objetivo dele era fornecer um instrumento teórico para orientar a ação do príncipe, capaz de permitir conquistar o poder e garantir a paz, que seria uma consequência da estabilidade do poder³. No seu mais conhecido e não tão bem compreendido livro – O

¹ FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente**. *Lua Nova* [online]. 2007, n.71, pp. 11-39. ISSN 1807-0175. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200002&script=sci_arttext. Acesso em: 13 ago. 2015, p. 16.

² FLORENZANO, 2007, p. 30-32.

³ SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtú*. In: WEFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14ª ed. São Paulo, Ática, 2006, p. 11-24.

príncipe –, Maquiavel⁴ (2002), ao indicar os meios pelos quais se conquista e, mais importante, mantém-se o poder político, ensina o que é necessário para se constituir um estado nos moldes que viriam a ser exigidos pela modernidade. Mais do que se ocupar com o que a política deveria ser, concentra-se no que ela é, uma arena de batalha onde os homens buscam de todos os modos alcançar seus objetivos. A partir dessa ideia, apresenta estratégias baseadas em antigas experiências, vividas pelos clássicos (romanos e gregos) e contemporâneas, presenciadas por ele, de como deveria agir o príncipe.

O trabalho intelectual de Maquiavel vai realçar as características fundamentais desse novo modelo estatal, que são, essencialmente (a) essa autonomia plena em que consiste a soberania, a qual não permite que sua autoridade não dependa de nenhuma outra autoridade, e (b) a profissionalização da atividade política e de seus desdobramentos, como a diplomacia e a administração, o que coincide com a ideia de racionalização realçada por Weber na conferência “A política como vocação”.

Nesse trabalho, Weber apresenta seu conhecido conceito, segundo o qual “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima”⁵. Em outra obra, ele acrescenta que denomina Estado uma empresa com caráter de associação política “quando e na medida em que seu quadro administrativo reivindica com êxito o monopólio legítimo da coação física para realizar as ordens vigentes”⁶. Essa definição, tanto quanto aquela extraída da obra de Maquiavel, reportam-se ao conceito sociológico ou político do Estado. Weber vê o Estado como organização, como uma associação de pessoas que detêm o poder político e o exerce de determinado modo na sociedade que lhe dá o substrato populacional. Diz respeito a um fenômeno do mundo sensível. Não se pode perder de vista que existe também um conceito jurídico de Estado, o qual encontra sua casa no mundo jurídico e vai variar de acordo com a concepção de Direito adotada, e que dificilmente vai coincidir em características e propósitos com aquela, embora devesse, especialmente no estágio do Estado de Direito. É justamente essa tensão entre o que o Estado é e o que deve ser, a fonte de diversos problemas de não realização do projeto jurídico da modernidade.

Um traço característico comum que se pode colher das lições de Maquiavel é a

⁴ MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Acrescido com os comentários de Napoleão Bonaparte. São Paulo: Hemus, 2002.

⁵ WEBER, Max. **Ensaio em Sociologia**. 3ª ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, p. 98.

⁶ WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. v. 2. Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 1999, p. 34.

existência de um poder central e estável, capaz de impor seu domínio, com a exclusão de qualquer outro, sobre um determinado território e população, seja por meio do poder absoluto e centralizado em um único indivíduo – o príncipe, ou de um grupo de indivíduos – o parlamento republicano.

O pensamento de Maquiavel marca, seguindo o pensamento de Salgado, o surgimento do Estado técnico, aquele em que o poder não tem mais um fim ético, de permitir a felicidade de todos ou a salvação pela fé religiosa, mas justifica-se em si e por si mesmo, através da técnica para conquistá-lo e preservá-lo, sendo a capacidade para fazer isso, com o uso de todos os meios adequados, aquilo que Maquiavel chama de *virtú*⁷.

Em uma perspectiva mais abstrata e teórica, caminha na mesma direção do pensamento de Maquiavel a definição de Estado formulada por Hobbes⁸, como pessoa única que, por concessão do povo, por meio de pactos mútuos de uns com os outros, recebe o poder para usar a força e os meios necessários à defesa e à paz comuns. É o grande Leviatã que garante o fim do estado de guerra de todos contra todos; inaugura a sociedade civil; e cria a propriedade privada e as noções de justo e injusto. Vale a pena lembrar que a palavra Estado, com o sentido atual, somente vai surgir na Alemanha do Século XIX. Coloca-se como um poder que restringe a liberdade daqueles que firmam o pacto social, que conservam apenas o direito original da autodefesa e que se impõe de forma absoluta e indivisível.

O Estado surge como uma necessidade de fugir da condição de guerra permanente que vigoraria antes do surgimento da sociedade civil, em decorrência da natureza egoísta e violenta do homem, que tendo capacidades físicas e mentais equivalentes e desejos insaciáveis pelos mesmos bens, buscaria satisfazer suas paixões à custa uns dos outros. É o medo da morte violenta e a busca da paz e segurança que levam ao pacto que faz surgir o Estado. Se por um lado tem o defeito de justificar um poder político absoluto, que quase tudo pode contra súditos que nada podem, tem a virtude de localizar no povo a origem desse poder. Esse Estado tem o poder de instituir leis civis, definindo o que é justo e injusto, bem como de julgar as controvérsias e de aplicar sanções, tudo com a finalidade de cumprir seu objetivo de manter a paz e a segurança de todos.

Um Estado com essas características é evidentemente um Estado mínimo, tendo como única missão a garantia da paz e segurança entre os homens em sua convivência. É evidentemente muito pouco se pensar que sob o manto de uma paz conquistada e mantida pela

⁷ SALGADO, Joaquim Carlos. **O Estado ético e o Estado poético**. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=3. Acesso em 15 ago. 2016, p. 5.

⁸ HOBBS, Thomas. **Leviatã**: ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo, EDIPRO, 2015, p. 156-157.

violência muita injustiça e opressão podem se esconder. Porém, não se pode também negar, que aí está o embrião do Estado de Direito, pois há um Estado legal, no qual os comandos do soberano, seja um único homem, seja uma assembleia, impõem-se a todos. Cria-se a ordem sob a qual a convivência humana pode vicejar em bases mais seguras. O único problema é que não se impõem ao próprio soberano, pois o rei não pode errar. Assim, tem-se um governo de homens e não de leis, pois estas não valem para todos eles.

Em Locke, as coisas mudam um pouco de figura, uma vez que ele via o estado de natureza não como uma luta de todos contra todos, na qual não seria possível a existência da paz, nem de qualquer desenvolvimento mais duradouro. Entendia que os homens no estado de natureza eram regidos pela lei natural, que tem origem na razão, a qual ordena que, além das suas próprias vidas, liberdades e bens, também deveriam, desde que isso não prejudicasse esses interesses, velar pela conservação dos outros, cabendo a cada um e a todos punir quem infringi-la⁹. Mas o fato de qualquer homem poder punir outro pela infração à lei natural traz inconvenientes como o de fazê-lo movido por paixões e interesses de prejudicar outrem¹⁰. Também se podem colocar nessa mesma categoria as mazelas decorrentes do estado de guerra que surge quando os homens tentam destruir ou dominar uns aos outros. Esses inconvenientes podem ser solucionados com o governo civil que assume, por delegação dos homens, o poder de aplicar sanções pelas infrações às leis e os conflitos entre os homens¹¹.

Para Locke, como se pode perceber, os homens relacionam-se amistosamente uns com os outros no estado de natureza e possuem, além da vida, o único direito reconhecido por Hobbes nesse estado, o direito à liberdade e à propriedade. Eles entram na sociedade civil, constituem o Estado, abrem mão de seus poderes auto-regulatórios para obter melhor fruição desses bens, não os transferindo para o soberano, mas apenas concedendo-lhe o poder de defendê-los contra os infratores e de intervir no caso de conflitos¹².

Com isso estabelece a diferença entre soberano, que é povo e é quem faz as leis, ou seja, expressa a vontade geral, e governantes ou magistrados, que são escolhidos pelo soberano para fazer cumprir a vontade geral¹³. Estes são como funcionários daquele, não podendo editar leis gerais e abstratas, mas apenas decretos específicos e concretos.

Porém, Rousseau diverge frontalmente de Locke em um ponto essencial, o de

⁹ LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. 4ª ed. São Paulo: Editora Vozes, 2006, p. 36-37.

¹⁰ LOCKE, 2006, p. 38.

¹¹ LOCKE, 2006, p. 61.

¹² LOCKE, 2006, p. 69

¹³ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Discursos sobre a Economia Política**. Trad. Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 1981, p. 28.

definição e aceitação da democracia, que para este é fundamentalmente representativa, sendo a vontade do povo formulada por ato de seus representantes eleitos, enquanto para aquele a vontade geral somente poderia ser expressa por meio de atuação direta dos indivíduos que compõem o corpo político. O povo reunido na praça deliberando sobre os negócios do Estado é o ideal. Democracia representativa seria para ele uma contradição em termos. Assim, no que tange ao exercício da soberania, só admitia a democracia direta. Já no exercício do governo, embora seja clara sua preferência pelos governos democráticos, possível nos Estados pequenos, admite governos monárquicos e oligárquicos, que seriam recomendáveis aos Estados com grandes e médios territórios¹⁴.

Estão aí traçados, em linhas bem gerais, a evolução do Estado moderno inicialmente absolutista, centralizador e restritivo da liberdade para um modelo mais liberal e democrático, mas sempre do ponto de vista formal, garantindo aos cidadãos, em maior ou menor grau, liberdades negativas, igualdade na lei e participação política na escolha de representantes e, indo mais longe, alguma participação política direta.

É óbvio que o contratualismo que se seguiu ao realismo político de Maquiavel não tem base científica, sendo fruto de construções racionalistas feitas com base em suposições hoje, em sua maior parte, desacreditadas por ciências como a biologia e a antropologia. São concepções convencionalistas que encontravam base em empirismo científico simplista¹⁵. A teoria da evolução das espécies, por exemplo, revelou que os seres vivos, por meio da seleção natural, sofrem variações ao longo do tempo, sendo que aquelas favoráveis à adaptação ao meio e à luta pela sobrevivência fazem com que os indivíduos que as tenham sofrido venham a passar adiante seus genes, tornando predominante na espécie a nova característica¹⁶. Por outro lado, também está bem demonstrado hoje que, além do fato genético, o que faz o homem é o viver em sociedade, compartilhando linguagem e práticas sociais com os outros da mesma espécie¹⁷. Com isso, não tem qualquer sentido pensar no ser humano no estado de natureza como alguém isolado e com características já definidas previamente, como se o homem tivesse existido eternamente do mesmo jeito.

Do ponto de vista filosófico, tais ideias também não se sustentam. Hegel, por exemplo, fez severas críticas às teses de Hobbes sobre a passagem do estado de natureza ao de

¹⁴ ROUSSEAU, 1981, p. 32-37.

¹⁵ DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. A crítica de Hegel ao direito natural. In: **Hegel, liberdade e Estado**. Coord. SALGADO, Joaquim Carlos; HORTA, José Luiz Borges. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 197-201.

¹⁶ DARWIN, Charles. **A origem das espécies através da seleção natural ou a preservação das raças favorecidas na luta pela sobrevivência**. Trad. Ana Afonso. Portugal: Planeta Vivo, 2009.

¹⁷ VELHO, Gilberto; CASTRO, Eduardo Viveiros de. O conceito de Cultura e o estudo das sociedades complexas: uma perspectiva antropológica. **Artefato**: Jornal de Cultura. Rio de Janeiro: Conselho Estadual de Cultura, n. 1, Jan. 1978, p. 3-4.

sociedade civil. Primeiro, quanto à suposta falta de unidade entre os indivíduos de unidade, que seria apenas aparente. Depois, ao individualismo, que tornaria a sociedade civil uma simples associação de indivíduos; por último, à escolha arbitrária de elementos contingentes que baseiam as razões da passagem de um estado a outro¹⁸.

Forte também é a crítica feita por Fukuyama¹⁹, ao ponderar que, além não existir um período humano pré-social, parece muito pouco provável que o primeiro Estado tenha surgido de um contrato social, se o seu principal objetivo era simplesmente obter vantagens econômicas visando a proteção de direitos de propriedades ou a provisão de bens públicos, já que as sociedades tribais, que o precedem, são muito igualitárias e livres.

Não obstante, é inegável que essa cosmogonia política, com todo seu caráter mitológico, acabou por tornar-se a fundação da ordem política moderna no Ocidente, que está profundamente impregnada por essas concepções. Ao comporem a cartilha política do movimento de independência das colônias inglesas na América do Norte, especialmente a vertente lockeana, e na Revolução Francesa, sobretudo o pensamento rosseauiano, essas ideias lograram alcançar a maior parte do mundo, infiltrando-se nas constituições de vários Estados.

O legado principal do contratualismo é, mesmo na linha hobbesiana, estabelecer controle sobre o poder do soberano, que deixa de tudo poder, já que encontra limitação no respeito aos direitos inalienáveis que o indivíduo traz do estado de natureza que, para Hobbes, seria apenas o de preservar a vida e sua integridade física e, para Hobbes e Rousseau, incluiria uma gama de diversos outros direitos. Entre esses direitos estão, além do primeiro mencionado, o de igualdade que, no Estado de natureza, apresenta-se potencialmente ilimitado e na sociedade civil, bastante restrito, mas subsiste especialmente como igualdade formal perante a lei.

Somente sob a égide de um Estado onde há limitação de poder, especialmente no qual se tenha uma carta política com a definição dos direitos mínimos do indivíduo perante o poder político, é que pode se falar na existência de direitos fundamentais que, posteriormente, mais especificamente depois da II Guerra Mundial, vão se universalizar, por meio do reconhecimento internacional a uma pauta mínima de direitos sem os quais não pode haver vida digna²⁰.

¹⁸ DUARTE, 2010, p. 205-206.

¹⁹ FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política**: dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2013, p. 46.

²⁰ JAYME, Fernando Gonzaga. **Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005, p. 14-15.

Não é à toa que se costuma estabelecer como um marco zero da história dos direitos humanos o *Virginia Bill of Rights*, de 12 de junho de 1776, e a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, de 26 de agosto de 1789, pois eles marcam o início da constitucionalização ou positividade dessas prerrogativas²¹, o que coincide com a afirmação do Estado nacional forjado sobre as ideias contratualistas inglesas e francesas.

O contexto econômico por trás desse quadro, especialmente na proposta de Locke, é a do desenvolvimento da economia capitalista, fomentado principalmente pela classe burguesa, que se torna dominante, a partir do papel de liderança na empresa capitalista. Superado o Mercantilismo, que estava por trás do Absolutismo, o Capitalismo precisa se livrar das amarras do poder estatal que ajudara a erguer, gerando um clima favorável para o reconhecimento dos chamados direitos humanos de primeira geração, que são basicamente direitos contra o próprio Estado e que visam sobretudo a garantia da propriedade, da liberdade e da segurança.

Um Estado nesse feito somente poderia aceitar e reconhecer a existência de direitos negativos, direitos a serem exercidos contra esse mesmo Estado, o qual deveria interferir o mínimo possível com os direitos dos súditos. A despeito disso, a junção desses diversos aspectos (separação de poderes, devido processo legal, respeito aos direitos individuais, alternância no poder, entre outros) deu lugar ao Estado de Direito que representa, em análise sintética, a subjugação do poder político às regras jurídicas, o que pode ser tida como a primeira grande característica do Estado moderno ocidental, conforme aponta Canotilho²². Com a formação do Estado inicia-se um jogo que se vai fazer eterno entre o poder e a liberdade, em um movimento dialético da mesma realidade ética, a política e o direito, que aparecem em uma unidade imediata no Estado grego e em uma unidade mediata no Estado Democrático de Direito²³.

Esses direitos, diversamente do que pode algumas vezes parecer aos leigos, não existiram sempre, nem são obtidos graciosamente. São filhos de um processo histórico, ou seja, nascidos em certas circunstâncias específicas, marcadas “por lutas de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas”²⁴.

Nesse ponto, é possível notar uma relação de conformação entre o Estado e os

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 500.

²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999, p. 19-21.

²³ SALGADO, *Op. cit.*, p. 3.

²⁴ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 5.

direitos humanos, já que aquele vai adaptar-se ao desenvolvimento histórico destes, conforme se verá a seguir. Ao mesmo tempo, é o Estado que vai tornar possível o desenvolvimento de novos direitos, ao positivá-los e promover-lhes a efetivação no mundo da vida.

Canotilho conclui que o conceito de Estado de Direito funda-se em algumas ideias essenciais desenvolvidas pela Filosofia Política inglesa, francesa, americana e alemã, consistindo basicamente: a) em primeiro lugar na obrigatoriedade de se adotar um processo justo, legalmente regulado, quando se tratar de julgar e aplicar sanções aos cidadãos; b) na preponderância das leis e costumes do país sobre a discricionariedade do poder estatal; c) na submissão dos atos do poder executivo (governo) aos representantes do povo, ou seja, ao parlamento; d) no direito e igualdade no acesso aos tribunais, para a defesa de direitos; e) na existência de uma Constituição, ou seja, de uma lei suprema à qual o próprio Estado e toda a legislação estão submetidos; f) na concepção de que somente haverá Constituição, se esta contemplar um catálogo de direitos fundamentais e uma organização do poder político baseada na separação de poderes; g) na vinculação do Estado à autonomia individual, o que lhe dá o caráter liberal, com reduzida intervenção na vida das pessoas²⁵.

Embora se possa criticar um Estado com essa conformação, alegando que ele é excessivamente formal, garantindo a manutenção do *status quo*, já que não intervém na sociedade, a não ser para garantir a ordem, o que pode significar simplesmente reprimir os despossuídos, o Estado totalitário, ou seja, o Estado do não Direito é uma opção bem pior, conforme se pode ver nas vivas cores da literatura, em obras como “1984”, de George Orwell, e “Admirável mundo novo”, de Aldus Huxley, onde o indivíduo aparece reduzido a simples fantoche de forças que não tem a mínima condição de controlar, assim como em fenômenos concretos como o Nazismo, Fascismo e Stalinismo, ditaduras à direita ou à esquerda, com seus milhões de mortes e profundo desprezo pela liberdade humana. O Totalitarismo na Alemanha nazista, por exemplo, criou as condições para a banalização do mal, quando o indivíduo comum, normal, sem qualquer traço característico de uma personalidade monstruosa, por obediência cega a leis e ordens superiores e da absoluta incapacidade de refletir sobre seu agir, é capaz de praticar atrocidades contra seus semelhantes²⁶.

Ao se observar a Constituição da República do Brasil de 1988 (CFRB/1988), especialmente o preâmbulo e os arts. 2º; 4º e 5º, constata-se claramente a opção do poder constituinte brasileiro por um Estado de Direito, fundado em uma constituição escrita na qual

²⁵ CANOTILHO, 1999, p. 24-27.

²⁶ ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um relato sobre a banalidade do mal.** Trad. José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 172.

se estabelece um rol de direitos fundamentais e a separação das funções estatais, com um sistema de freios e contrapesos para limitar o poder.

Essa evolução conformativa de que se falou já vai se fazer sentir na característica seguinte do Estado ocidental moderno mencionada por Canotilho, que é o seu caráter democrático²⁷. A formação da vontade estatal, principalmente quanto aos seus atos mais importantes, tem que se dar mediante participação popular, que nas democracias modernas ocorre sobretudo via representação política. A influência de Rousseau se fez forte, mas não o bastante para permitir a adoção da democracia direta, que ficou mesmo no passado, superada pela indireta. Esta, com seus diversos problemas, entre os quais talvez o mais grave seja a crise de legitimidade dos representantes, é ainda a única democracia possível na modernidade.

A democracia pode, de modo conciso, ser definida como a forma de governo em que parte expressiva da população de um país exerce o poder político, diretamente ou via representação por meio, principalmente, da escolha livre dos ocupantes dos cargos políticos e do acompanhamento das decisões governamentais, as quais se dão em público e em um ambiente de garantia dos direitos fundamentais²⁸. A representação é a parte predominante no conceito moderno de democracia, pois, dada à grande extensão territorial da maioria dos países, à numerosa população e à complexidade da vida moderna, em tempos atuais tornou-se efetivamente impossível a democracia antiga, ou direta²⁹, apesar de já haver quem sustente, com base na evolução da tecnologia da informação, a possibilidade de incrementar a democracia direta³⁰.

Essa definição atende, em linhas gerais, aos cinco critérios fundamentais para que se possa qualificar um regime de democrático, quais sejam, (a) participação efetiva, de modo que antes da tomada de decisão política todos os membros devem ter igual oportunidade de expor aos demais suas opiniões a respeito; (b) igualdade de voto, que é a possibilidade igual de todos votarem e de cada voto ser igual a todos os outros; (c) informação suficiente, pois é necessário que os membros tenham possibilidade real de conhecer as alternativas às propostas apresentadas e suas consequências; (d) controle do programa de planejamento, o que significa que os membros podem decidir como e quais questões podem ser colocadas no planejamento das decisões a serem tomadas; e (e) inclusão de todos os adultos, garantindo-se a participação

²⁷ CANOTILHO, 1999, p. 17.

²⁸ RAMOS, Carlos Fernando Silva Ramos. Estado, democracia e Poder Judiciário no Brasil. In: **Fórum Administrativo: Direito Público**. Ano 9, n. 97 – março/2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 12-19.

²⁹ DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001, p. 41.

³⁰ SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6>. Acesso em: 9 set. 2016, p. V.

da maioria³¹.

O aspecto mais importante nesse conceito de democracia é a participação popular, especialmente no que diz respeito à produção dos atos normativos abstratos que vão reger a vida das pessoas, que somente são válidos, ou seja, obrigam, se editados segundo o modelo de processo legislativo previsto na Carta Política, com a participação dos representantes eleitos pelo povo. A regra básica é que somente pode o cidadão ser afetado por um ato estatal abstrato se tiver ele, de algum modo, participado no procedimento para sua elaboração. Daí porque não há como separar a ideia de Estado de Direito e Democracia. É esta que dá àquele legitimidade. Observa-se que essa exigência de participação da pessoa afetada como um requisito para a legitimidade abrange os atos concretos, como os praticados no exercício da administração ou da jurisdição, mediante contraditório, o qual, quando efetivado de forma plena e substancial, dá o perfil democrático para a atuação do Estado.

Na CFRB/1988, a Democracia não se apresenta apenas como forma de governo obrigatória para o Estado brasileiro, mas também como princípio. Entende-se princípio aqui, tanto como mandamentos de otimização, que determinam que algo seja feito, não feito ou permitido, na medida das possibilidades jurídicas e fáticas existentes³², ou seja, como norma abstrata dotada de coercitividade, quanto como elemento que tem a função essencial de ordenar, dar sentido e coerência sistêmica ao conjunto de normas positivas, que sem eles jamais poderia receber a denominação de ordenamento jurídico³³.

Nesse contexto, profundamente individualista e no qual a preocupação principal é o livre exercício da atividade econômica, não há, evidentemente, espaço para considerações ambientais mais amplas. Essas, quando presentes, restringem-se a iniciativas públicas e privadas voltadas à conservação da natureza.

1.1.2 O Estado social

Do Estado Democrático de Direito, que ainda se sustenta em bases formais, especialmente em direitos negativos, de não intervenção, exercitáveis sobretudo contra o Estado, passasse, especialmente na Europa depois da II Grande Guerra, a um período de

³¹ DAHL, 2001, p. 49-50.

³² ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 90-91.

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 1994, p. 93.

afirmação de direitos sociais, que representa a busca por justiça social e igualdade substancial, consubstanciando o que se passou a conhecer como *Welfare State*³⁴.

Estado de bem-estar significaria uma nova proposta institucional de organização estatal que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover serviços e benefícios sociais aos indivíduos, compensando as desigualdades inerentes ao sistema capitalista³⁵. O Estado de bem-estar, posterior à década de 1950, pode ser considerado uma concepção mais avançada dos chamados “serviços sociais” que foram promovidos, por exemplo, em países como a Alemanha de Bismarck no século XIX, durante período de intensa industrialização³⁶.

Sejam o reconhecimento e a promoção dos direitos sociais pelo Estado resultados de uma estratégia da classe capitalista, como forma de obter maior cooperação da classe trabalhadora e aumentar o consumo em período de grande expansão industrial, seja fruto das lutas da classe trabalhadora por melhores condições de vida³⁷, o certo é que esse é um aspecto social da cidadania imprescindível para que esta, globalmente considerada, seja possível³⁸. Dominou de tal forma o panorama político a partir dos anos 1950 até os anos 1980, que acabaram por ser incorporados por muitos Estados, inclusive por meio das Constituições. O Estado não pôde mais abrir mão - pelo menos por um tempo – da sociabilidade³⁹.

Foi o que ocorreu com a CFRB1988, que: a) coloca como fundamentos do Estado brasileiro a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art. 1º, II a IV); b) estabelece como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e a marginalização e redução das desigualdades sociais e regionais; a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I a IV); c) elenca extenso rol de direitos sociais os mais diversos, com vantagens e garantias que vão do emprego à previdência social, passando por educação, moradia e tantas outras (arts. 6º a 11).

³⁴ GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil**. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi61aePoerOAhXFI ZAKHWboDk0QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fpdf%2Frap%2Fv40n2%2Fv40n2a03.pdf&usq=AFQjCNFX8KojNaq8ursMfzbIYsF-Thz00g&sig2=Y-TmOf8v56LwthRN6kH2wA&cad=rja>. Acesso em: 30 ago. 2016, p. 204.

³⁵ GOMES, *Op. cit.*, p. 203.

³⁶ GOMES, *Op. cit.*, p. 204.

³⁷ GOMES, *Op. cit.*, p. 210-211.

³⁸ MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 73.

³⁹ CANOTILHO, 1999, p. 18.

A tentativa de construir um estado do bem-estar social no Brasil, a partir de opção constitucional, deu-se um pouco tardiamente no Brasil, já no final da década de 1980, quando o modelo passava por profunda crise em decorrência de variados fatores, como queda da produção industrial, elevação das taxas de desemprego, envelhecimento da população e queda de arrecadação⁴⁰. Apesar disso, contudo, não se pode ignorá-la, havendo que se buscar realizá-la, sob pena de negar vigência à Constituição, o que representaria a derrocada do Estado de Direito, visto que essa dimensão social agora integra sua essência.

É importante ressaltar que a evolução do Estado moderno ocidental não se faz com a superação de suas características anteriores, da mesma forma que os direitos fundamentais não surgem em categorias que vão se sucedendo⁴¹, mas em dimensões que se vão incorporando e que têm que coexistir da forma mais harmônica possível. Assim, as políticas, programas e ações do Estado social somente podem ser adotados a partir da escolha democrática feita com base na elaboração de leis e outros atos normativos que as prevejam, os quais também não podem violar os direitos civis, nem ignorar as restrições impostas pela necessidade de preservar e proteger o meio ambiente.

Vale dizer, ainda, que um Estado com os contornos do *welfare state* não poderia, em seu apogeu, conceber a existência de direitos ligados ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois, seja no regime capitalista, seja no socialista, a busca pelo progresso material e pelo pleno emprego exige uma exploração desenfreada dos recursos naturais. Esses novos direitos somente puderam surgir quando esse modelo estatal entrou em crise, na década de 1970, com a denominada “crise do petróleo”, que despertou a consciência geral para os limites do crescimento e a esgotabilidade dos recursos naturais⁴².

Esse novo momento na evolução do Estado é resultado de uma grave crise na conservação dos recursos naturais, extremamente pressionados pela exploração desmedida, e de eliminação dos resíduos da atividade industrial humana, que acabou por gerar contaminação em larga escala da terra, do ar e da água, com reflexo negativo na qualidade de vida da própria humanidade, sentida a partir da segunda metade do século XX. As transformações nesse breve século XX foram tão rápidas, intensas e profundas, causando

⁴⁰ ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do *welfare state* na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, ano 1995, p. 73-111. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519950001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2016, p. 73-74.

⁴¹ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª ed. Revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007, p. 55.

⁴² FERSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Sociambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 95.

tanto impacto no Planeta Terra como um todo, que um grupo de geólogos (*Working Group on Anthropocene*), da Comissão Internacional de Estratigrafia, propôs recentemente a necessidade de declarar a existência de uma nova era geológica, o Antropoceno. Essa era teria início nos anos 1950, sendo marcada pela dispersão de elementos radioativos, pelos testes com bombas nucleares, além de outros sinais, como poluição por resíduos plásticos, fuligem gerada pelas fontes de energia, concreto e mesmo de ossos deixados pela proliferação global das galinhas domésticas⁴³.

O movimento ambientalista, que é consequência da tomada de consciência quanto a essa crise, começa a aparecer após a II Guerra Mundial, nos anos 1950 e 1960, com a fundação da União Internacional para a Proteção da Natureza (UIPN), em 1948, por um grupo de cientistas vinculados às Nações Unidas, e a realização da Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e Utilização de Recursos, em Lake Success, Nova York, 1949, podendo esta última ser considerada o primeiro grande acontecimento no surgimento do ambientalismo⁴⁴. Também é possível citar o Fundo para a Vida Selvagem (WWF), a primeira organização não governamental ambiental de espectro verdadeiramente mundial, criada em 1961⁴⁶. Igualmente relevante foi a projeção na opinião pública causada por Rachel Carlson, com seu livro *Silent Spring*, em 1962, no qual divulga os danos causados às aves por pesticidas inseticidas químicos⁴⁷. Vale lembrar também a influências de visões pessimistas e catastróficas sobre continuidade do uso de recursos naturais pela humanidade, como o que se vê em Hardin, com sua tragédia das áreas comuns, e, a partir de 1968, nos estudos do Clube de Roma, que, baseado em análises de modelos computacionais, passa a defender a tese de que a única solução para a degradação ambiental é reduzir drasticamente o crescimento econômico e populacional⁴⁸.

A década de 1970, fortemente marcada pela Conferência de Estocolmo (1972), registrou o começo da preocupação do sistema político (governos e partidos) com a problemática ambiental, bem como a expansão das agências estatais de meio ambiente e a

⁴³ THE GUARDIAN. *The Anthropocene epoch: scientists declare dawn of human-influenced age*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/29/declare-anthropocene-epoch-experts-urge-geological-congress-human-impact-earth>. Acesso em: 4 ago, 2016.

⁴⁴ LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In: CAVALCANTI, Clovis (org.) **Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável**. São Paulo: Cortez; Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995, p. 45.

⁴⁵ McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992, p. 53.

⁴⁶ LEIS; D'AMATO, 1995, p. 46.

⁴⁷ McCORMICK, 1992, p. 63.

⁴⁸ McCORMICK, 1992, p. 85-86.

implantação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP)⁴⁹. Na década seguinte, já se encontram os partidos verdes tendo um expressivo papel, e o sistema político partidário da maior parte das democracias ocidentais numa fase de absorção e institucionalização das questões ambientais⁵⁰. A Comissão Brundtland, constituída em 1983 pela Organização das Nações Unidas (ONU), publicou seu conhecido relatório *Our common future*, em 1987, pela primeira vez relacionando meio ambiente e desenvolvimento econômico. Houve, porém, deficiência na abordagem dos problemas ambientais, feita de modo fragmentário e com enfoque nos efeitos e não nas causas⁵¹. Ainda assim, foi esse relatório que tornou conhecida a expressão “desenvolvimento sustentável”, entendido como aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades⁵².

É principalmente depois da Conferência de Estocolmo, e sob forte influência de suas diretrizes, que diversos países começam a modificar suas constituições, para incluir normas de proteção ao meio ambiente, a exemplo do que acontece com Grécia (1975), Portugal (1976) e Espanha (1978)⁵³

Nessa mesma década, no Brasil, viria a ser promulgada a nova Constituição Federal, marcando o fim do regime militar, e que revelaria uma profunda preocupação com o meio ambiente, dedicando-lhe um capítulo inteiro. Ainda sob forte influência da Conferência de Estocolmo⁵⁴, consagrou-se pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, estabelecendo mecanismos para a sua garantia. As normas constitucionais sobre o meio ambiente virão a refletir-se sobre a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA), impondo sua reinterpretação, além de vincular o legislador infraconstitucional ao dever de produzir as leis necessárias à efetivação das novas disposições, como a que trata da responsabilidade da pessoa jurídica por crime ambiental.

O Art. 225 da CFRB1988 abre o capítulo referente ao meio ambiente, proclamando que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à

⁴⁹ LEIS; D’AMATO, 1995, p. 46.

⁵⁰ LEIS; D’AMATO, 1995, p. 46.

⁵¹ McCORMICK, 1992, p. 189.

⁵² COMISSÃO MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 9.

⁵³ BENJAMIN, Antônio Hermann. *Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 61-62.

⁵⁴ BENJAMIN, 2007, p. 87.

coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Trata-se de verdadeira revolução copernicana no ordenamento jurídico brasileiro, deixando de lado a percepção dos bens ambientais de modo individualizado e concreto, para focar no aspecto global, vendo-o em sua dimensão sistêmica e totalizante, como uma qualidade que abrange as relações estabelecidas entre os diversos elementos e forças que o compõem.

O equilíbrio ecológico mencionado pela norma é um estado de balanceamento dinâmico entre os organismos vivos e o seu entorno natural, que se mantêm relativamente estáveis, sujeitos a mudanças graduais em decorrência do suceder natural⁵⁵. É óbvio que o meio ambiente está sujeito a mudanças, não se podendo pretender que equilíbrio signifique imobilidade e permanência. As relações entre os seres vivos e seus ecossistemas vão mudando continuamente ao longo do tempo, às vezes até mesmo de forma brusca, como aconteceu com a queda do meteoro que implicou na extinção dos dinossauros. Ocorre que as mudanças na natureza, em geral, salvo a ocorrência de desastres naturais, ocorrem de forma mais lenta. A questão do desequilíbrio ecológico tem a ver principalmente com a intervenção humana, desmedida e exagerada, provocando alterações muito rápidas nos ecossistemas, sem dar-lhes a possibilidade de adaptação, gerando esgotamento dos recursos naturais não renováveis e degradação resultante do depósito de resíduos, e, em consequência, dificuldades para a manutenção e progresso da vida de um modo geral. Pode-se dizer, aliás, que após o desenvolvimento da agricultura e da pecuária, há cerca de 10.000 anos, os ecossistemas habitados pelo ser humano entraram em permanente desequilíbrio, em razão da enorme elevação da produção de biomassa em relação ao gasto com respiração, que no estado de equilíbrio natural, é praticamente idêntico. Assim, o caso seria menos de manter e mais uma tentativa de recuperar o equilíbrio ecológico perdido ou, de pelo menos não agravar o desequilíbrio hoje vivido.

Embora o coração do Estado Ambiental esteja sediado no art. 225 da Constituição Federal, nele não se esgota, pois se articula com diversos outros dispositivos constitucionais, especialmente no inciso XXII do art. 5º e o inciso VI do art. 170, o inciso II do art. 186, constituindo uma verdadeira ordem normativa constitucional ambiental, a qual encontra sua coerência e articulação no conjunto de princípios jurídico-ambientais encontrados naquele dispositivo central.

⁵⁵ WWF. Ecological balance. Disponível em: http://wwf.panda.org/about_our_earth/teacher_resources/webfieldtrips/ecological_balance/. Acesso em: 3 set 2016.

A fonte primeira é o que se o pode chamar de princípio da responsabilidade de longa duração, o qual impõe o dever de os Estados e outras organizações políticas a adotarem medidas de proteção, especialmente de caráter preventivo, ordenadas à garantia da sobrevivência da espécie humana e da existência condigna de futuras gerações, assim como todas as formas de vida que garantem o equilíbrio ambiental⁵⁶. Esse princípio maior se desdobra em quatro outros, quais sejam: a) o princípio do desenvolvimento sustentável; b) o princípio do aproveitamento racional dos recursos naturais; c) o princípio da salvaguarda da capacidade de renovação e estabilidade ecológica destes recursos; e d) o princípio da solidariedade intergeracional. Tais princípios básicos, por sua vez, desdobram-se em vários outros mais específicos e setoriais, como os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, do usuário-pagador etc.

Essa complexa malha normativa ambiental, que inclui normas principiológicas e regras jurídicas de variados tipos, tanto primárias, conformando comportamentos, quanto secundárias, estabelecendo competências⁵⁷, com o objetivo final de garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a todos, deve, por força do princípio da unidade da constituição⁵⁸, harmonizar-se com as outras dimensões fundamentais do Estado brasileiro, quais sejam: a) o da juridicidade, já que a normatividade ambiental há de ser imposta segundo as regras do Estado de Direito; b) o da democracia, pois a proteção ambiental e a garantia ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser feita por meio de decisões tomadas em um regime de escolhas feitas pela maioria, com respeito às minorias; e c) a defesa do meio ambiente deve se harmonizar, tanto quanto possível, com a busca do desenvolvimento e do progresso, permitindo a elevação da qualidade de vida material das pessoas. Deve-se notar que essas dimensões precisam ser observadas inclusive pelo Poder Judiciário quando atua na decisão de conflitos ambientais, por meio de seu principal instrumento, que é o processo, o qual, precisa basear-se em procedimentos legalmente construídos, que admitam a participação direta ou indireta de todos os atingidos e ter uma preocupação, nem que seja subsidiária, com as repercussões sociais de suas decisões.

Um Estado como esse há de basear-se em uma normatividade ambiental ancorada na Constituição, e tem quatro dimensões essenciais: a) a garantístico-defensiva, no sentido de defesa contra ingerências ou intervenções do Estado e demais poderes públicos; b) a

⁵⁶ CANOTILHO, 2007, p. 6.

⁵⁷ HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. Trad. de Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martis Fontes, 2009, p. 105-106.

⁵⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 226-227.

positivo-prestacional, uma vez que cumpre ao Estado e a todas as entidades públicas assegurar a organização, procedimentos e processos de realização do direito ao meio ambiente; c) a jurídica-irradiadora para todo o ordenamento, que vincula as entidades privadas ao dever de respeitar o direito dos particulares ao meio ambiente sadio⁵⁹.

Mas não basta a previsão normativa para que essa nova dimensão estatal se concretize. A força normativa da Constituição quanto à sustentabilidade ambiental vai depender da capacidade de concretização do programa político por ela gerado, o que implica que: a) o direito ao meio ambiente colocado como bem constitucional autônomo obriga as autoridades dos poderes legislativo, executivo e judiciário a levar em conta nas decisões que envolvem conflitos constitucionais a reserva constitucional ao meio ambiente; b) a liberdade de conformação política do legislador no campo das políticas ambientais não está sujeita a retrocesso; c) o sucessivo e reiterado descumprimento dos deveres impostos pela normatividade ambiental constitucional dos poderes públicos pode gerar situações de omissão constitucional capazes de caracterizar a responsabilidade jurídica do Estado; d) o Estado, assim como os demais agentes públicos e privados, é obrigado a agir ativa e positivamente na proteção do meio ambiente, seja qual for a forma de atuação jurídica (legislativa, planejadora, executiva ou judicial)⁶⁰.

Por último, é importante a considerar que as novas dimensões do Estado não se excluem nem anulam, mais se complementam e entrelaçam. A sustentabilidade ambiental deve ser buscada por meio de instrumentos jurídicos forjados dentro dos limites constitucionais e legais, promovendo os direitos sociais das comunidades humanas em um ambiente democrático. Daí a difícil missão de conciliar desenvolvimento e meio ambiente ecologicamente equilibrado, pois em sociedades capitalistas como a brasileira há grupos com grande poder de influência que buscam fazer prevalecer interesses contrários ao meio ambiente. Em suma, pode-se dizer que a expressão Estado Democrático de Direito abrange a dimensão ambiental, o que faz com que não se possa considerar uma organização política como tal sem que esta última esteja presente.

⁵⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Europeia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 4-5.

⁶⁰ CANOTILHO, 2007, p. 5.

1.2 O direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado⁶¹

O elemento chave para a compreensão dessa nova dimensão do Estado moderno passa pela compreensão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O enunciado normativo do *caput* do art. 225 da CRFB1988, em sua primeira parte, comporta um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O fato de não poder ser reclamado a título individual não é óbice a que se o aceite como direito subjetivo. É um direito difuso da coletividade, tendo por interessados sujeitos indeterminados e indetermináveis ligados pelo fato de compartilharem um ambiente comum, tal qual definido pelo inciso I parágrafo único do art. 81 do Código de Defesa do Consumidor.

Porém, nem todos aceitam a existência de um direito fundamental ao meio ambiente. Embora sejam, minoria na doutrina, seus argumentos não são irrelevantes. Um deles é que se trataria de fórmula vazia, visto não ser possível sustentar a existência de um direito subjetivo autônomo ao meio ambiente, ainda que de natureza coletiva, mas apenas de um dever geral de cuidado atribuível a todos, em razão da vivência em comunidade⁶². Não seria possível atribuir uma posição subjetiva de vantagem autônoma em relação ao meio ambiente que não seja reduzível diretamente à saúde, ao bem-estar individual ou à alguma dimensão da dignidade humana⁶³. A opção teórica desta pesquisa orienta-se no sentido de que tomar o direito ao ambiente como um direito fundamental de natureza coletiva encontra respaldo na CRFB1988 e na legislação infraconstitucional, além de ser uma técnica jurídica que reforça a proteção ambiental, como será explicitado a seguir.

Pode-se considerar o direito subjetivo como uma figura deôntica que não pode existir sem um dever jurídico correspondente. Se o direito é o poder de exigir de alguém uma conduta, esse alguém tem o dever jurídico de prestá-la⁶⁴. O direito subjetivo em sentido estrito “só existe quando a situação subjetiva implica a possibilidade de uma pretensão, unida à exigibilidade de uma prestação ou de um ato de outrem”, podendo-se defini-lo, de forma sintética, como “a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de

⁶¹ O conteúdo deste tópico, com algumas modificações, tem origem no Item 2.4 do Capítulo 2 da Dissertação de Mestrado deste pesquisador, intitulada “Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental”, posteriormente publicada sob a forma de livro pela Editora da Universidade Federal do Amapá, conforme consta nas referências.

⁶² GOMES, Carla Amado. **Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente**. Dissertação (Doutoramento). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007, p. 99-100.

⁶³ GOMES, 2007, p. 99-100.

⁶⁴ BOBBIO, 1992, p. 8.

direito atribuem a alguém como próprio”⁶⁵. A característica mais importante do direito subjetivo é que ele é dotado de exigibilidade, ou seja, seu titular tem o poder de requerer do Estado que force o obrigado a efetivamente cumprir aquilo a que se obrigou, sob pena de sofrer as consequências negativas previstas na norma que estabeleceu a obrigação. No caso do direito ao meio ambiente, na acepção difusa, sua fruição somente pode ocorrer no âmbito coletivo, não sendo redutível a posições subjetivas individuais.

Esse direito subjetivo está entre os considerados direitos fundamentais, que constituem a espinha dorsal do Estado de Direito, enquadrando-se entre os direitos fundamentais de terceira dimensão. Muito embora a norma do art. 225 da CF/1988 não integre os róis de direitos fundamentais previstos no arts. 5º, 6º e 7º, pode-se enquadrá-la como tal a partir da cláusula de abertura prevista no art. 5, § 2º, da referida carta, que diz que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte, conforme propõe Belo Filho⁶⁶. Pode-se estabelecer o vínculo entre a norma do *caput* do art. 225 e a do §2º do art. 5º por meio dos princípios constitucionais, situação que se consegue visualizar sem muita dificuldade.

Adotando-se a tipologia proposta por Canotilho, tem-se quatro tipos essenciais de princípios constitucionais: a) os princípios jurídicos fundamentais são aqueles “historicamente objetivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica e que encontram uma recepção expressa ou implícita no texto constitucional”, tal como a proibição de retrocesso na realização dos direitos fundamentais e o do acesso à justiça; b) os “princípios politicamente conformadores são os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”, do qual são exemplos os que definem as forma de Estado e de governo; c) os princípios constitucionais impositivos são aqueles que impõem “aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas”, como se no princípio que determina ao Estado redução das desigualdades e da pobreza; d) os princípios-garantia são aqueles que visam atribuir direta e imediatamente uma garantia aos cidadãos, como os de *nullum crimen sine lege e de nullapoena sine lege*)⁶⁷. Todos esses tipos de princípios são encontrados na Constituição Federal de 1988, podendo servir de suporte para invocação da cláusula de abertura a fim de reclamar o reconhecimento da

⁶⁵ REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 260.

⁶⁶ BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. 480 p. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2006, p. 353.

⁶⁷ CANOTILHO, 2002, p. 171-173.

fundamentalidade de uma norma fora do catálogo.

No caso da norma prevista no art. 225, dentre os diversos princípios que podem sustentá-la, destaca-se o próprio princípio da preservação ambiental, também conhecido como princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é, a um só tempo, impositivo e conformador, pois estabelece um objetivo a ser cumprido pelo Estado e pela sociedade, além de impor tarefas ou deveres ao legislador infraconstitucional, ao Estado e à sociedade civil⁶⁸. O objetivo ou valor fundamental que perpassa toda a estrutura do Estado, projetando-se em todas as esferas e instâncias do poder público, é a preservação e a recuperação do meio ambiente, como forma de garantir a vida digna ao ser humano.

De tal princípio decorrem diversos outros que impõem deveres ao Estado e à sociedade, como: o princípio da prevenção, que orienta para uma abordagem que evite a ocorrência do dano, ao invés de concentrar-se na busca da reparação; o princípio do desenvolvimento sustentável, que obriga a adoção de mecanismos de crescimento econômico que atendam às necessidades das presentes gerações sem prejudicar o direito das futuras gerações de também satisfazerem as delas; o princípio do poluidor-pagador, que determina a imposição de encargos pecuniários sobre aquele que polui; entre outros⁶⁹.

Esse princípio fundamental articula-se com outros encontrados em diversas partes do texto fundamental. Sua ligação com os direitos à vida e à saúde, por exemplo, são evidentes, na medida em que não é possível pensar em realizá-los plenamente sem que se tenha por garantido um ambiente minimamente equilibrado e saudável. Não custa lembrar que a poluição do ar, da terra e do mar tem causado ao longo das últimas décadas incontáveis doenças e mortes entre inúmeras espécies vivas, entre as quais se inclui o próprio homem⁷⁰.

Não menos óbvia é sua interligação com o princípio da dignidade da pessoa humana, que sem ser constituir-se em direito, pois é algo intrínseco à própria natureza humana, é valor fundamental e diretriz inafastável de todo o sistema político-jurídico da República Federativa do Brasil. Trata-se de um mega princípio que constitui um valor unificador de todos os direitos fundamentais, os quais acabam por ser desdobramentos e forma de concretização dele⁷¹. O princípio em tela carrega a ideia de que o ser humano é fim e não meio da atividade estatal, tendo um valor intrínseco próprio, razão pela qual é titular de uma série de direitos fundamentais que devem ser reconhecidos e respeitados pelo Estado e

⁶⁸ BELLO FILHO, 2006, p. 338.

⁶⁹ RAMOS, Carlos Fernando Silva. **Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental**. Macapá: Editora da UNIFAP, 2015, p. 114.

⁷⁰ RAMOS, 2015, p. 114-115.

⁷¹ SARLET, 2007, p. 107 e 123.

pelos seus semelhantes⁷². A existência de um meio ambiente desequilibrado e doentio não permite a realização de muitos dos direitos fundamentais, e, por conseguinte, torna impossíveis a promoção e preservação da dignidade humana⁷³.

Por ser fundamental, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a) pode entrar, em pé de igualdade, no jogo de ponderação com outros direitos fundamentais, sendo que com muitos deles tem uma relação sinérgica ao invés de conflituosa; b) constitui cláusula pétrea, não podendo ser suprimido pelo legislador reformador, pois está sob a proteção da norma prevista no art. 60, § 4º, da CFRB1988; c) tem a norma que o alberga tem como aplicação imediata, apesar de ser em parte programática, nos termos do disposto no art. 5º, § 1º, da referida Constituição. Também se pode dizer que é direito marcado pela irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade, já que não pertence a ninguém particularmente e afeta gerações que se sucedem no tempo⁷⁴.

A segunda parte do *caput* do art. 225 contém um dever geral, atribuído a todos, ou seja, ao Poder Público e à coletividade, de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. É a contraparte do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que, sendo uma prerrogativa exigível e dado o caráter relacional do direito, o qual, pelo menos em um de seus aspectos, põe-se como ordens destinadas a tornar obrigatórios certos comportamentos, tem que admitir a existência de um sujeito passivo.

O que muda, em relação tanto ao sujeito ativo, quanto ao passivo, é a constituição coletiva de ambos, que não são integrados por indivíduos ou entes indeterminados, embora possam, especialmente quanto aos últimos, nos casos concretos, recair o dever de cumprir a norma sobre indivíduos e entidades específicas. A fixação desses deveres é extremamente necessária, haja vista que a maioria das agressões ao meio ambiente nos planos local, regional e nacional decorrem de condutas comissivas ou omissivas do Estado, de entidades, grupos ou mesmo de indivíduos, de modo que o descumprimento desses deveres pode gerar responsabilidade administrativa, civil e penal, o que funciona como instrumento de desestímulo a tais condutas.

É verdade, contudo, deve-se ressaltar, que vem se revelando promissora no campo da política ambiental o maior uso das ferramentas de incentivo econômico, com vistas a estimular boas práticas ambientais no mercado, reduzindo o emprego dos instrumentos de

⁷² SARLET, 2007, p. 114 e 119.

⁷³ RAMOS, 2015, p. 115.

⁷⁴ BENJAMIN, 2007, p. 98.

comando e controle, que tendem a ser mais onerosos e menos eficientes que aqueles⁷⁵. Acredita-se que o ideal é uma conjugação inteligente dos dois tipos de instrumentos, para que se possa obter maior eficiência, eficácia e efetividade na aplicação das normas ambientais.

Paralelo a esse dever explícito e positivo, de defender e promover o meio ambiente, existe outro implícito e negativo: o de não o degradar⁷⁶, o qual, se pode dizer, é uma decorrência lógica do primeiro. Antes de proteger e promover o meio ambiente, exige-se do Estado que não polua. Pode parecer algo desnecessário, mas é de fácil constatação que, na prática diária da administração pública, se está mais próximo do Estado poluidor do que do Estado ambiental⁷⁷.

Entre os deveres explícitos e expressos impostos ao Estado, no art. 225, estão os de:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
- II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
- III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;
- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (§ 1º).

Aos particulares em geral, mas também ao Estado, quando explorarem recursos minerais, foi atribuído também a obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei (§ 2º).

O § 3º estabelece a ampla responsabilidade jurídica em razão do descumprimento dos deveres ambientais que importarem em condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, sujeitando -os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

⁷⁵ REIS, Eustáquio J.; MOTTA, Ronaldo Serôa da. *The application of economic instruments in environmental policy: the Brazilian case*. **Revista Brasileira de Economia**. v. 48, n. 4. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 551-552).

⁷⁶ BENJAMIN, 2007, p. 114.

⁷⁷ ALVES, Sérgio Luís Mendonça. **Estado poluidor**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003, 179-215.

Pode-se ver que o intuito de estabelecer um conjunto de condutas exigíveis de forma cogente do Estado, em todas as suas esferas e compartimentações, com vistas à proteção e promoção do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de modo que se espera do legislador que aprimore a ordem jurídica ambiental; do Poder Judiciário, uma rápida e vigorosa aplicação da lei nos conflitos ambientais, dando a interpretação que melhor proteja o meio ambiente⁷⁸; e do Poder Executivo que planeje e efetive e políticas públicas ambientais.

1.3 O direito ao meio ambiente na emergência da sociedade de risco

É evidente que a positivação de uma ordem normativa constitucional tem enorme valor simbólico e, desde que não se coloque como objetivo utópico demais, poderá ser uma força motriz na direção da concretização da sustentabilidade ambiental, tirando-a de sua função meramente retórica ou simbólica. Não é menos evidente, no entanto, que há diversos obstáculos ao alcance desse objetivo. Entre o ser factual, fortemente dominado pelas forças da economia capitalista expansionista, que respeita principalmente a regra do maior benefício com o menor custo, e o dever-ser ambiental, orientado por uma racionalidade ecológica, que tem por norte a preservação das condições para permanência e crescimento da vida em todas as suas formas, vê-se uma luta, uma tensão constante, em que este último, muitas vezes sai derrotado.

Seguindo a lição de Conrad Hesse, não é possível ignorar a realidade fática sobre a qual a Constituição haverá de exercer sua pretensão de eficácia, que somente se realizará se consolidar-se a crença geral de que ela é uma força viva, e que deve orientar os destinos da vida social, mesmo quando confrontada com as forças política e econômica⁷⁹. Nesse sentido, não se pode esquecer que o Estado de Direito do Ambiente é uma ficção, que é, como tal, marcada pela abstratividade, não sendo tarefa nada fácil realizá-lo no mundo concreto, no qual se encontram desigualdades sociais e a degradação ambiental em escala global, e há um evidente antagonismo entre a finitude dos recursos naturais e a produção de bens de consumo

⁷⁸ BENJAMIN, 2007, p. 114.

⁷⁹ HESSE, Conrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1991, p. 10.

atuais⁸⁰. Mas a definição de um Estado de Direito do Ambiente server como “meta” ou “parâmetro” a ser atingido⁸¹, trazendo à tona uma série de discussões que podem auxiliar na aproximação do ser atual ao dever-ser desejado.

Assim, é fundamental uma abordagem sociológica da sociedade atual na qual deverá, ou deveria concretizar-se o Estado Ambiental. Importante observar, no entanto, que uma empreitada desse tipo, feita por um pesquisador sem formação específica na área da Sociologia, sempre correrá o risco de pecar pela falta de profundidade ou amplitude. Apesar disso, não se pode abrir mão dessa incursão, visto que sem isso a relação entre o Direito e os fatos sociais, que tem a missão de regular, esvazia-se. Em um momento da história do processo, em que a palavra de ordem é efetividade, é inevitável a busca de discursos científicos transdisciplinares.

Do ponto de vista social, uma das mais elaboradas tentativas de construir um novo quadro teórico capaz de explicar o caminho em que a maioria das sociedades mais desenvolvidas se encontram atualmente foi a encetada por Ulrich Beck, com sua Teoria da Sociedade do Risco, que é exposta na obra seminal “Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade”. O livro, que assim que lançado vendeu mais de 60.000 cópias pelo mundo, colocou o autor sob os holofotes, e produziu significantes reverberações tanto dentro quanto fora dos círculos acadêmicos, constitui um dos textos mais provocativos e ambiciosos escritos nas ciências sociais nos anos recentes⁸².

O pensamento de Beck parte da constatação que na modernidade tardia ou reflexiva a produção social da riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de riscos, o que conduz ao surgimento de conflitos, não mais estritamente relacionados à distribuição da primeira, como ocorria antes, mas sim quanto à distribuição destes últimos⁸³. Ele atribui esse fato a duas condições básicas: a) a redução da significativa da carência material, em razão do desenvolvimento das forças produtivas e tecnológicas, bem como pela aplicação das regras do Estado social; b) o desencadeamento de riscos e potenciais de auto ameaça em proporção até então desconhecidas, em razão do crescimento exponencial do processo de modernização das forças produtivas⁸⁴.

A questão que se põe agora é de saber:

⁸⁰ LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 149.

⁸¹ LEITE, 2007, p. 151.

⁸² MYTHEN, Gabe. **Ulrich Beck: A Critical Introduction to the Risk Society**. London: 2004, p. 23.

⁸³ BECK, Ulrich. **A sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010, p. 23.

⁸⁴ BECK, 2010, p. 24-25.

Como é possível que as ameaças e riscos sistematicamente coproduzidos no processo tardio de modernização sejam evitados, minimizados, dramatizados, canalizados, e, quando vindos à luz sob a forma de ‘efeitos colaterais latentes’, isolados e redistribuídos, de modo tal que não comprometam o processo de modernização e nem as fronteiras do que é (ecológica, medicinal, psicológica ou socialmente) ‘aceitável’?⁸⁵

O autor logo adianta que os riscos de que fala não são os mesmos da primeira modernidade, pois, enquanto estes apareciam eventualmente, de modo localizado e, mesmo quando resultavam da atividade humana, eram perceptíveis pelos sentidos, aqueles são globais e invisíveis aos sentidos, tornando-se perceptíveis a partir da ação e da comunicação científica (2007). Uma outra característica é que esses novos riscos não são apenas o resultado eventual da atividade industrial, como o que é gerado pela poluição, que também assume nesse novo momento essa feição global, mas decorrem da própria ciência e da técnica empregada na expansão da produção industrial (2007). São riscos que fogem às tentativas de cálculo e controle a que se submetiam os riscos da sociedade industrial. Além disso, os riscos se tornaram-se onipresentes, seja do ponto de vista global, onde vêm da poluição do ar, a situação da economia mundial e da propagação da AIDS, seja do ponto de vista local, onde emergem como uma característica rotineira em áreas diversas como saúde, parentalidade, crime, emprego e transporte⁸⁶.

Um aspecto muito importante realçado por ele, especialmente para o estudo que aqui se faz, é o fato de a sociedade de risco ser um processo em andamento, de modo que em sociedades mais atrasadas, como as dos países subdesenvolvidos, o foco ainda é principalmente na geração e distribuição da riqueza social, ficando a preocupação com os riscos em segundo plano⁸⁷. Em países mais desenvolvidos, já tendo sido superada, em sua maior parte, a preocupação com o problema da carência material, os olhos da sociedade se abrem para, como um efeito colateral das fontes de riqueza, a geração e distribuição dos riscos da modernização⁸⁸. É interessante notar que, tal qual o Estado Democrático de Direito Ambiental, a sociedade de risco não é algo concluído, mas um processo em constante formulação e reformulação. A diferença é que o primeiro aparece como resultado de um projeto consciente e planejado de reorganização do Estado orientado pela racionalidade ambiental, enquanto a segunda surge da evolução de forças inconscientes não controláveis.

Beck sintetiza seu pensamento quanto ao problema dos riscos na modernidade

⁸⁵ BECK, 2010, p. 24.

⁸⁶ MYTHEN, 2004, p. 10.

⁸⁷ BECK, 2010, p. 24.

⁸⁸ BECK, 2010, p. 25.

reflexiva em cinco teses fundamentais⁸⁹:

(a) Os riscos, da forma que produzidos nesse estágio de desenvolvimento das forças produtivas, do qual o exemplo mais emblemático é a radioatividade, diferenciam-se claramente das riquezas, desencadeando danos sistematicamente definidos, por vezes irreversíveis e muitas vezes invisíveis, baseiam-se em interpretações causais, que dependem, fundamentalmente, do conhecimento científico, que os pode alterar, aumentar ou diminuir, dramatizar ou minimizar. A definição desses riscos está, portanto, aberta a processos sociais de definição, tornando-se elemento-chave em termos sociopolíticos.

(b) A distribuição e o incremento dos riscos fazem surgirem situações sociais de ameaça, que acompanham, em alguma medida, a desigualdade de posições de extrato e classes sociais, de forma semelhante à que ocorria na repartição da riqueza na primeira modernidade. Porém, pela sua natureza, esses novos riscos, cedo ou tarde, acabam atingindo todos, mesmo os mais abastados, o que faz com que rompam com o esquema de classes. É suficiente para demonstrar o ponto a referência à poluição atmosférica que se espalha ao sabor do vento, atingindo bairros ricos e pobres.

(c) A expansão e mercantilização dos riscos não escapam à racionalidade capitalista de desenvolvimento, tornando-se fonte inesgotável de novas necessidades, que são insaciáveis. As contramedidas em relação a riscos que não se esgotam e modificam-se o tempo todo são os novos produtos dessa nova fase do capitalismo.

(d) Enquanto riquezas podem ser possuídas, os riscos podem apenas ter seus efeitos sentidos, sendo atribuídos em termos civilizatórios, ou seja, segundo o grau de conhecimento que deles se tem. Assim, surge a necessidade de uma sociologia e uma teoria do surgimento e disseminação do conhecimento sobre os riscos.

(e) Os riscos socialmente reconhecidos possuem um peculiar ingrediente político, explosivo, que é o combate às “causas” no próprio processo de industrialização, o que leva a discussão política para o interior do empreendimento empresarial, que se caracteriza como uma disputa pela definição dos riscos e de suas consequências. Cada novo alarme sobre um novo risco, como os níveis intoleráveis de poluição, os casos de acidentes tóxicos, entre outros, fazem emergir o potencial político das catástrofes, tornando a sociedade de risco uma sociedade catastrófica, na qual o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade.

Apresenta o autor também uma bem colocada crítica a respeito da discussão em torno do teor de poluentes e toxinas no ar, nas águas e nos alimentos, bem como em torno da

⁸⁹ BECK, 2010, p. 27-28.

destruição da natureza e do meio ambiente em geral, que estaria sendo conduzida de acordo com as categorias e fórmulas das ciências naturais, as quais seriam insuficientes, considerando que isso omite ou impede que se vejam aspectos sociais importantes na distribuição dos riscos civilizacionais⁹⁰. Isso acaba ocorrendo quando os cálculos de toxidade do ar ou dos alimentos é aferido com base em médias, sem que se leve em consideração a situação específica de grupos sociais mais vulneráveis⁹¹.

Mostra que riscos, assim como riquezas, são objetos de distribuição, constituindo posições de ameaça ou posições de classe, mas de natureza bem diversa⁹². Enquanto a riqueza, que é constituída de bens de consumo, renda, oportunidades educacionais etc., é são escassos e cobiçados; os riscos, como um subproduto da modernização, têm uma abundância a ser evitada ou, sendo impossível, negá-la, reinterpretando-a⁹³. A riqueza é constituída de bens consumíveis, tangíveis, que dispensam explicações; os riscos são mediados pela argumentação científica, já que precisam ser constatados e explicados pela Ciência, especialmente quanto à relação de causalidade entre seus efeitos e o processo produtivo⁹⁴. Somente é possível acionar um esquema de responsabilidade dos agentes produtivos se for possível, cientificamente, demonstrar que a suas atividades deram causação dos danos ou riscos civilizacionais experimentados pelas pessoas. O caso de crianças contaminadas por DDT via leite materno ou a contaminação de pinguins na Antártica, são exemplos que demonstram como esses riscos são: a) ao mesmo tempo, vinculados espacialmente, pois seus efeitos se fazem sentir em lugares específicos, e desvinculados, em razão de seu alcance global; b) são incalculáveis e imprevisíveis os caminhos de seus efeitos nocivos. Para que possam ser adequadamente definidos, é necessária uma colaboração entre ciências naturais e humanas, para além de trincheiras de disciplinas, grupos comunais, empresas, administração e política. C, caso contrário, que é o mais provável, surgem definições contrapostas como resultado dos conflitos entre essas frentes⁹⁵.

É, de acordo com Beck, nas definições do risco que se quebra o monopólio de racionalidade das ciências, pois existem sempre pretensões, interesses, pontos de vista concorrentes e conflitivos dos distintos atores da modernização e dos grupos afetados, que acabam agregados nessas definições, no sentido de causa e efeito, autores e prejudicados⁹⁶.

⁹⁰ BECK, 2010, p. 29-31.

⁹¹ BECK, 2010, p. 30.

⁹² BECK, 2010, p. 32.

⁹³ BECK, 2010, p. 32-34.

⁹⁴ BECK, 2010, p. 33-34.

⁹⁵ BECK, 2010, p. 34-35

⁹⁶ BECK, 2010, p. 37.

Para ele, os riscos modernos não podem ser atribuídos a causas e eventos certos e determinados, mas ao processo de modernização como um todo, sendo aqueles um efeito colateral inevitável deste⁹⁷. A destruição das florestas é um bom exemplo, pois enquanto era causada por uma praga ou pela ação de uma pessoa em particular, não podia ser vista como resultado de múltiplas possíveis causas desencadeadas pela atividade industrial, as quais somente podem ser enfrentadas com medidas amplas e de longo prazo, que as quais se classificam como políticas⁹⁸.

Pondera que, em um contexto de profunda disputa por grupos de interesses, ancorada em variadas explicações científicas sobre a definição de riscos, estes prosperam e se multiplicam, em cadeias complexas de divisão de trabalho, ao longo das quais ocorre uma cumplicidade geral, que, por sua vez, redundam em irresponsabilidade geral, pois todos são causa e efeito, e, portanto, uma não causa⁹⁹. Isso levaria a um agir descompromissado moral e politicamente, sob uma ética do escravo, que faz as pessoas se sentirem como simples mecanismos de um sistema ao qual não podem resistir¹⁰⁰.

O autor entende que os riscos modernos têm um aspecto atual, que abrange as ameaças realizadas, como os rios poluídos ou mortos, desflorestamento, novas doenças etc., e um potencial, de ameaças não concretizadas, mas que podem ocorrer a qualquer momento, sendo esse o último a sua principal característica, o que gera uma permanente sensação de insegurança que se acaba por ser aceitar como normal, como um efeito colateral normal da modernização¹⁰¹.

Ressalta o caráter globalizante dos riscos da modernidade reflexiva, que com a interligação dos mercados e expansão da indústria no âmbito mundial, a espalhar, junto com seus produtos, resíduos, rompem fronteiras, atingindo todos os países e todas as classes, mas com intensidades variadas, de acordo com o nível de riqueza¹⁰². Os ricos, com seus recursos materiais e conhecimento, conseguem driblar muitos dos riscos modernos, selecionando alimentos e local de moradia, por exemplo, enquanto os pobres, sem o mesmo acesso, acabam por suportar a maior carga de risco¹⁰³. Ocorre, porém, que não há garantia de eficácia dessas medidas defensivas, e, por outro lado, há riscos, como os da contaminação da rede de

⁹⁷ BECK, 2010, p. 39.

⁹⁸ BECK, 2010, p. 37.

⁹⁹ BECK, 2010, p. 37.

¹⁰⁰ BECK, 2010, p. 39.

¹⁰¹ BECK, 2010, p. 39.

¹⁰² BECK, 2010, p. 40-41.

¹⁰³ BECK, 2010, p. 41.

abastecimento de água, que afeta a todos indistintamente¹⁰⁴. Nesse sentido, esses riscos, de certo modo, superam as diferenças entre classes, ricos e pobres, capitalistas e trabalhadores, produtores e consumidores, pois, apesar de haver algum nível de defesa que pode ser acionado pelo poder econômico, no final, todos são afetados¹⁰⁵.

Alerta o autor que o fato de os riscos atuais superarem os esquemas de classe não impedem que ocorram situações em que eles são agravados por esses esquemas, como ocorre no caso da localização de fábricas altamente poluentes em países pobres, com mão de obra barata, revelando uma “força de atração” entre pobreza extrema e riscos extremos¹⁰⁶. Assim, os países pobres, embora estejam privados do desenvolvimento material resultante da exploração irracional dos recursos naturais e da insana propagação de poluentes e resíduos do processo industrial, sofrem mais intensamente e primeiro os efeitos das situações atuais de risco global gerados nas atuais sociedades de risco.

Também chama a atenção para o fato de a invisibilidade de muitos dos riscos atuais faz com que floresçam e se multipliquem, especialmente quando confrontados com a visibilidade da riqueza social, especialmente nos países menos desenvolvidos, onde a busca por melhoria das condições materiais faz com que se ignorem os primeiros, deixando de adotar medidas que possam eliminá-los ou pelo menos mitigá-los¹⁰⁷.

A apresentação resumida acima feita das características da sociedade de risco que começa a se formar depois da II Grande Guerra é o suficiente para justificar porque ela é colocada como principal embaraço à transformação da utopia do Estado Democrático de Direito Ambiental em realidade.

É evidente que o autor constrói sua tese a partir da realidade socioeconômica da Alemanha e de outros países em condição semelhante, onde os problemas de escassez material foram radicalmente reduzidos pelas políticas do *Welfare State*. Por óbvio, não se aplica, pelo menos não sem algumas complementações e adaptações, a países como o Brasil, especialmente no que tange às suas regiões menos desenvolvidas, onde essa carência está muito longe de poder ser considerada reduzida. Nesses países, o desafio é duplo: superar a desigualdade na distribuição da riqueza e enfrentar o crescente problema dos riscos.

É verdade, contudo, como alerta o próprio Beck, que os riscos somente são percebidos como um problema quando superado minimamente o primeiro problema. Significa dizer que em sociedades subdesenvolvidas a busca pela riqueza vai, muitas vezes, obliterar a

¹⁰⁴ BECK, 2010, p. 37.

¹⁰⁵ BECK, 2010, p. 42-43.

¹⁰⁶ BECK, 2010, p. 49-52.

¹⁰⁷ BECK, 2010, p. 54.

preocupação com os riscos, o que faz com que se proliferem. No Brasil, não são poucos os casos em que empreendimentos de grande porte, suportados por fortes interesses econômicos e com promessas as mais diversas de benefícios para as populações locais, tiveram, apesar dos riscos, sua implantação e operação autorizadas, e depois vieram a causar catástrofes. No Amapá existe a situação das Hidroelétricas hidrelétricas Cachoeira Caldeirão, Coaracy Nunes e Energia, situadas próximo à cidade de Ferreira Gomes, sede do Município de mesmo nome, em que, apesar dos estudos de impacto ambiental realizados previamente, os quais garantiram a inexistência de risco relevante, seu funcionamento delas provocou enchentes repentinas que causaram graves prejuízos à população local¹⁰⁸.

Isso leva a uma crítica à teoria da sociedade de risco que não é irrelevante. A de que se trata de uma abordagem sociológica territorializada, incapaz de ir além do horizonte limitado das regiões e da racionalidade que nelas impera¹⁰⁹. De certa forma, Beck, por mais que tente, não consegue ver muito além da realidade imperante nas sociedades industriais altamente desenvolvidas da Europa ocidental e da América do Norte, especialmente na Alemanha, país de onde é originário. A partir dessas realidades, faz diversas generalizações teóricas, sendo algumas adequadas e outras, nem tanto.

Mas não é apenas esse senão que se lhe pode opor. Há uma certa linearidade simplista na passagem da sociedade de classes para a sociedade de risco, feita com base na evolução do mundo ocidental, que, embora, Beck tente corrigir posteriormente, não dá conta de explicar a complexidade resultante da existência concomitante de sociedades altamente desenvolvidas tanto no Ocidente quanto fora dele, bem como os efeitos disso para a dinâmica global dos riscos¹¹⁰. Pode-se também acrescentar uma falta de precisão quanto ao conceito de subpolítica e das formas específicas de atuação para fazer frente aos problemas gerados pela sociedade de risco¹¹¹.

Ainda assim, sua teoria tem um grande potencial explicativo de fenômenos sociais, especialmente na área ambiental, razão pela qual pode ser empregada pelo menos para compor o pano de fundo das profundas transformações que se vive atualmente na relação entre humanidade e natureza.

O primeiro ponto a destacar é que a necessidade intrínseca ao sistema capitalista,

¹⁰⁸ G1. **Ação culpa hidrelétricas por cheia que atingiu 1,4 mil pessoas no Amapá.** Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/11/acao-culpa-hidreletricas-por-chezza-que-atingiu-14-mil-pessoas-no-amapa.html>. Acesso em 26 nov. 2016.

¹⁰⁹ BRÜSEKE, Franz. **A técnica e os riscos da modernidade.** Florianópolis: Ed. UFSC, 2001, p. 34.

¹¹⁰ GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n.16, abril 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/livros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2016, p. 97-99.

¹¹¹ GUIVANT, 2001, p. 103.

presente desde sempre, de expansão permanente em busca do lucro cada vez maior leva o crescimento a tornar-se exponencial na era da globalização. Esse pensamento econômico baseado na Teoria do Custo Comparativo, segundo o qual cada país deveria exportar os bens que produz a baixo custo e importar o que somente teria condições de produzir a alto custo, gera insustentabilidade planetária, pois ignora o caráter limitado dos recursos naturais¹¹². Veja-se a enorme quantidade de florestas que foram derrubadas para alimentar as caldeiras que moveram as máquinas a vapor no início da Revolução Industrial. Essa sede insaciável que leva o capitalismo a ampliar suas fronteiras, abrindo novos mercados, criando novos produtos e mesmo novos consumidores, teve e tem um impacto ambiental tremendo, gerando a profunda crise que o mundo enfrenta hoje, em decorrência, principalmente, do esgotamento dos recursos naturais e dos efeitos nocivos do despejo contínuos dos resíduos da produção industrial e do consumo.

Mas, até aí ainda era possível, com os instrumentos normativos gerados pelo Direito na primeira modernidade, com algumas adaptações, combater as fontes de ameaça. O esquema tradicional da responsabilidade civil em decorrência da prática de ato ilícito, por exemplo, em que aquele que causar um dano fica obrigado a indenizar a vítima, podia ser adaptado para alcançar o dano ambiental, pois era possível identificar o seu causador, pela análise da relação de causa e efeito.

Na segunda modernidade, porém, as situações de risco são pluricausais e de longa duração, sendo muitas vezes impossível definir quando, como, onde e em que medida, se relevante ou não, dá-se a participação de cada agente envolvido na sua produção. Essa nova modalidade de risco desafia até a teoria do risco integral, a mais abrangente forma de responsabilização, em que basta a simples ocorrência do dano e o desempenho da atividade que supostamente seria capaz de gerá-lo, pois, na medida em que não se consegue definir quais riscos devem ser considerados e quais atividades de alguma forma podem, com uma probabilidade razoável, estar relacionadas com a produção deles, não é possível estabelecer uma base mínima para imputar responsabilidade a quem quer que seja. O quadro, portanto, é de irresponsabilidade geral, onde cada um dos milhares de agentes da cadeia de produção e consumo, incluindo Estado e particulares, participa, em algum grau, por menor que seja, da geração dos riscos, mas sem que se lhe possa exigir qualquer reparação ou compensação por

¹¹² REES, Willian. *Globalization, Eco-Footprints and the Increasingly Unsustainable Entanglement of Nations*. In: **The State of the Art in Ecological Footprint Theory and Applications**: Footprint Forum. Academic Conference (Short communications). Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/Academic_Conference_Book_of_Abastracts.pdf. Acesso em: 9 set 2016, p. 1-2.

isso¹¹³. O caminho para garantir reparação ambiental, nesses casos, em que a responsabilidade é muito diluída, talvez seja a criação de fundos coletivos ou a atribuição de responsabilidade civil alternativa, a alcançar todos os possíveis causadores.

Esse quadro conduz aquilo que Beck chama de irresponsabilidade organizada, citando, para ilustrar o conceito, a crise da vaca louca¹¹⁴. Os agentes políticos afirmaram que não eram responsáveis, pois, no máximo, eles "regulam o desenvolvimento". Os especialistas científicos disseram que criam novas oportunidades tecnológicas, mas não decidem sobre a maneira como são utilizadas. Os empresários explicaram que estavam apenas atendendo à demanda do consumidor. No final, todos são responsáveis, o que, em última análise, significa que ninguém o é.

A isso se soma a debilidade crescente dos Estados nacionais em enfrentar a interferência cada vez maior de uma grande rede de atores transnacionais¹¹⁵, o que os faz adotar posições muitas vezes subservientes ao capital internacional, transformando-se de Estado ético em Estado poético, no qual a dimensão econômica domina as dimensões política e a jurídica¹¹⁶. Tem-se cada vez mais mercado internacional e menos Estado nacional. Porém, o momento é de maior necessidade do Estado, para servir de barreira política e jurídica às investidas do capital que possam solapar as bases da sustentabilidade ambiental, pois, quando as exigências dos agentes econômicos tomam conta do palco da política e subjagam os limites impostos pelo Direito, um dos primeiros interesses a sucumbir é o meio ambiente.

As instituições do sistema de justiça, especialmente os tribunais e juízos, não escapam a essa lógica da globalização da economia. Em razão das pressões centrífugas resultantes das inovações tecnológicas, dos novos paradigmas industriais e da desterritorialização da produção, o Poder Judiciário, assim como o Ministério Público, instituições montadas sobre estruturas organizacionais hierarquizadas, operativamente fechadas, que se orientam por uma lógica formalista, com limites legais rígidos, enfrentam o desafio de expandir o âmbito de suas atuações, modernizar-se e rever seus padrões funcionais, a fim de conseguir sobreviver como poderes independentes¹¹⁷. A criação do Conselho

¹¹³ LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000, p. 185-186).

¹¹⁴ FOLHA DE S. PAULO. Ciência. **Para Ulrich Beck, da Universidade de Munique, ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial**. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>. Acesso em: 9 set 2016.

¹¹⁵ BECK, Ulrich. O que é globalização? **Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 30.

¹¹⁶ SALGADO, *Op. cit.*, p. 7-8.

¹¹⁷ FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos Avançados** [online]. Ano 2004, vol. 18, n.51. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006. Acesso em: 19 set. 2016, p. 114.

Nacional de Justiça (CNJ) pela Emenda Constitucional n. 45 e a posterior política administrativa desse órgão para o Poder Judiciário, baseadas no estabelecimento de metas de produtividade, são claros sinais do acerto dessa análise.

Sistema de justiça aqui é entendido, sob o ponto de vista da estrutura, como o conjunto de instituições e agentes públicos e privados que trabalham para a distribuição da justiça estatal, abrangendo tribunais e juízes, além de promotores, delegados e advogados¹¹⁸ e também, sob o enfoque do funcionamento, como “as formas de administração do consenso e do dissenso, interindividual e coletivo, no interior de um determinado território, a partir de um conjunto de regras historicamente estabelecidas”¹¹⁹. É uma visão sociológica, que por ir além da concepção formalista de uma estrutura organizacional hierarquizada, permite uma melhor compreensão do impacto social da atuação desse sistema.

Em outra obra, editada após sua morte, Beck, ao analisar o aquecimento global, introduz a distinção entre mudanças na sociedade e metamorfoses do mundo, afirmando que mudanças implicam na alteração de algumas coisas e na permanência de outras, ou seja, de que o capitalismo muda, mas alguns aspectos essenciais remanescem como sempre foram; enquanto que a metamorfose é uma transformação muito mais radical, na qual as velhas certezas da sociedade moderna estão caindo, e algo totalmente novo está emergindo¹²⁰. É uma nova teoria para tentar explicar os imprevisíveis e perturbadores fenômenos que vive o mundo hoje, e que vai além da Teoria da Sociedade de Risco, pois trata não dos efeitos colaterais negativos dos bens, mas dos efeitos positivos dos males¹²¹.

Um dos aspectos mais relevantes dessas metamorfoses é o fato de acontecerem em um plano global, retirando do centro o Estado nacional e colocando no lugar o mundo e a humanidade, o que faz com que aquele tenha que se reorganizar em face dessa nova realidade, na qual as fronteiras se tornaram líquidas e flexíveis¹²². O Estado nacional, portanto, tem que lidar com o fato de não ser mais autocentrado, ou seja, de não poder mais tomar suas decisões com base simplesmente nos interesses de seu povo e do que ocorre no interior de suas fronteiras, mas de ter que levar cada vez mais em conta o que ocorre no plano global. Exemplo disso é quando um país pobre passa a investir maciçamente em *comodities*, como a da exploração mineral, para abastecer o mercado mundial que naquele momento tem essa

¹¹⁸ SADEK, Maria Tereza. O Sistema de Justiça. **O sistema de justiça**. SADEK, Maria Tereza (org.). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pos. 171.

¹¹⁹ AVRITZER, Leonardo et al. **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**. Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 13.

¹²⁰ BECK, Ulrich. **The metamorphosis of the World**. Cambridge: Polity Press, 2016, p. 3.

¹²¹ BECK, 2016, p. 3.

¹²² BECK, 2016, p. 6-7.

carência, sem que haja a preocupação de construir as bases para um desenvolvimento interno mais sustentável.

Outro grande desafio a superar, especialmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, é a tendência das empresas capitalistas de transferir os riscos mais extremos para áreas mais pobres, em razão do menor preço da mão de obra e também de incentivos fiscais, os quais são aceitos por esses países como uma benesse, uma vantagem, que lhes trará desenvolvimento. Há mesmo, no âmbito dos Estados brasileiros, uma disputa para atrair certos empreendimentos industriais, utilizando como moeda de troca incentivos fiscais, naquilo que ficou conhecido como “guerra fiscal”¹²³. Nesse contexto, a atuação dos órgãos governamentais responsáveis pela fiscalização ambiental acaba não sendo tão rigorosa nas exigências para a implantação desses projetos, como seriam as dos países de origem. Esse aspecto da modernidade reflexiva tem a ver diretamente com a desigualdade na distribuição de riquezas nos planos nacional e global. Como diz Beck¹²⁴ e parecem confirmar Lucas, Wheeler e Hettige (2016)¹²⁵, em artigo preparatório para o *World Development Report 1992*, a busca pelo desenvolvimento dos países mais pobres favorece a transferência das indústrias mais poluentes para eles, provavelmente motivada pela elevação dos custos de produção decorrentes da adoção e aplicação de legislação ambiental mais rigorosa nos países ricos.

Aparece aqui uma outra característica marcante da sociedade de risco, que é profunda e inevitável relação de mútua afetação entre o global e o local, eis que decisões tomadas no plano global, como por exemplo as relativas a comércio internacional, energia nuclear ou aquecimento global, repercutem nas atividades locais, sendo que estas, como, por exemplo, nos casos de superprodução, conflitos regionais ou emissões venenosas, causam impacto em regiões distantes¹²⁶. Vive-se, nesse sentido, infelizmente, em uma verdadeira aldeia global, da qual não é possível não fazer parte.

Por último, vale referir, especialmente em regiões mais atrasadas de países emergentes, como é o caso do Estado do Amapá, ao pouco desenvolvimento das

¹²³ VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: **Planejamento e políticas públicas**, n. 15 (1997). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127>. Acesso em: 9 set. 2016, p. 3.

¹²⁴ BECK, Ulrich. *Op. cit.*, 2010, p. 6-7.

¹²⁵ LUCAS, Robert E. B.; WHEELER, David; HETTIGE, Hemamala. **Economic development, environmental regulation and the internacional migration of toxic industrial pollution: 1960-1988**. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=3mJ4UHd0CjgC&oi=fnd&pg=PA1&dq=relationship+between+industrial+polution+and+poverty&ots=GVpO9Ljegv&sig=ksDQO48pPaXHITPafioFbpB17Us#v=onepage&q=relationship%20between%20industrial%20polution%20and%20poverty&f=false>. Acesso em: 9 set 2016.

¹²⁶ MYTHEN, 2004, p. 15-16.

características principais do Estado moderno já mencionadas por Weber¹²⁷, especialmente quanto à formação de uma burocracia hierarquizada e eficiente, baseada em organização racional de meios e fins segundo critérios de impessoalidade e objetividade. Aqui, o aparato estatal ainda é dominado pela desorganização e gerido segundo critérios pouco racionais, tanto em termos de análise de custo-benefício e de eficiência quanto ao atingimento das metas definidas em lei. Diversamente do que ocorre nos países desenvolvidos da Europa, onde a administração pública, tal qual os agentes privados, compõe o quadro de irresponsabilidade organizada, aqui se vê a administração pública tomada por uma ineficiência absolutamente desorganizada, especialmente na área da proteção ambiental.

¹²⁷ WEBER, 1974, p. 229-232.

2 O DIREITO DE ACESSO À JUSTIÇA AMBIENTAL

2.1 A evolução do acesso à justiça para os direitos coletivos em sentido amplo

Capelletti e Garth afirmavam, já na década de 1970, que o conceito de acesso à justiça estava a sofrer grande transformação, em razão da consolidação do *Welfare State*, que exigia a promoção de direitos sociais¹²⁸. Começou a ser insuficiente a garantia da possibilidade apenas formal de as pessoas recorrerem ao Poder Judiciário para fazer valer suas pretensões, tal qual ocorria no estado liberal do século XIX, exigindo-se acesso efetivo à justiça¹²⁹.

Após identificar basicamente três grupos de obstáculos ao acesso à justiça, que eram: (a) o custo econômico do processo, que se eleva na medida em que se alonga o procedimento, sendo especialmente prejudicial às pequenas causas; (b) as diferenças de capacidade econômica e jurídica dos litigantes; e (c) a defesa judicial dos interesses difusos¹³⁰, os referidos autores apontam as soluções práticas para superá-los, sintetizando-as em três ondas renovatórias: 1ª) a concessão de assistência judiciária aos pobres; 2ª) a criação de mecanismos de representação para a defesa judicial dos interesses difusos; e 3ª) a adoção do “enfoque do acesso à justiça”, consistente em uma série de providências e medidas com a finalidade de permitir uma adequada resolução dos litígios e minimizar o problema das diferenças de poder entre os litigantes¹³¹.

O grande problema com relação à defesa judicial dos interesses difusos, ponto que interessa a este estudo, é a representação dos titulares dos interesses afetados. Tais interesses caracterizam-se, principalmente, pelo fato de tocarem a um grupo, categoria ou coletividade inteira simultaneamente, sem que qualquer um dos membros individuais possa reclamar de modo exclusivo sua titularidade. Não havendo um único titular, normalmente se negava legitimidade a um membro da comunidade ou coletividade afetada o direito de atuar sozinho na defesa da classe inteira. E quando se o permitia, não havia incentivo suficiente para que isso ocorresse¹³². Ao contrário, muitas vezes o custo do processo era maior do que o eventual

¹²⁸ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002, p. 4-5.

¹²⁹ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 5.

¹³⁰ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 6-11.

¹³¹ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 12, 18 e 25.

¹³² CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 10.

benefício individual. Por outro lado, a entrega dessa defesa exclusivamente a órgãos governamentais também não se revelou adequada ou suficiente¹³³.

A solução mais eficiente parece ser a adoção de um sistema misto, combinando, de um lado, a iniciativa particular, por meio de associações e organizações privadas, incentivadas e apoiadas pelo poder público, se necessário; e, de outro, órgãos e entidades públicas, que atuariam naqueles casos de interesses que de tão difusos seriam incapazes de mobilizar a iniciativa particular¹³⁴.

Inicialmente a opção brasileira foi entregar a defesa de alguns interesses difusos bem restritos, como o patrimônio público, à defesa individual, por meio da ação popular. A Constituição Federal de 1946, no § 38 de seu art. 141, previa que “qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista”.

Porém, o surgimento efetivo da ação coletiva somente foi possível com a regulamentação do dispositivo constitucional acima referido, por meio da Lei da Ação Popular (LAP) (Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965). Foi a primeira vez que se previu a possibilidade de levar a juízo uma demanda tendo como objeto um interesse ou direito que não pertencia exclusivamente a uma pessoa determinada. Com efeito, a proteção do patrimônio público, não apenas em sua vertente econômica ou financeira, mas abrangendo também os bens de valor artístico, estético ou histórico, permitiu que se pudesse incluir com objeto da referida ação os chamados interesses difusos¹³⁵.

Apesar desse pioneirismo, a ação popular nunca gerou resultados significativos, seja em razão do objeto restrito; seja pela dificuldade de um indivíduo sozinho, o eleitor, bater-se contra o Estado ou sociedades empresariais; seja ainda pelo uso político, ou, pode-se até mesmo dizer, politiquero, que se deu ao instrumento. Quanto à restrição do objeto, a lei originalmente permitia apenas a anulação de atos lesivos ao patrimônio material de entidades públicas, deixando de fora valores imateriais de grande relevância, como a moralidade administrativa. A titularidade da ação, por sua vez, era atribuída com exclusividade ao cidadão, ou seja, apenas ao indivíduo no gozo dos direitos civis, permitindo somente a

¹³³ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 10.

¹³⁴ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, 24-25.

¹³⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. **Temas de Direito Processual**. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 114-115.

atuação supletiva do Ministério Público e de outras entidades¹³⁶.

Também não geraram muita repercussão, do ponto de vista do acesso à justiça no campo ambiental, a edição da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que em seu art. 14, § 1º, conferiu legitimidade ao Ministério Público da União e dos Estados para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente; nem tampouco a Lei Complementar n. 40, de 14 de dezembro de 1981, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público, prevendo sua legitimidade para propor ação civil pública. Faltava a essas leis explicitar o procedimento a ser adotado e os termos para o exercício desse poder-dever atribuído ao Ministério Público.

O grande avanço na defesa dos interesses coletivos no Brasil se deu com a edição da Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985 (LACP), que instituiu 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, ampliando, por um lado, o objeto das matérias e, por outro, conferindo ao Ministério Público e a associações civis legitimidade para seu ajuizamento. O tempo das demandas coletivas chegou, não havendo mais como conter essa ideia, que veio no bojo da reabertura política do país, no caminho da redemocratização após os anos de linha dura do Governo Militar que depôs o Presidente João Goulart, impulsionada pela crise ambiental anunciada na Conferência de Estocolmo, de 1972, e pelo desenvolvimento de uma sociedade de massa, em decorrência da industrialização e urbanização do país.

Esse avanço se consolidou-se com a promulgação do CDC, que, em sua parte processual, deu definição legal aos interesses coletivos, dividindo-os em difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, e estabeleceu vasos comunicadores com a lei acima referida, criando um verdadeiro subsistema processual coletivo.

Com essas leis, pode-se dizer que o Brasil finalmente superou o segundo grande óbice na ampliação do acesso à justiça apontado por Cappelletti e Garth (2002), que era a falta de mecanismos adequados à resolução de conflitos de massa, os quais careciam de um porta-voz adequado.

¹³⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. A legitimação para a defesa dos interesses difusos no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, v. 276, p. 1-6, out./nov./dez. 1981. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 3.

2.2 Acesso à justiça e meio ambiente como direito difuso

Com a superação da falta de os instrumentos processuais adequados para se buscar a tutela judicial do meio ambiente, a ameaça de lesão ou o dano efetivo aos bens ambientais protegidos por normas constitucionais e normas infraconstitucionais, como a Lei n. 6.938/1981, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) e Lei n. 4.771/1965 (o antigo Código Florestal), entre outras, começaram a ser levados ao Judiciário. O direito material coletivo começa a encontrar passagem em juízo.

Mas o que significa o acesso à justiça em se tratando de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado? Qual o alcance da expressão nesse caso?

Inicialmente, vale lembrar que se adota aqui um conceito alargado de meio ambiente, como sendo “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”¹³⁷, ou, ainda, como “um complexo dos fatores e elementos naturais e antropocêntricos que são mutualmente inter-relacionados, e afetam o equilíbrio natural, a qualidade da vida, a saúde humana ou patrimônio histórico e paisagístico”¹³⁸. Integram essa concepção, portanto, o meio ambiente cultural e seus elementos, ou seja, todos os elementos significativos daquilo que as sociedades fazem com seu entorno. Não é possível mesmo reduzir o meio ambiente a apenas seus elementos naturais e ecológicos, pois isso implicaria deixar de fora do Direito Ambiental todas as relações que envolvem a convivência em espaços urbanos, lugares onde hoje vive a maior parte da população brasileira.

Sob o ponto de vista do Direito Internacional, o acesso à justiça ambiental pode ser visto como a garantia de instrumentos processuais administrativos ou judiciais efetivos que permitam obter a reparação por dano ambiental ou a correção de ato contrário à legislação ambiental¹³⁹. Esse é um direito que pode ser extraído das normas internacionais de proteção aos direitos humanos, como as positivadas na Convenção das Nações Unidas sobre direitos civis e políticos, bem como das diretrizes específicas sobre meio ambiente, como as firmadas na Declaração do Rio¹⁴⁰.

Essa interpretação, apesar de servir de ponto de partida, longe está de cobrir toda a complexidade do tema.

¹³⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 20.

¹³⁸ SHELTON, Dinah; KISS, Alexandre. **Judicial handbook on Environmental Law**. Nairobi: UNEP, 2005, p. 4.

¹³⁹ SHELTON; KISS, 2005, p. 30.

¹⁴⁰ SHELTON; KISS, 2005, p. 30.

A forma como o direito brasileiro acolhe esse princípio, no art. 5º, XXXV, da CF/1988, é bem mais completa e abrangente, ao dispor que “não se excluirão da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A leitura simples e direta de um enunciado constitucional como esse permite a formulação de várias normas de diferentes conteúdos, dado especialmente seu caráter principiológico¹⁴¹. Uma primeira é a de que o principal destinatário da norma é o legislador ordinário, que não pode criar lei estabelecendo instâncias administrativas exclusivas, afastando o acesso das pessoas ao Poder Judiciário. Outra, a de que o ao Poder Judiciário é garantido o monopólio da jurisdição, ou seja, de, caso provocado pelo meio adequado, dar a última palavra a respeito dos conflitos intersubjetivos que têm por objeto alegações de ameaça ou lesão a direitos. Uma outra ainda, a de que qualquer pessoa tem o direito público subjetivo de levar ao Poder Judiciário a alegação de que sofreu uma lesão ou ameaça a um suposto direito. Uma interpretação adequada deve incorporar todos esses aspectos, que não se excluem mutuamente.

Também não se pode deixar de levar em consideração a lição de Watanabe, para quem o acesso à justiça pouco significará se não permitir aos jurisdicionados a possibilidade de desfrutar de uma ordem jurídica justa¹⁴². Isso, na visão dele, abrange não só a pre ordenação de instrumentos processuais e uma organização judiciária adequadas à realidade socioeconômica brasileira, mas também de juízes com a formação e sensibilidade que os tornem capazes de perceber a realidade acima referida e as grandes transformações pelas quais passa a sociedade brasileira¹⁴³. A análise ressalta a constatação de que acesso meramente formal ao sistema de justiça, com a possibilidade de ingresso em júízo e obtenção de uma decisão, pode não representar muita coisa se não houver compromisso desse sistema com a busca de realização efetiva dos objetivos fundamentais da República e dos direitos fundamentais.

Assim, na perspectiva constitucional brasileira, o acesso à justiça ambiental, em sentido coletivo, pode ser entendido como o direito de obter do Poder Judiciário, por meio de solução adjudicada ou outro meio adequado de solução de conflito, em tempo razoável, resposta a uma alegação de ameaça ou violação a um bem ambiental em sua perspectiva difusa, em tempo razoável, bem como, caso reconhecida a procedência da alegação, a

¹⁴¹ ALEXY, 2011, p. 53-58.

¹⁴² WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

¹⁴³ WATANABE, 1988, p. 129 e 134.

efetivação da decisão que conceder a tutela ao meio ambiente.

Uma leitura apressada pode fazer crer que esse direito é absoluto. Mas, como já ficou bem estabelecido na doutrina constitucional, nenhum direito fundamental o é, pois tem que conviver com outros direitos fundamentais de igual envergadura, e deve fazê-lo, tanto quanto possível, harmonicamente¹⁴⁴. Como isso nem sempre é possível, algumas vezes é necessário determinar qual direito deve prevalecer no caso concreto, por meio de sopesamento¹⁴⁵.

De outra parte, restrições feitas diretamente pela Constituição podem limitar o alcance do direito. Desse modo, o direito de acesso à justiça encontra limites, por exemplo, no princípio da separação dos poderes, o que o impede o Poder Judiciário de revisar atos o conteúdo de atos legislativos e administrativos que se insiram estritamente dentro dos limites das atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo. Também ficam fora do alcance da jurisdição os atos praticados no âmbito da Justiça Desportiva, enquanto não esgotada a instância administrativa (CRFB/1988, art. 217, § 1º).

É preciso ver, ainda, que a norma alberga um direito público subjetivo e não um dever de recorrer ao Poder Judiciário. Assim, é possível resolver conflitos fora do âmbito desse Poder, como, por exemplo, via arbitragem, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁴⁶, sem que isso implique em violação ao princípio do acesso à justiça. Este é apenas um, não o único e nem talvez o mais eficiente, meio a serviço de um fim maior, que é a realização de direitos.

Da mesma forma, a realização de acordos por meio de métodos de resolução de conflitos como a mediação, a conciliação e a negociação são perfeitamente possíveis tanto em procedimento judicial quanto extrajudicial. Tais métodos, junto com a arbitragem e a solução adjudicada pelo Judiciário, podem ser considerados meios adequados de solução de conflitos, aplicando-se um ou outro conforme o tipo e a natureza do conflito¹⁴⁷. Aliás, em tempos de grave crise na prestação jurisdicional em razão do volume de processos, os meios consensuais devem ser os primeiros a serem empregados, deixando-se o julgamento pelo Judiciário como último recurso¹⁴⁸. Constituem eles, na verdade, com outras medidas facilitadoras, a terceira

¹⁴⁴ CANOTILHO, 2002, p. 1182-1184.

¹⁴⁵ ALEXY, 2011, p. 116-120.

¹⁴⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Sentença Estrangeira 5206 EP**. Rel. SEPÚLVEDA PERTENCE. J. 12/12/2001. Tribunal Pleno. P. DJ 30/04/2004, p. 29.

¹⁴⁷ WATANABE, Kazuo. **Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses**. Disponível em: www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf. Acesso em: 10 ago. 2014, p. 2-3.

¹⁴⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: RT, 2010, p. 69.

onda do movimento de acesso à justiça, na qual se busca a melhor forma de resolver conflitos de acordo com suas especialidades¹⁴⁹.

Nesse contexto, a possibilidade de o Ministério Público e outros órgãos públicos firmarem com os interessados compromisso de ajustamento de conduta, para prevenir ou resolver conflitos envolvendo direitos coletivos, é totalmente compatível com o inciso XXXV do art. 5º da CRFB/1988. Há algumas ressalvas, contudo.

Em se tratando de direitos individuais, a liberdade das partes para encontrar soluções mais afinadas com seus próprios interesses, que muitas vezes fogem dos limites estritos da legalidade, aos quais o juiz está vinculado, é bem ampla, esbarrando apenas nos pontos sensíveis do ordenamento jurídico, como a exigência de forma prescrita em lei, a capacidade das partes e a licitude do objeto.

O mesmo não se pode dizer, contudo, quando estão em jogo interesses coletivos, como os relativos ao meio ambiente em sentido amplo. Nesses casos, os titulares dos direitos, em regra, não podem participar diretamente da elaboração do acordo que vai resolver o conflito. Há sempre a figura de um representante ou, falando de modo mais técnico em relação à sistemática brasileira, de um legitimado autônomo, que atua na defesa desses direitos¹⁵⁰. Essa situação impõe ao legitimado uma série de restrições, especialmente no que tange à disponibilidade do bem que deve defender. Se não é titular do bem, mas apenas o defende por autorização ou imposição legal, evidentemente não é possível transacionar em juízo ou fora dele sobre o fundo do direito. Embora não seja absoluta a indisponibilidade mencionada, já que é possível fazer acordos quanto à forma de cumprimento das obrigações decorrentes do dano ambiental, ela restringe consideravelmente a liberdade de agir do órgão público, exigindo dele postura compatível com a promoção do direito coletivo em prol do qual atua.

Com relação à lesão ao macro bem ambiental (meio ambiente em sentido amplo) e aos microbens ambientais (elementos materiais ou imateriais que compõem o meio ambiente em sentido amplo¹⁵¹, não há como fugir da conclusão de que o acesso à justiça só pode significar a possibilidade de alegar a lesão em juízo, como, caso comprovada a lesão, de obter a reparação *in natura*, ou seja, a restauração o mais completa possível dos elementos naturais alterados. Somente na impossibilidade dessa restauração, abre-se caminho para a compensação ambiental, com restauração ou criação de outro bem ambiental de igual

¹⁴⁹ CAPPELLETTI; GARTH, 2002, p. 33.

¹⁵⁰ NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2004, p. 193.

¹⁵¹ LEITE, 2000, p. 85-89.

importância, ou, por último, para a indenização pecuniária, que há de ser aplicada em fins relacionados à promoção desse direito¹⁵². Essa reparação deve ser integral, ou seja, a mais próxima possível do valor real da lesão perpetrada. Na seara ambiental, mais do que em qualquer outra, vale muito a observação de Marinoni, ainda com base no art. 84 do CDC1990, de que somente se converterá a obrigação de reparar o dano em indenização pelo equivalente monetário, quando frustrada a tutela preventiva e a remoção do ilícito¹⁵³.

2.3 Princípios gerais do acesso à justiça

Segundo Carneiro, existem quatro princípios gerais que informam o direito de acesso à justiça: acessibilidade, operosidade, utilidade e proporcionalidade.

O primeiro deles, a acessibilidade, diz respeito à existência de sujeitos de direito, bem informados a respeito de seus direitos e capazes de fazê-los valer em juízo, manejando os instrumentos processuais e extraprocessuais de forma adequada, sem que lhes oponham obstáculos de natureza financeira¹⁵⁴.

O segundo, a operosidade, significa que todos os que participam direta ou indiretamente da atividade judicial ou extrajudicial destinada a assegurar o acesso à justiça devem atuar da forma mais empenhada e produtiva possível para alcançar esse intento, o que relaciona-se diretamente, por um lado, com o comportamento ético desses atores, especialmente advogados e juízes, de quem vai depender a rapidez e eficiência do processo judicial, e, por outro, da utilização correta dos instrumentos processuais, de modo a permitir maior produtividade¹⁵⁵.

O terceiro, a utilidade, implica no cumprimento da recomendação de Chiovenda, segundo a qual, o processo deve assegurar ao vencedor, da forma mais rápida e proveitosa possível, tudo aquilo que tem direito de receber, com o menor sacrifício para o vencido, destacando-se (a) os meios processuais que têm sido criados para acelerar a entrega da prestação jurisdicional, como a antecipação de tutela e a execução específica; (b) a ampliação da coisa julgada, para atingir pessoas que não participaram diretamente do processo; (c) levar

¹⁵² LEITE, 2000, p. 216-217.

¹⁵³ MARINONI, Guilherme. **A tutela específica do consumidor**. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/home/artigos/pagina/3/>. Acesso em: 15 set. 2016, p. 19.

¹⁵⁴ CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça, Juizados Especiais e ação civil pública: uma nova sistematização da teoria geral do processo**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 57-61.

¹⁵⁵ CARNEIRO, 1999, p. 63-65.

mais a sério o sistema de nulidades processuais, de modo a evitar retrocessos indevidos no procedimento e a extinção de processo sem resolução de mérito¹⁵⁶.

O quarto e último princípio, a proporcionalidade, diz com a possibilidade de, em determinadas situações de colisão de interesses, como pode ocorrer em reconhecer legitimidade para a ação civil pública para sujeitos individuais, na superação dos limites à concessão da antecipação de tutela e na flexibilização da coisa julgada, sempre optar por aquela decisão que privilegia o acesso à justiça¹⁵⁷.

Não é possível concordar com Carneiro nesse último ponto. A análise de Alexy mostra que não existe no âmbito da Constituição alemã uma ordem rígida de precedência pré-estabelecida entre princípios, mas que é possível conceber uma ordenação flexível, (a) por meio de preferências *prima facie* em favor de determinado princípio ou valor; ou (b) por meio de uma rede de decisões concretas sobre preferências¹⁵⁸. A precedência vai ser estabelecida apenas no caso concreto, diante dos diferentes pesos que os princípios colidentes manifestarem segundo as circunstâncias presentes¹⁵⁹. A observação vale também para CRFB1988, pois esta também não tem uma ordem fixa de precedência entres seus diversos princípios. Assim, mesmo o direito de acesso à justiça poderá, eventualmente, sofrer restrição no caso concreto, se presentes circunstâncias que confirmam maior peso ao princípio oposto.

2.4 Acesso à justiça ambiental e devido processo legal

Em um momento de busca intensa de realização dos direitos fundamentais, não há como fugir de uma visão instrumentalista do processo, na qual este se coloca como meio para alcançar escopos sociais, políticos e jurídicos, e não como um fim em si mesmo¹⁶⁰. No campo ambiental, sem que se tenha em mira o objetivo essencial posto no art. 225 da CRFB1988, que é garantir a fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras, não há como permitir o acesso a uma ordem jurídica justa. O direito de ação que envolva essa matéria não pode perder de vista esse objetivo. Da mesma forma, isso

¹⁵⁶ CARNEIRO, 1999, p. 80-94.

¹⁵⁷ CARNEIRO, 1999, p. 95-101.

¹⁵⁸ ALEXY, 2011, p. 163.

¹⁵⁹ ALEXY, 2011, p. 164.

¹⁶⁰ DINAMARCO, Cândido Rangel. Escopos políticos do processo. In: **Participação e processo**. Coord. GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. São Paulo: RT, 1988, p. 120-122.

também não pode ser esquecido quando se empregam meios alternativos de resolução de conflitos.

Essa visão instrumentalista, contudo, voltada que é para a rápida solução da controvérsia, com o fim de alcançar os escopos do processo, aspiração sempre presente nas queixas sobre a atuação do Poder Judiciário, não pode ir tão longe a ponto de desbordar dos limites do devido processo legal. Desse modo, a decisão não se qualificará como justa apenas porque foi rápida, pois a celeridade pode resultar em violação das garantias das partes¹⁶¹.

É importante ver o processo como procedimento caracterizado por um contraditório em simétrica paridade entre os interessados e contra-interessados no ato final a ser proferido pelo Estado¹⁶². O contraditório, como elemento essencial à caracterização do processo, não pode mais satisfazer-se simplesmente uma exigência formal de ter a oportunidade de argumentar e contra-argumentar, abrangendo agora três dimensões bem definidas¹⁶³: a) o direito de informação, sem o qual se não pode ter qualquer possibilidade de participação no processo; b) o direito de participar do processo em toda a sua extensão; e c) finalmente, mas não menos importante, o direito de influir nos atos decisórios, o que exige de quem conduz o processo levar em consideração os argumentos expostos e as provas produzidas pelas partes¹⁶⁴.

Assim, ainda que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado seja um direito fundamental e de imensa relevância, especialmente hoje, quando onde ameaças ambientais planetárias, como a do aquecimento global e de uso de armas nucleares, batem todos os dias às portas das casas das pessoas via meios de comunicação de massa, a sua proteção em juízo se dá por meio do processo, que deve obedecer ao princípio fundamental do devido processo legal, entre os quais, o mais importante desdobramento é o princípio do contraditório. Somente em situações excepcionais, em que a urgência em impedir ou fazer cessar a lesão ao bem jurídico ambiental, poder-se-á falar em decisões proferidas sem a ouvida da parte contrária, que litiga contra o autor legitimado para a ação civil pública.

¹⁶¹ GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2001, p. 124-125.

¹⁶² FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006, p. 188-119.

¹⁶³ As duas primeiras dimensões são formais, coincidindo, basicamente, como direito de participação no procedimento ou de ser ouvido, enquanto a última constitui a dimensão substancial do contraditório, que remete ao direito de que sua participação contribua de forma concreta para a formação da decisão, nem que seja pela negação das teses apresentadas (JAYME e FRANCO, 2014).

¹⁶⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo justo e contraditório dinâmico**. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6336-processo-justo-e-contraditorio-dinamico>. Acesso em: 17 set. 2.016, p. 2-3.

2.5 Acesso à justiça ambiental e igualdade material

Talvez o mais importante dos direitos seja o da igualdade, que significa, em uma visão bastante larga, receber a mesma consideração e respeito que todas as outras pessoas, pois é o que fundamenta a forma como serão atribuídos todos os outros direitos¹⁶⁵. Embora seja algo difícil de realizar, do ponto de vista material, já que se vive em uma sociedade capitalista, cuja essência separa e desiguala, deve-se pelo menos ter esse direito como uma meta a se buscar, sabendo de antemão que jamais se alcançará completamente.

Se, por um lado, o formal, o acesso à justiça tem que se compatibilizar com o devido processo legal em todos os desdobramentos, por outro, o material, é preciso que ele se distribua em bases iguais para todas as camadas da população, aí incluídas as mais pobres e as localizadas nas regiões, estados e municípios menos desenvolvidos do País. Esse aspecto é muito relevante em países como o Brasil, onde, muitas vezes, parece haver efetivo acesso à justiça, mas, olhando de perto, se vê-se que há apenas um simulacro disso. Um bom exemplo é o que ocorre quando a assistência judiciária aos hipossuficientes é feita por meio de defensorias públicas com pouca ou nenhuma estrutura, nas quais alguns poucos advogados contratados, sem assessores e equipamentos, assumem a defesa de milhares de pessoas, vendo-se obrigados a fazer uma advocacia de formulário. Essa é a realidade do Estado do Amapá, onde a Defensoria Pública não tem quadro efetivo de defensores¹⁶⁶ (G1 AMAPÁ, 2016b), ficando a nomeação para os cargos em comissão de sua estrutura ao sabor das preferências políticas¹⁶⁷ (G1 AMAPÁ, 2016a), e dispõe de estrutura mínima para atendimento da demanda sempre crescente. Nas comarcas do interior do Estado, conforme observação direta feita pelo autor desta pesquisa, o advogado que ocupa o cargo em comissão de chefe de núcleo dispõe apenas da própria força de trabalho para promover a atuação da instituição.

Uma reveladora pesquisa feita no Centro de Estudos Sociais América Latina, por Avritzer *et al.*, intitulado “Para uma nova cartografia da justiça no Brasil”, detectou: a) a existência de uma relação entre a desigualdade social (medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano - IDH) e a ausência de estruturas administrativas do sistema de

¹⁶⁵ DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007, p. 419-421.

¹⁶⁶ G1 AMAPÁ. STF proíbe que governador do Amapá nomeie chefias na Defensoria Pública. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/05/stf-proibe-que-governador-do-amapa-nomeie-chefias-na-defensoria-publica.html>. Acesso em 23 set. 2016.

¹⁶⁷ G1 AMAPÁ. STJ obriga governo do Amapá a realizar concurso para defensor. Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/05/stj-obriga-governo-do-amapa-realizar-concurso-para-defensor.html>. Acesso em: 23 set. 2016.

justiça (verificada pelo tipo e número de corpos burocráticos-administrativos do sistema de justiça nas comarcas), demonstrando que a questão do acesso à justiça não se resume à existência de normas jurídicas, mas também à presença de estruturas administrativas capazes de torná-la realidade, já que as comarcas de maior IDH contam, mais frequentemente, com maior presença dessas estruturas, invertendo-se a proporção em relação às comarcas onde o IDH é menor; b) um acesso privilegiado ao sistema de justiça de atores sociais diferenciados, com relação ao subsistema poder ou ao subsistema direito, que se tornam litigantes habituais e, desse modo, sobrecarregam esse sistema. São situações que mostram o desequilíbrio no acesso à justiça no Brasil, que, embora tenha melhorado bastante depois da promulgação da CRFB1988, ainda precisa ser muito aperfeiçoado¹⁶⁸.

Desse modo, a forma como se distribuem as instituições e atores que compõem o sistema de justiça ao longo do território do País e de seus Estados diz alguma coisa sobre a consideração que o Poder Público tem para com coletividades que ocupam esses espaços, no que concerne ao acesso à justiça, tendendo a ser maior nas áreas mais desenvolvidas e ricas e menor nas áreas mais atrasadas e pobres.

Essa forma de tratar o acesso à justiça entra em flagrante confronto com o pensamento de Rawls (2002) a respeito de justiça, ao qual este estudo se alinha¹⁶⁹, bem como com o que dispõe a CFRB a respeito do princípio da igualdade.

A concepção de justiça como equidade, de Rawls, que é liberal e tem base contratualista, é construída a partir da consideração da sociedade como uma associação de indivíduos livres e iguais, onde a forma como serão atribuídos direitos e deveres e distribuídos os benefícios econômicos e sociais é escolhida sem que eles saibam que posição social e econômica ocuparão nessa associação¹⁷⁰. Seria razoável que indivíduos nessa condição aceitassem dois princípios fundamentais de justiça: 1) cada pessoa deve ter um direito correspondente ao mais abrangente conjunto de liberdades básicas que seja compatível com um conjunto semelhante de liberdades básicas atribuído às outras pessoas; 2) as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de forma que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas benéficas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos¹⁷¹.

¹⁶⁸ AVRITZER, Leonardo et al. **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**: Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010, p. 93-94.

¹⁶⁹ Essa exposição da Teoria da Justiça de Rawls foi extraída da Dissertação de Mestrado deste pesquisador, intitulada “Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental”, posteriormente publicada sob a forma de livro pela Editora da Universidade Federal do Amapá, conforme consta nas referências.

¹⁷⁰ RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 19-24.

¹⁷¹ RAWLS, 2000, p. 64.

Os dois princípios devem obedecer uma ordenação seriada, isto é, o primeiro princípio antecede o segundo, sendo dele independente¹⁷². Em outras palavras, as violações das liberdades básicas iguais não podem ser justificadas nem compensadas por maiores vantagens sociais e econômicas. Somente se admitem limitações a essas liberdades se houver confronto entre elas.

Ao se focar o primeiro princípio, verifica-se que a igualdade é a pedra de toque do conceito de justiça defendido por Rawls. Assim, independentemente de quais sejam as liberdades básicas, que, conforme rol exemplificativo apresentado pelo autor, identificam-se com os direitos fundamentais de primeira dimensão, é fundamental que sejam atribuídas igualitariamente a todos os membros da sociedade. Assim, tem que haver uma compatibilidade entre o sistema de liberdades atribuíveis a uma pessoa com o conferido às demais. Não é possível conceder a um indivíduo mais liberdades básicas se não se pode ofertá-las de forma tão abrangente aos outros.

A referência a liberdades, que sintetizam possibilidades de livre expressão e reunião, de participação política e de ser proprietário, trazem outro elemento fundamental para a configuração da ideia de justiça, o princípio da liberdade.

A igualdade também não deixa de estar presente no segundo princípio, perdendo apenas o caráter absoluto. Assim, a distribuição das vantagens sociais e econômicas, onde bem poderiam ser colocados os direitos fundamentais de segunda dimensão, também deve ser equitativa, somente se admitindo outro critério se isso trouxer benefícios para todos. Esse é um resquício de utilitarismo na tese eminentemente deontológica de Rawls. Pode-se dizer que o ideal é a igualdade, mas se tolera a desigualdade se isso for vantajoso para a coletividade. Não há como negar que é forma engenhosa e convincente de aceitar uma realidade da vida, que é o fato de os seres humanos estarem em posições socioeconômicas diversas.

Não se pode negar o caráter profundamente idealista da proposta, pois a realidade social não se estabelece a partir de um ponto zero, em que os seus integrantes resolvem estabelecer a forma com serão distribuídos os bens e os cargos públicos, mas é resultado de um processo histórico concreto em que as relações se formam pelo confronto de interesses entre grupos sociais divergentes. Apesar disso, o modelo de Rawls tem a vantagem de apontar como deveria se dar essa distribuição. Cria-se uma situação hipotética, a posição inicial, para justificar uma proposta racionalista de justiça.

Sem descer a maiores detalhes, nem tampouco enfrentar as profundas discussões

¹⁷² RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 19-24.

que podem ser travadas em torno da afirmação, como o argumento de que seria insuficiente a concepção de justiça baseada apenas na discussão sobre o problema de redistribuição mais justa dos recursos e riquezas, pois há necessidade de considerar também o problema das lutas por reconhecimento de grupos e comunidades diversos, bem como examinar o primeiro levando consideração o segundo, que necessariamente se entrelaçam e influenciam mutuamente ¹⁷³, verifica-se que a Constituição brasileira de 1988 conforma-se, em linhas gerais, a um modelo justo de ordenamento político-institucional, pois há uma distribuição equitativa das liberdades fundamentais e uma pretensão de distribuição igualmente equitativa das vantagens econômicas e sociais, com a gradual redução das desigualdades, a fim de se alcançar uma sociedade livre, justa e solidária (CF/1988, art. 3º, I). Trata-se, é verdade, de um modelo de justiça procedimental imperfeita¹⁷⁴, já que a Constituição estabelece objetivos justos e traça, em linhas bem gerais, os meios para que sejam alcançados, mas não pode garantir que isso vá ocorrer.

Daí porque distribuição desigual dos meios materiais necessários ao acesso igualitário à justiça, bem como o uso excessivo do sistema de justiça por atores sociais privilegiados do ponto de vista político ou econômico constitui grave violação aos princípios de justiça e aos fundamentos basilares da CFRB1988.

2.6 Acesso à justiça ambiental, efetividade do processo e duração razoável do processo

2.6.1 O efetivo acesso à justiça

O acesso à justiça, em sua concepção atual, não se satisfaz com o simples ingresso ao sistema de justiça, com a aceitação de uma demanda onde se expõe a alegação de uma lesão ou ameaça de lesão ao direito, nem tampouco com uma mera decisão formal de reconhecimento do direito pleiteado, mas exige, sobretudo, que a decisão produza efeitos no plano dos fatos, implementando as medidas adequadas e em tempo hábil. A ênfase nos aspectos da efetividade e da celeridade do processo são fundamentais para que o acesso à

¹⁷³ FRASER, Nancy. *La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación*. In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o Reconocimiento?** Un debate Político-filosófico. Madrid: Ediciones Morata, 2006, p. 13-14.

¹⁷⁴ RAWLS, 2000, p. 91-92.

justiça seja útil.

Evidencia-se que o acesso à justiça de que falam Capelletti e Garth diz respeito não apenas ao ingresso das demandas na estrutura do Poder Judiciário, mas principalmente à necessidade de oferecer soluções em tempo razoável e adequadas às diferentes tipologias de conflitos que lhe são apresentados. Ressalvado o uso de meios alternativos de resolução de conflitos, como a mediação e a arbitragem, isso remete imediatamente à noção de efetividade do processo, que é o principal instrumento de que se vale o Poder Judiciário para cumprir sua missão.

Para que se possa alcançar a efetividade: a) o processo deve dispor de instrumentos de tutela adequados, na medida do possível, a todos os direitos e a outras posições jurídicas de vantagem contempladas expressa ou implicitamente no ordenamento jurídico; b) os titulares desses direitos e posições de vantagens, ainda que não determinados ou indetermináveis, devem poder empregar praticamente esses instrumentos; c) devem-se assegurar condições favoráveis à mais completa possível reconstituição dos fatos relevantes, a fim de que o convencimento do julgador corresponda o máximo possível à realidade; d) tanto quanto possível, o resultado do processo deve assegurar à parte vitoriosa o gozo de tudo aquilo a que tem direito de acordo com o ordenamento; e) tal resultado precisa ser alcançado com o gasto mínimo de tempo e recursos¹⁷⁵.

Como se pode ver, a efetividade do processo se realiza, em síntese, quando por meio desse instrumento, em tempo razoável, aquele que demanda obtém, após participação em contraditório com a parte adversa, uma resposta sobre sua pretensão, e, sendo-lhe ela favorável total ou parcialmente, alcança, no plano da realidade fática, tudo aquilo que foi declarado como devido na decisão judicial, em um prazo razoável, sem o qual aquele que demanda tem grave prejuízo ou mesmo tem retirada a utilidade do provimento judicial.

A efetividade está conectada, como não poderia deixar de ser, ao princípio do devido processo legal e a todos os demais princípios processuais constitucionais dele derivados, como o da ampla defesa, do contraditório, da publicidade, da fundamentação dos atos decisórios, dentre outros. Não se poderia mesmo falar em processo, dissociado de contraditório, já que aquele se caracteriza como procedimento em contraditório, entre partes em paridade simétrica, na preparação do provimento jurisdicional¹⁷⁶.

Essa mudança de paradigma, em prol da efetividade, trouxe profundas alterações

¹⁷⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre a “efetividade” do processo. **Temas de Direito Processual – terceira série**. São Paulo: Saraiva. 1984, p. 27-28.

¹⁷⁶ FAZZALARI, 2006, p. 188-119.

na forma de encarar, estudar e aplicar o Direito Processual. Deixou-se de valorizar tanto sua tão proclamada autonomia científica e independência frente ao direito material, buscando-se uma maior aproximação entre os dois, e reforçando o caráter instrumental do primeiro frente ao segundo, que tem valor mais pelos resultados que produz do que aquilo que é¹⁷⁷. É lógico que essa afirmação não pode ser levada tão longe a ponto de se esquecer da necessidade de observar o devido processo legal¹⁷⁸, já que o processo, como procedimento em contraditório, legitima os resultados alcançados¹⁷⁹. Porém, não se pode deixar de ver que a finalidade fundamental do processo judicial é resolver um conflito, impedindo que a ordem jurídica seja violada ou restaurando-a, no caso de consumada a violação, o que leva à primazia da solução de mérito e sua efetivação, princípio que foi incorporado pelo CPC2015 (arts, 4º, 6º, 76, dentre outros)¹⁸⁰.

Ainda na primeira metade da década de 1990, é evidente, nas inovações processuais trazidas por leis extravagantes e nas reformas do CPC1973, uma luta sem trégua contra aquele que foi identificado com inimigo número um da efetividade do processo, o tempo. Tempo que muitas vezes tornava inútil a tutela jurisdicional que se almeja ao final do processo.

Surge, em 1990, o Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 9.078/1990), que trouxe importantes contribuições para o aperfeiçoamento da tutela dos direitos coletivos e para a tutela coletiva de direitos. Em 1995, vem a lume a Lei 9.099/1995, que cria o sistema dos juizados especiais cíveis e criminais, permitindo um amplo acesso à justiça das causas de pequeno valor, o que deu vazão a uma demanda há muito reprimida. Com isso se amplia o movimento de acesso à justiça, afastando obstáculos como falta de representação para as demandas coletivas e alto custo de ingresso em relação às pequenas causas.

No primeiro ponto, grandes novidades na legislação processual foram introduzidas pelo CDC, em 1990, podendo-se destacar a possibilidade de concessão de antecipação de tutela, a tutela específica das obrigações de fazer e não fazer, a inversão do ônus da prova e a restrição à intervenção de terceiros, isso apenas para ficar nos institutos e dispositivos aplicáveis apenas aos processos individuais. O problema é que essas medidas ficaram restritas aos processos em que o objeto envolvia diretamente direito do consumidor.

Também merecem grande destaque as inovações promovidas pela Lei n.

¹⁷⁷ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo:** influência do direito material sobre o processo. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 15-15.

¹⁷⁸ GONÇALVES, 2001, p. 124-125.

¹⁷⁹ JAYME, 2005, p. 134.

¹⁸⁰ DIDIER JR., Fred. **Curso de Direito Processual Civil:** Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. v.1. 18ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 137-138.

9099/1995, a Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (LJECC) que representaram a grande abertura para aquilo que Watanabe chamou de demanda reprimida, que eram as causas cíveis individuais de pequeno valor, para as quais a burocracia e custo da justiça comum constituíam obstáculos intransponíveis. Pode-se dizer, com muita razão, que a criação dos juizados especiais abriu as portas da justiça brasileira para uma massa de excluídos do seu sistema. Essas mudanças, contudo, não serviram para modificar a cara da justiça comum, senão para fazer migrar dela um grande número de demandas para os recém e bem-sucedidos juizados especiais, com suas soluções rápidas e baratas.

No campo da justiça comum, a primeira grande investida foi a criação da tutela antecipada, para o caso de estar presente prova inequívoca capaz de convencer o juiz da verossimilhança do direito alegado e, alternativamente, houver fundado receio de dano irreparável de ou difícil reparação, ou, ainda, abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório do réu; da tutela específica das obrigações de fazer e não fazer e da ação monitória. Com a primeira, prevista no art. 273 do CPC1973, buscou-se conceder desde o início do processo os efeitos da possível sentença favorável ao autor que provavelmente tinha direito, nos casos de urgência, presença de intuito protelatório do réu ou falta de controvérsia da demanda. Com a segunda, rompeu-se com a tradição anterior de separar cognição e execução, instituindo-se o processo sincrético no caso de tutela das obrigações de fazer e não fazer, com o objetivo de garantir a entrega do bem da vida pretendido, em vez do sucedâneo monetário. Com o terceiro, tentou-se abreviar o caminho de formação do título executivo judicial, naqueles casos em que existe documento, sem força executiva, hábil a comprovar de forma indubitosa a existência de crédito (art. 1.102a a 1.102c do CPC1973, alterado pela.

Muito importante também foi a possibilidade de julgamento singular de recursos prevista no Art. 557 do CPC1973, pela qual o relator negará seguimento a recurso manifestamente inadmissível, improcedente, prejudicado ou em confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do respectivo tribunal, do (STF), ou de Tribunal Superior, e no § 1º-A do mesmo artigo, segundo o qual, se a decisão recorrida estiver em manifesto confronto com súmula ou com jurisprudência dominante do STF, ou de Tribunal Superior, o relator poderá dar provimento ao recurso. Revela-se aqui uma tendência que se fortalecerá ao longo dos anos: render passagem à jurisprudência sumulada ou consolidada.

Posteriormente, veio a ampliação da tutela antecipada para os casos em que um ou mais dos pedidos cumulados, ou parcela deles, mostrarem-se incontroversos (CPC1973, art. 273, § 6º); e da tutela específica para os casos de obrigação de entregar coisa (CPC1973, art.

461-A).

Por último, vieram as alterações promovidas pela Lei nº 11.232, de 2005, que modificaram a liquidação de sentença e instituíram o cumprimento de sentença, implantando de vez o processo sincrético no Brasil, o que tornou a execução do título executivo judicial que estabelecia obrigação de pagar quantia certa uma fase a mais no processo, em continuidade à de conhecimento. Com isso, afastou-se o sistema processual civil brasileiro do modelo italiano clássico, adotado por Buzaid no projeto do CPC1973, que classificava as ações e os processos em (a) cognitivos, nas quais se certificava apenas o direito; (b) executivos, nos quais se fazia cumprir o que foi certificado; e (c) cautelares, nos quais se garantia a utilidade do direito até que ocorra a certificação, em direção a um tipo de ação e processo em que as medidas judiciais se encontram todas à mão, podendo ser empregadas de acordo com a necessidade, sempre com a finalidade de garantir de forma eficaz e adequada a proteção do direito material, conferindo-se ao juiz amplos poderes de atuação.

Essas mudanças foram assimiladas, com algumas modificações pelo CPC2015, que buscou, tanto quanto possível, conciliar a busca da celeridade processual com o fortalecimento do devido processo legal. Há uma aposta de que, por meio de um processo com participativo, com equilíbrio entre a atuação dos diversos atores processuais e uma dialética processual efetiva, pode-se reduzir o quantitativo de recursos, obtendo-se redução da taxa de congestionamento dos tribunais¹⁸¹.

Dentre as novidades mais amplas, que implicam em mudança de cultura jurídica, estão: a) a ampliação e fortalecimento dos meios consensuais de resolução de conflitos, com introdução da mediação, como um método a mais, ao lado da conciliação, para se buscar a autocomposição, os quais devem ser conduzidos por profissionais habilitados (CPC2015, art. 3º, § 3º; art. 139, V; arts. 159 a 175; art. 307, § 3º; art. 334; art.359); b) a incorporação do processo eletrônico, como forma privilegiada de realização dos atos processuais, a fim de acelerar o trâmite processual (CPC2015, arts. 193 a 199), especialmente pela eliminação de alguns “tempos mortos” do processo, como o destinado à intimação das partes; c) a criação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), com o objetivo de acelerar a formação de precedente judicial no julgamento das demandas repetitivas, pacificando a divergência de entendimentos e reduzindo o número de recursos (CPC2015, arts. 976 a 987).

Todas essas mudanças, apontam na direção de um processo civil efetivo, ou seja, capaz de entregar àquele que pleiteia em juízo tudo aquilo a que tem direito, em tempo hábil a

¹⁸¹ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 18-19.

evitar a tutela pela equivalente monetário, que, algumas vezes, acaba servindo apenas aos descendentes.

Na ACPA, a efetividade do processo se dá por meio de uma resposta em tempo hábil, pois a demora implica muitas vezes em inutilidade do provimento posterior, e, concedida a tutela, pela sua realização no plano dos fatos, com prevenção ao dano ambiental ou, se já configurado este, pela restauração do bem ambiental, ou, ainda, se impossível esta, pela compensação ambiental¹⁸². Na esfera ambiental, ante a extrema dificuldade ou mesmo impossibilidade restaurar o estado anterior ao dano ou desequilíbrio ecológico ou ambiental, a resposta rápida por meio de antecipações de tutela ou de medidas cautelares é imprescindível para garantir a efetividade da ACPA, pois do contrário, em muitos casos, a sentença de mérito já será inútil, normalmente porque se tornou impossível o provimento daquilo que foi pedido inicialmente.

A título de exemplo pode-se citar o Processo n. 0023979-18.2009.8.03.0001, em trâmite na 2ª Vara Cível e de Fazenda Pública da Comarca de Macapá, instaurado pelo ajuizamento da ACP em 2/7/2009, pelo Ministério Público contra o Município de Macapá e P.C. Com. Construções e Ind. Ltda., como o objetivo de obrigar os réus a recuperar danos causados ao solo e aos mananciais de águas próximos ou subterrâneos, em decorrência das condições impróprias relacionadas ao Matadouro Municipal de Macapá¹⁸³. A sentença foi proferida em 27/07/2010, sendo que, após julgamento de embargos de declaração, ocorreu o trânsito em julgado (20/01/2011), e o Ministério Público requereu o cumprimento de sentença (22/03/2011). Os réus foram intimados para cumprirem as obrigações estabelecidas na sentença. O Município de Macapá, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Macapá (SEMAN), apresentou Relatório Ambiental Simplificado, o qual foi considerado insuficiente pelo Instituto de Meio Ambiente do Estado do Amapá (IMAP), tendo o primeiro reconhecido sua incapacidade técnica para elaborar o Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD). O Ministério Público, em 01/08/2016, reconhecendo que a sentença restava sem nenhum cumprimento, requereu a designação de audiência de conciliação, com a intimação dos réus para, já na audiência, apresentarem proposta concreta para a recuperação do meio ambiente, devendo ser intimados, também, o secretário municipal de meio ambiente e os técnicos ambientais da SEMAN. Percebe-se claramente nesse caso que a sentença foi proferida cerca de um ano depois de proposta a ação, ou seja, com bastante rapidez, e que

¹⁸² LEITE, 2000, p. 216-217.

¹⁸³ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0023979-18.2009.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

concedeu tudo aquilo que o autor havia pedido, tendo logo transitado em julgado. O problema todo foi a efetivação da sentença, que ficou emperrada na alegada incapacidade técnica do Município de Macapá, de, por meio da secretaria competente, elaborar um PRAD, de modo a permitir iniciar a recuperação da área degradada. O processo, até o momento (03/10/2016), aguarda para ser despachado. Já tendo decorridos sete anos do ajuizamento da ação e, considerando que os danos são anteriores, é bem provável que, considerando o dinamismo do meio ambiente, já houve mudanças significativas desde então, tornando, impossível a recuperação da área tal como era ou mesmo o impedimento da propagação dos efeitos dos referidos danos. Esse é um caso em que o grau de efetividade da ação civil pública ambiental pode ser classificado como baixíssimo ou mesmo nulo.

2.6.2 O direito à razoável duração do processo na CRFB1988

Fora as inovações legislativas extravagantes e reformas do CPC1973, nas décadas de 1990 e 2000, a Constituição Federal incorpora, por meio da Emenda n. 45, em 30 de dezembro de 2004, o direito fundamental à razoável duração do processo, nos seguintes termos: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. O objetivo dessa inovação, inserido no contexto de uma propagada ampla e necessária reforma do Poder Judiciário¹⁸⁴, foi claramente o de tornar expresso o dever já reconhecido de o Estado brasileiro prestar a jurisdição em tempo hábil a garantir a utilidade do acesso à justiça.

Assim, isso inicialmente significou mero reforço normativo ao mesmo princípio, já integrante do ordenamento jurídico brasileiro, por força Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992, que promulgou a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969, que no art. 8.1, previa que

Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza¹⁸⁵.

¹⁸⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de motivos da Emenda Constitucional. 45, de 2004.** Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em: 15 dez. 2016.

¹⁸⁵ <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em: 15 dez. 2016.

com os prazos previstos na legislação, a complexidade da causa e o comportamento das partes, sem desconsiderar os incidentes que podem provocar dilações justificadas no procedimento. O que não se conforma a essa nova diretriz constitucional são os “tempos mortos”, nos quais, encerrado o prazo para a prática do ato, nada se faz¹⁸⁹. Desta forma, a razoável duração do processo há de ser entendida como soma dos prazos fixados no procedimento para que as partes, juiz e outros atores processuais, pratiquem os atos necessários à construção do ato final, no qual se decide a causa, sem demoras indevidas, de modo que, observado o contraditório e demais exigências constitucionais e legais, não haja prejuízo para as partes ou perda superveniente do da utilidade do procedimento¹⁹⁰.

A razoável duração do processo é, como se vê, norma de textura aberta, com alto grau de generalidade, qualificando-se com um princípio jurídico, o qual somente pode ser definido adequadamente no caso concreto, a partir de alguns critérios pré-definidos¹⁹¹. Como a Constituição Federal não definiu tais critérios, é necessário um trabalho hermenêutico, destinado a encontrá-los, de modo que norma constitucional possa ter aplicação fora daqueles casos extremos, em que fica evidente o excesso de prazo, como no caso de um processo que dura 10 anos.

Embora se entenda, juntamente com Kohler¹⁹², que não é possível averiguar a razoável duração do processo com a simples soma dos prazos fixados em lei para a prática de atos do processo pelo juiz, pelas partes e por todos os que dele devam participar, não deixa a fixação do tempo assim apurado de ter uma utilidade, que é a de servir como parâmetro inicial para a avaliação da razoável duração do processo em cada caso concreto, sob os quais se podem aplicar as variáveis decorrentes dos critérios a seguir adotados. Parte-se de uma baliza legal para o que se deveria ter como duração normal do processo, à semelhança do que ocorre no processo criminal, especialmente para os casos de réu preso. Embora nem sempre se cumpra o prazo para a conclusão do processo, estando o réu preso, há uma consequência para o descumprimento, que é a necessidade imperiosa de pôr aquele em liberdade. Não é possível tentar mensurar, com um mínimo de objetividade, a razoável duração do processo sem algum parâmetro inicial. O único disponível, seja ou não o mais adequado, é o fornecido pelos prazos estabelecidos na legislação processual.

¹⁸⁹ THEODORO JÚNIOR, Humberto. *As Novas Reformas do Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 64.

¹⁹⁰ CARVALHO, Carlos Eduardo Araújo. Tempo e processo: efetividade e celeridade, às voltas da sempre difícil relação entre a Têmis e o Leviatã. In *Revista Acadêmica da Faculdade de Ciências Jurídicas Prof. Alberto Deodato*. Disponível em: <http://www.kennedy.br/revistadedireito/art/artigo.php?no=4>. acesso em 27/1/2013, p. 13).

¹⁹¹ KOEHLER, 2013, p. 89-90.

¹⁹² KOEHLER, 2013, p. 85-88.

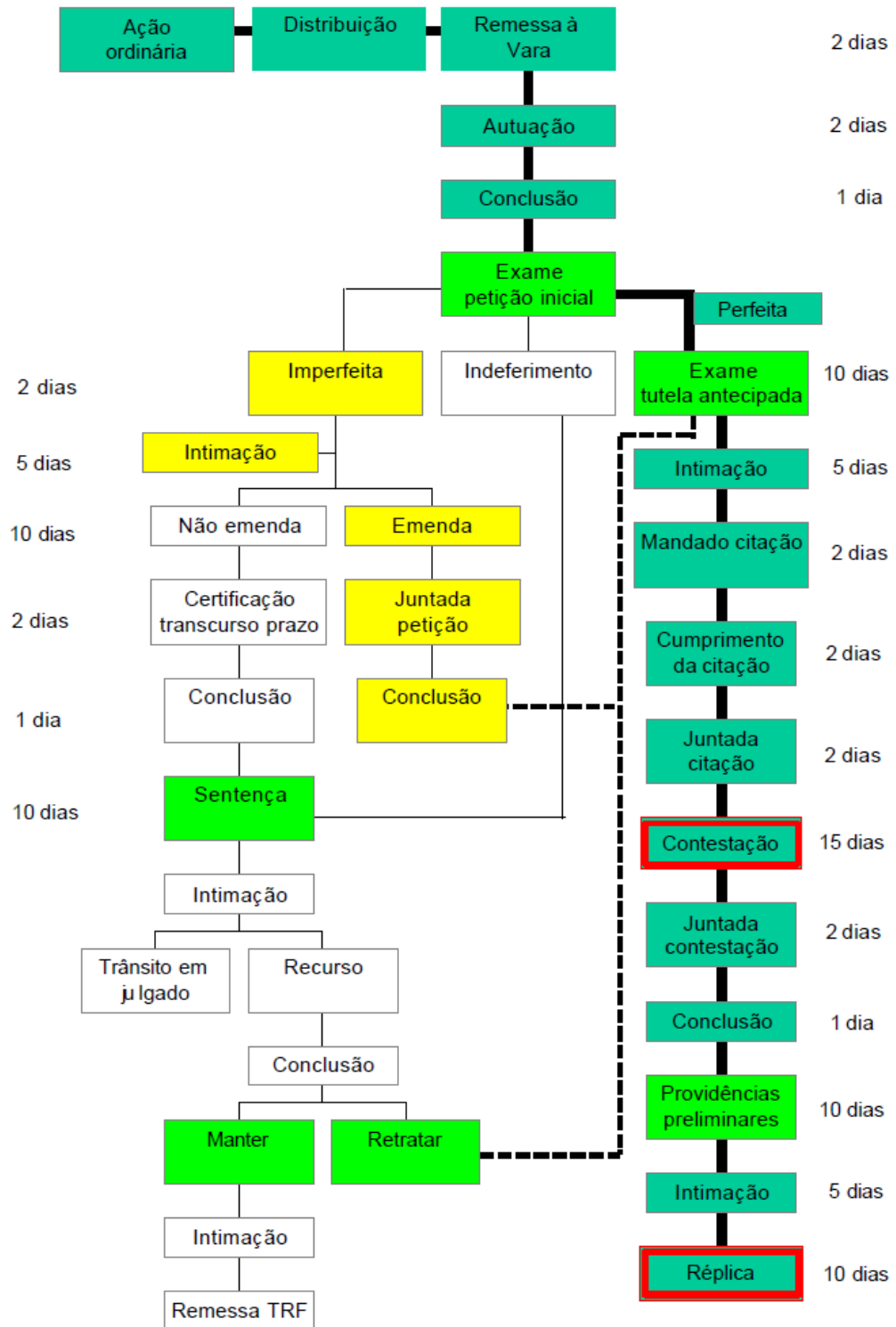
Nesse sentido é que acolhe a proposta de Haddad¹⁹³, para quem os prazos para a conclusão dos processos que seguem o procedimento ordinário são: (1) de 102 dias para os casos que envolvem apenas questões de direito, sem produção de prova, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 15, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (2) de 244 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (3) de 259 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória. Os números foram obtidos a partir da soma dos prazos e preclusões previstos para o procedimento ordinário do CPC1973¹⁹⁴.

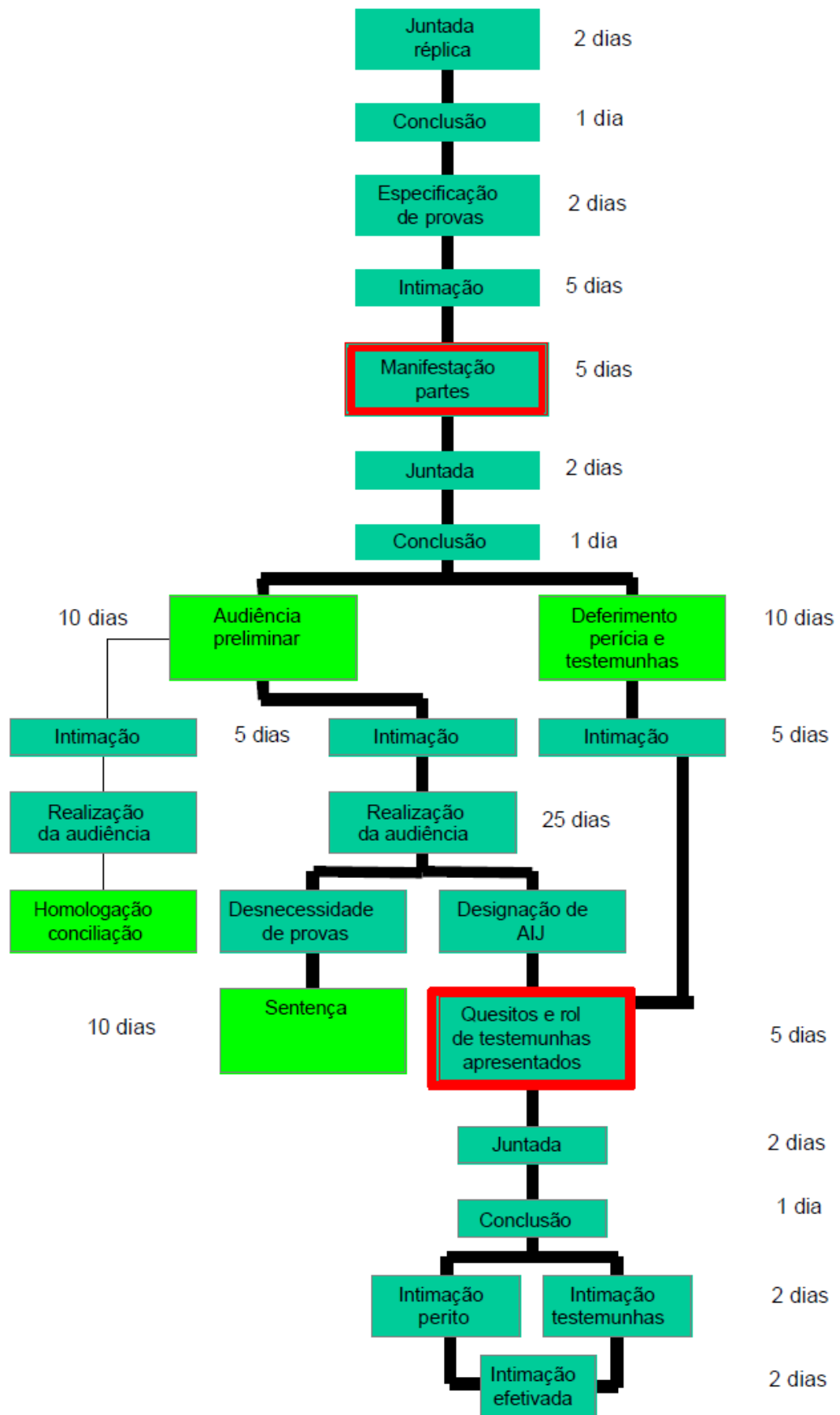
Como, nos processos a serem examinados nesta pesquisa, em regra, há audiência preliminar ou de instrução, não se identificando caso com questões exclusivamente de direito, coloca-se abaixo apenas o fluxograma que ilustra essa hipótese Figura 1:

¹⁹³ HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. **Administração da Justiça Federal: concurso de monografias**, 2004/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários. Brasília: CJF, 2005, p. 43-48.

¹⁹⁴ É o utilizado aqui porque os processos que são analisados iniciaram e tramitaram a maior parte do tempo sob a vigência desse Código.

Figura 1 – Fluxograma do procedimento comum ordinário, com audiência preliminar ou de instrução





Deve-se esclarecer, por último, que o esquema acima é aplicável ao processo da ACPA, uma vez que este, em regra, seguia, na vigência do CPC1973, o procedimento comum sumário ou ordinário¹⁹⁵, tal qual permitia o art. 18 da LACP, podendo-se agora, na vigência do CPC2015, adotar o procedimento comum previsto nos arts. 318 e seguintes desse novo código.

2.6.3 Critérios para definição do direito à razoável duração do processo¹⁹⁶

A Europa, mais precisamente a região abrangida pelo Conselho da Europa, é a parte da Sociedade Internacional onde mais se avançou em termos de efetivação dos direitos humanos, graças ao fato de a Convenção Europeia de Direitos Humanos, vigente desde 1953, a par de enunciar direitos humanos, ter previsto garantias de cumprimento das obrigações assumidas pelos estados consignatários, inclusive com restrição à soberania¹⁹⁷. Entre os mecanismos para garantir a execução, a Convenção estabeleceu dois órgãos muito importantes: a) a Comissão Europeia de Direitos Humanos, com a função de ouvir as partes interessadas e procurar resolver o problema por meio de acordo; b) a Corte Europeia de Direitos Humanos, com a missão de decidir, em caráter definitivo, as causas que não fossem resolvidas amigavelmente¹⁹⁸.

Com esses órgãos, especialmente o último, reproduz-se no plano supranacional, a estrutura de um poder jurisdicional, com a atribuição de julgar, em caráter definitivo, os conflitos que envolvem, de um lado, pessoas físicas ou jurídicas, e, de outro, estados signatários da Convenção, tendo como objeto alegações de violações aos direitos humanos.

Dentre os diversos direitos previstos nessa Convenção, destaca-se o da razoável duração do processo, previsto no art. 6º, § 1º, que obriga os estados contratantes a, no plano interno, dar solução às demandas judiciais em prazo razoável¹⁹⁹.

¹⁹⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 198.

¹⁹⁶ Este tópico é parcialmente baseado em artigo deste pesquisador, RAMOS, Carlos Fernando Silva Ramos. A afirmação do direito à razoável duração do processo pela Corte Europeia de Direitos Humanos. In: **CONPEDI/UFSC**. (Org.). v. 1 Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014).

¹⁹⁷ JANIS, Mark W.; KAY, Richard S.; BRADLEY, Anthony W. **European human rights law: text and materials**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2010, p.19.

¹⁹⁸ JANIS; KAY; BRADLEY, 2010, p. 24-27 e 70-74.

¹⁹⁹ CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=#n1359128122487_pointer. Acesso em: 27/11/2013.

Na convergência desses dois pontos, o direito à razoável duração do processo e a atuação da Corte Europeia de Direitos Humanos quanto à garantia desse direito, é que se buscarão os parâmetros necessários à análise em concreto do referido princípio, por meio da jurisprudência da Corte sobre sua violação, além das medidas adotadas para torná-lo efetivo.

A Convenção Europeia de Direitos Humanos consagra o direito a um processo justo, nos seguintes termos:

Artigo 6º.

Direito a um processo equitativo.

1. Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, equitativa e publicamente, num prazo razoável por um tribunal independente e imparcial, estabelecido pela lei, o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil, quer sobre o fundamento de qualquer acusação em matéria penal dirigida contra ela. O julgamento deve ser público, mas o acesso à sala de audiências pode ser proibido à imprensa ou ao público durante a totalidade ou parte do processo, quando a bem da moralidade, da ordem pública ou da segurança nacional numa sociedade democrática, quando os interesses de menores ou a protecção da vida privada das partes no processo o exigirem, ou, na medida julgada estritamente necessária pelo tribunal, quando, em circunstâncias especiais, a publicidade pudesse ser prejudicial para os interesses da justiça²⁰⁰.

É fácil perceber que processo justo, no espírito da Convenção, significa adequação ao princípio do devido processo legal, que pode ser sintetizado na seguinte fórmula:

i) o ingresso em juízo; ii) a observância das garantias compreendidas na cláusula do devido processo legal; iii) a participação dialética na formação do convencimento do juiz, que irá julgar a causa (efetividade do contraditório); iv) a adequada e tempestiva análise, pelo juiz, natural e imparcial, das questões discutidas no processo (decisão justa e motivada); v) a construção de técnicas processuais adequadas à tutela dos direitos materiais (instrumentalidade do processo e efetividade dos direitos)²⁰¹.

Com efeito, a maioria dos institutos concernentes ao referido princípio estão incluídos explícita ou implicitamente no aludido dispositivo da Convenção, entre os quais se podem citar: juiz natural, imparcialidade no julgamento, publicidade procedimento legítimo, resposta em tempo adequado.

A importância desse direito complexo é evidente. Não basta declarar direitos, pois caso não se os tornem efetivos no mundo dos fatos, eles não passarão de promessas vãs. Embora não se possa negar que as medidas levadas a cabo pelos estados membros, por meio de seus poderes legislativos, executivos e judiciários, sejam fundamentais para a implementação dos direitos humanos, a existência de um direito de reclamar pela violação

²⁰⁰ CONSELHO DA EUROPA. *Op. cit.*, p. 9.

²⁰¹ CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Panóptica**, Vitória, ano 1, n. 6, fev. 2007, p. 1-44. Disponível em: <<http://www.panoptica.org>> Acesso em: 25 de maio de 2012, p. 25.

desses direitos torna-se, nesse sentido, essencial para a efetivação de todos eles, quando esses mesmos países membros não se mostram dispostos a, no plano interno, cumprir suas obrigações.

Do artigo 6º, § 1º, da Convenção também se pode extrair um direito de natureza processual extremamente importante para que o acesso à justiça não se torne mera promessa ou simples garantia formal de ingresso, o direito à razoável duração do processo. Ao dizer que “Qualquer pessoa tem direito a que a sua causa seja examinada, [...] num prazo razoável por um tribunal [...] o qual decidirá, quer sobre a determinação dos seus direitos e obrigações de carácter civil [...]”, o referido dispositivo destaca a importância de a justiça não ser prestada com atraso que comprometa sua eficácia ou credibilidade, obrigando os Estados a organizarem suas jurisdições de modo a permitir que respondam a essas exigências²⁰².

É compreensível a preocupação das partes contratantes, quando elaboraram a Convenção, com o tempo de duração do processo, pois é antiga a percepção de que a administração da justiça é lenta.

As estatísticas da CEDH revelam que essa preocupação não era sem razão. Por um lado, os dados mostram que quase metade de todos os julgamentos da Corte por violação à Convenção incluía desrespeito ao artigo 6º, seja por questão de justiça no julgamento, seja por demora do procedimento²⁰³. No mesmo sentido, verifica-se que de um total de 15.947 julgamentos feitos pela Corte de 1959 a 2012, 5.037 referiam-se à demora no procedimento²⁰⁴. Acresça-se que de 71 julgamentos por violação ao art. 6º atribuídos ao Reino Unido e à França, do início de sua atuação, até 31 de dezembro de 2010, 39 referiam-se a tempo excessivo na espera por um provimento jurisdicional, com 31 condenações e apenas 8 absolvições²⁰⁵.

Porém, garantir abstrata e genericamente um direito à razoável duração do processo não significa muita coisa, dada a vagueza da expressão, que de tão aberta comporta praticamente qualquer extensão de tempo. Afinal, razoabilidade é algo que depende de avaliações que geralmente passam pela subjetividade dos julgadores.

Essa, no entanto, foi a opção normativa da Convenção, aderindo à teoria do não prazo, o que parece ter sido a melhor solução, dada a diversidade de contextos normativos,

²⁰² COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil). Disponível em: www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_fra.pdf. Acesso em: 28 nov. 2013, p. 34.

²⁰³ EUROPEAN COURT OF HUMAN OF HUMAN RIGHTS. Overview: 1959-2012. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956867932_pointer. Acesso em: 27 nov. 2013, p. 5.

²⁰⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN OF HUMAN RIGHTS. *Op. cit.*, p. 7.

²⁰⁵ SALOMÉ, Joana Faria. **Acesso à justiça na França e no Reino Unido:** perspectiva comparada no Tribunal Europeu de Direitos do Homem. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012, p. 180-181.

políticos e econômicos dos países membros. Isso porque não há como fazer coincidir razoável duração do processo com celeridade pura e simples, pois a solução da controvérsia judicial exige necessariamente tempo, pela própria natureza do processo, que não se perfaz em ato único. Tempo que varia de acordo com os prazos fixados em lei e as características de cada caso. Se uma justiça lenta demais é certamente uma má justiça, não se pode afirmar que uma rápida demais seja necessariamente boa²⁰⁶. Não será boa, certamente, se o julgamento for feito açodadamente, sem observância das garantias inerentes ao princípio do devido processo legal.

Está-se diante de um princípio jurídico, o qual pode ser entendido como mandamento de otimização, que determina a realização uma ação ou abstenção ou permite uma conduta positiva ou negativa, na medida das possibilidades jurídicas e fáticas existentes, ou seja, como norma abstrata dotada de coercitividade.

Uma primeira mirada sobre a expressão conduz à ideia de equilíbrio, ou seja, de não excesso. Seria, portanto, direito a ter o processo decidido em prazo não excessivamente longo. A falta de limites precisos continua forte, no entanto, fazendo com que se continue a andar em círculos. Embora abstratamente se possa dizer, por exemplo, que 5 anos é tempo demais para julgar uma ação de cobrança, em que as partes e as testemunhas residam na mesma comarca e não tenham sido suscitados muitos incidentes processuais, não se poderá dizer o mesmo em relação a uma ação de improbidade, em que haja várias testemunhas residentes em comarcas diversas, com a necessidade de emprego de carta precatória, além da interposição de vários agravos de instrumento, que acabam suspendendo provisoriamente o curso do processo.

Como se percebe, não é possível estabelecer em abstrato o que seja razoável duração do processo. Daí porque a Corte faz sempre uma avaliação em concreto, ou seja, em cada caso, de acordo com suas circunstâncias particulares, mas de uma forma global, onde se deve levar em conta: a) se os diversos atrasos, que isoladamente não seriam condenáveis, juntos podem ultrapassar o prazo razoável; b) o atraso em uma fase pode ser tolerado, desde que, no conjunto do procedimento não se exceda o prazo razoável; c) longos períodos de estagnação sem explicação não são tolerados²⁰⁷. Esses podem ser considerados os princípios que orientam a apreciação da questão.

A Corte, tendo a necessidade de dar efetividade ao referido direito, estabeleceu, já

²⁰⁶ MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. **Temas de Direito Processual – Oitava série**. São Paulo: Saraiva. 2004, p. 5.

²⁰⁷ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6**: droit à un procès équitable (volet civil), p. 52.

a partir dos primeiros julgamentos, critérios para dizer, no caso concreto, se houve ou não sua violação, consistindo basicamente em quatro: (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses envolvidos²⁰⁸.

A complexidade da causa pode relacionar-se: (a) aos fatos, como por exemplo, quando há pluralidade de partes envolvidas no caso ou existem muitos dados a coletar; (b) ao direito; e (c) ao procedimento²⁰⁹. Quanto mais complexa a causa em qualquer das três dimensões acima referidas, maior será o tempo necessário ao seu julgamento. Na jurisprudência da Corte, pelo menos quanto aos julgamentos envolvendo França e Reino Unido, embora possa justificar algum retardo, a complexidade da causa não tem sido fator decisivo para a absolvição da acusação de violação do princípio da razoável duração do processo²¹⁰.

O comportamento das partes e de seus procuradores no processo é também fator a ser levado em consideração quando se apura a razoabilidade do prazo. Certamente o descompromisso do demandante em praticar tempestivamente os atos que lhe cabem ou a impertinente e abusiva prática de atos protelatórios pelo demandado podem gerar atrasos significativos na marcha processual, atenuando ou mesmo afastando a responsabilidade do Estado. Deve-se observar, contudo, que a Corte entende que o art. 6º, § 1º, não exige dos interessados uma cooperação ativa com as autoridades judiciárias, não podendo ser reprovados por tirar pleno proveito dos meios e recursos que lhes são franqueados pelo direito interno, pois o que lhes cabe é apenas cumprir diligentemente os atos que lhes concernem, não usar de manobras procrastinatórias e de explorar as possibilidades oferecidas pelo direito interno para abreviar o curso do processo²¹¹.

Somente a lentidão imputável ao Estado pode conduzir à conclusão de que houve inobservância da razoável duração do processo, pois ele é responsável pelo conjunto de seus serviços, incluindo as autoridades judiciárias e todas as instituições públicas²¹². Significa dizer que não é apenas o atraso decorrente da máquina judicial que importa em responsabilidade do Estado, mas da atuação ou omissão de qualquer órgão ou instituição

²⁰⁸ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 52-53.

²⁰⁹ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 53.

²¹⁰ SALOMÉ, 2012., p. 184.

²¹¹ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 53.

²¹² COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 53.

pública que contribua para isso.

Em regra, a Corte, no que tange a esse ponto, entende que: a) o Estado deve organizar seu sistema judiciário de modo que a sua jurisdição possa assegurar a cada um o direito de obter uma decisão definitiva sobre uma ação relativa a direitos e obrigações de caráter civil dentro de um prazo razoável; b) uma sobrecarga crônica de trabalho não é motivo legítimo para a demora excessiva na prestação jurisdicional; c) por outro lado, um estrangulamento passageiro do serviço, não faz surgir a responsabilidade do Estado, se ele toma, com a devida prontidão, as medidas necessárias à solução do problema; incumbe ao juiz, entendido em sentido lato, de modo a abranger até o tribunal constitucional, assegurar o andamento célere do processo²¹³.

Por último, o grau de relevância ou urgência dos interesses envolvidos vai atenuar ou agravar a responsabilidade do Estado pela demora excessiva na conclusão do processo, mas nunca o isentar, já que, independentemente do objeto em litígio, configura-se o dever estatal de prestar a jurisdição em prazo razoável.

Na jurisprudência da Corte, podem ser destacadas as seguintes hipóteses que exigem uma atuação mais célere das autoridades judiciais: a) os processos que lidam com matéria de estado e capacidade das pessoas; b) os processos relativos à guarda de crianças, poder familiar e direito de visita; d) os processos atinentes aos litígios trabalhistas; e) processos em que uma das partes está acometida de um mal incurável e sua expectativa de vida é reduzida; f) processo que envolva acusação de prática de violência por agentes da força pública; g) processos em que há pretensão de aposentado para melhorar suas condições de vida; h) processo sobre responsabilidade civil por ato ilícito em razão de dano causado à integridade física de pessoa de 65 anos ou mais, à época²¹⁴.

Dos três critérios colhidos da jurisprudência da Corte, o decisivo é o relativo ao modo de proceder das autoridades judiciais e das instituições públicas que possam interferir nessa atuação, pois se sobreleva sempre o compromisso assumido pelo Estado de prestar jurisdição em tempo razoável, sem qualquer condicionamento e independentemente da complexidade da causa, da atuação das partes e da relevância dos interesses em disputa. Esses últimos só têm relevância quando, sem que o Estado possa tomar alguma medida para evitá-los, interferem de modo negativo na duração do processo, dilatando o prazo.

²¹³ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 54.

²¹⁴ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Guide pratique article 6:** droit à un procès équitable (volet civil), p. 55.

Como se observa nos casos *Kress c. França*²¹⁵, *Katte Klitsche de la Grange c. Itália*²¹⁶ e *Scordino c. Itália*, a Corte segue um procedimento em três fases para julgar a alegação de violação à razoável duração do processo: (a) primeiro estabelece o tempo de duração do processo, que tem como início a data do ajuizamento da ação ou, quando há necessidade de um procedimento administrativo prévio, a instauração deste, e termina com a decisão final no procedimento, abrangendo a fase recursal e a fase de execução, ou seja, quando o direito se efetiva; (b) em seguida, analisa, com base nos critérios acima referidos, se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo; e (c) por último, se ficar caracterizado que o direito interno do Estado infrator não permite desfazer senão imperfeitamente as consequências da violação, concede à parte lesada uma indenização justa.

Assim, resumidamente, pode-se dizer que a Corte estabeleceu quatro critérios para julgar se houve violação ao direito à razoável duração do processo, quais sejam, (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses envolvidos, sendo decisivo o relativo ao modo de proceder das autoridades judiciais e das instituições públicas que possam interferir nessa atuação. Também fixou que o procedimento para julgar a alegação de violação à razoável duração do processo é o seguinte: (a) a Corte primeiro estabelece o tempo de duração do processo, que tem como início a data do ajuizamento da ação ou, quando há necessidade de um procedimento administrativo prévio, a instauração deste, e termina com a decisão final no procedimento, abrangendo a fase recursal e a fase de execução, ou seja, quando o direito se efetiva; (b) em seguida, analisa, com base nos critérios acima referidos, se houve ou não violação ao direito à razoável duração do processo; e (c) por último, se ficar caracterizado que o direito interno do Estado infrator não permite desfazer senão imperfeitamente as consequências da violação, concede à parte lesada uma indenização justa.

Esses princípios e critérios podem ser de grande valia para enriquecer o debate no Brasil sobre o princípio da razoável duração do processo adotado pela Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional n. 45. Na CFRB1988, assim como na Convenção europeia, o referido direito foi colocado em termos abertos, como princípio. Assim, aqui, como lá, partindo-se da premissa de que é norma de aplicabilidade imediata, cabe ao Poder Judiciário, especialmente ao STF, definir os contornos desse direito, a partir da realidade

²¹⁵ COUR EUROPÉENNE DE DROITS DE L'HOMME. **Affaire Kress c. France (Requête no 39594/98)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64069er>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

²¹⁶ COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Katte Klitsche de la Grange c. Itália**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62448r>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

brasileira.

A adoção desses critérios no Brasil se faz possível ainda que não esteja submetido à autoridade da Corte Europeia de Direitos Humanos, uma vez que a jurisprudência desta foi acolhida por uma Corte internacional que tem jurisdição sobre o Brasil, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por força da Convenção Americana de Direitos Humanos, do qual o Brasil é signatário e à qual o direito interno se submete²¹⁷. Há um dever jurídico no âmbito interno dos Estados-partes, inclusive quanto aos tribunais nacionais, de, quanto aos direitos humanos, adequar suas decisões aos paradigmas interpretativos da Corte Interamericana²¹⁸.

A CIDH adotou claramente os critérios da CEDH, entre outros, no caso *Mémoli vs. Argentina*, sentenciado em 22 de agosto de 2013²¹⁹. Consta no resumo do julgamento que em dezembro de 1997 os senhores Carlos e Pablo Mémoli foram demandados civilmente pelos danos e prejuízos derivados de supostas ofensas apuradas em processo criminal, sendo que até a data do julgamento pela CIDH ainda não havia uma decisão de primeira instância, mas havia uma medida cautelar que os impedia de alienar e gravar bens, como forma de garantir a futura e eventual execução. A Corte considerou que o processo em si não era complexo, mas acabou se tornando em razão do grande número de recursos interpostos pelas partes. Porém, concluiu que as autoridades judiciais deixaram o processo inativo por vários períodos, com isso falhando no dever de prestar a jurisdição com a presteza que o caso exigia, especialmente ao se considerar que o direito à livre disposição de bens por parte dos demandados estava restringido.

²¹⁷ JAYME, 2005, p. 61.

²¹⁸ JAYME, 2005, p. 113.

²¹⁹ CORTE INTERAMERICA DE DIREITOS HUMANOS. Caso *Mémoli vs. Argentina*, sentenciado em 22 de agosto de 2013. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=en>. Acesso em: 3 out. 2015.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS RELATIVOS À AFERIÇÃO DA EFETIVIDADE PROCESSUAL

3.1 A renovação da pesquisa jurídica: aproximação à realidade vivida

O uso de métodos quantitativos, especialmente o estatístico, nas ciências sociais tem sido cada vez maior, auxiliando a enriquecer as análises e os resultados obtidos, em razão da possibilidade de delineamento (planejamento para coleta de dados), descrição (resumo dos dados) e inferência (fazer previsão com base nos dados)²²⁰. Isso trouxe grande avanço em campos como a Psicologia e a Sociologia, nos quais o uso dos métodos quantitativos permitiu testar teses e esquemas teóricos que antes somente eram analisados com base em argumentação.

Da mesma forma, pesquisas qualitativas, entendidas como aquelas que não se utilizam de procedimentos estatísticos, baseando-se principalmente em análise interpretativa²²¹, vêm há muito tempo sendo empregadas nas ciências sociais aplicadas, como a Sociologia e a Psicologia, para obter dados da realidade social que não apreensíveis pelos procedimentos estatísticos.

Essa evolução verificada nas Ciências Sociais em geral, tem ganhado espaço muito lentamente na Ciência do Direito, onde, em regra, ainda se trabalha com pesquisas bibliográficas e métodos de interpretação de textos legais, com o objetivo geral de construir a dogmática jurídica necessária à aplicação do Direito positivo. Trata-se de um modelo de produção do conhecimento jurídico que pode se classificado como analítico, pois tem como preocupação fundamental as questões internas ao sistema jurídico²²².

Esse tipo de abordagem tem como vantagem a possibilidade de construção e refinamento de uma rede conceitual sólida que contribui para fortalecer o sistema jurídico, dando-lhe maior coerência interna. Porém, tem a desvantagem de afastar os operadores do Direito da realidade da vida, que, na maior parte do tempo, não se conforma com modelos

²²⁰ AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. 4ª ed. Trad. Lori Viali. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 17-20.

²²¹ STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2ª ed. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. São Paulo: Artimed/Bookman, 2008, p. 23-24.

²²² GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015, p. 12.

teóricos pré-concebidos. Essa desvantagem é crucial, pois compromete a própria natureza da Ciência do Direito, que é ser uma ciência aplicada, bem como dois dos escopos fundamentais do sistema jurídico, quais sejam, a pacificação social e realização da ordem jurídica. Por um lado, a solução de conflitos intersubjetivos baseados em formulações dogmáticas desconectadas dos problemas sociais atuais é missão das mais difíceis, enquanto a aplicação de institutos jurídicos envelhecidos e o cumprimento de preceitos que não se encontram conectados com a vida presente encontram muitas dificuldades de se realizar.

Essa situação agravou-se muito com a grande crise do Direito gerada pela globalização econômica, que transformou profundamente as estruturas de dominação política e de apropriação de recursos, subverteu as noções de tempo e espaço, reduziu as fronteiras burocráticas e jurídicas entre nações, entre outras transformações profundas nos mercados e no consumo, importando em exaustão de seu antigo paradigma dogmático²²³. As bases fundamentais em que se assentava o edifício jurídico, quais sejam, os conceitos de soberania, legalidade, hierarquia das leis, direitos subjetivos, igualdade formal, cidadania, equilíbrio dos poderes, segurança e certeza²²⁴. A análise pode ser estendida sem muitas dificuldades para os problemas decorrentes da sociedade de risco, os quais têm relação direta com o processo de globalização econômica, com graves repercussões para a área ambiental, conforme já visto anteriormente.

Desde que se entenda que os direitos humanos e fundamentais estão bem assentados, embora possam sempre ser revistos ou ampliados, o grande problema da atualidade, especialmente em países com graves problemas sociais, econômicos e ambientais como o Brasil, é a efetivação no mundo da vida. O grande desafio que a modernidade põe ao Direito é que este cumpra suas promessas até o fim.

Nesse novo contexto de complexidade das relações sociais, a Ciência do Direito precisa apelar à razoabilidade, ao conhecimento crítico e à reconceituação do ato justo, adotando formas discursivas de produção do conhecimento e validação de seus argumentos por sua relevância prática e capacidade de emancipação dos grupos sociais e indivíduos²²⁵. A relevância prática, evidentemente, só pode ser dimensionada a partir dos efeitos que o fenômeno jurídico provoca na vida social, os quais precisam ser observados, medidos e analisados.

Isso vale especialmente para o Direito Processual, seja entendido como parte do

²²³ FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 13.

²²⁴ FARIA, 2004, p. 7.

²²⁵ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 11.

ordenamento jurídico, seja visto como parte da Ciência do Direito encarregada de estudá-la. Uma parte da crise do Poder Judiciário, no que diz respeito a sua incapacidade em enfrentar a quantidade de casos que lhe são submetidos e a consequente demora nos julgamentos e inefetividade geral da atividade jurisdicional, é atribuída à ineficiência da legislação processual, em razão de seu descompasso com a realidade forense. Rasgam-se elogios ao apuro técnico e à sistematicidade do CPC1973, mas ataca-se veementemente seu distanciamento dos problemas práticos do mundo da vida²²⁶.

Torna-se primordial, portanto, acessar os dados primários, ou seja, aqueles levantados e trabalhados diretamente pelo pesquisador, com base em seu marco teórico e nos procedimentos selecionados, sem a intermediação de outros indivíduos, pois atribuem à pesquisa uma condição de autonomia e novidade²²⁷. Sem desprestigiar as reflexões sobre o conhecimento jurídico-dogmático já produzido, o qual sempre pode ser revisto, reorientado, renovado ou mesmo subvertido, a grande preocupação é saber de que forma esse conhecimento opera no plano dos fatos. Daí a importância de coletar os dados dessa realidade, por meio de entrevistas, pesquisa em documentos, observação etc.

3.2 O objeto da pesquisa e hipótese

O objetivo principal desta pesquisa é analisar a efetividade da ação civil pública que tenha por objeto a defesa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sob o ponto de vista, de um lado, do arcabouço legislativo processual, que se entende que, embora possa ser aperfeiçoado, é o suficiente para garantir a efetividade do acesso à justiça em matéria ambiental do ponto de vista coletivo, e do outro, das condições estruturais e materiais de efetivação das decisões judiciais favoráveis ao meio ambiente, especialmente nos Estados menos desenvolvidos da Federação brasileira, como é o caso do Estado do Amapá. O Objetivo final é saber se a atuação do Poder Judiciário, via ação civil pública, tem contribuído para dar concretude aos imperativos da dimensão ambiental plasmada na Constituição Federal, quando reconhecido em processo regular a existência de violação ou ameaça de violação ao meio ambiente.

²²⁶ BRASIL. Ministério da Justiça. Exposição de motivos do Projeto n. 00120-MJ (Relativo à futura Lei n. 11.232/2005). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MJ/2004/120.htm. Acesso em: 22 dez. 2016.

²²⁷ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 75.

Para esse fim, buscar-se-á medir o grau de efetividade das decisões favoráveis ao meio ambiente, já cobertas pela preclusão ou coisa julgada, proferidas nas ações civis públicas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Amapá, que servirão como paradigma para se extrair conclusões mais amplas quanto ao papel do poder judiciário na função de garantir o equilíbrio ecológico e promover a proteção do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, especialmente em regiões periféricas de um país periférico como o Brasil.

A escolha das ações civis públicas ambientais ajuizadas na Justiça do Estado do Amapá deve-se a duas razões principais: a) ser o Estado do Amapá um dos mais preservados do Brasil, ainda conservando boa parte de sua cobertura de florestas original, situação que faz com que a atuação eficiente e eficaz dos órgãos públicos, entre eles os do Poder Judiciário, seja tão importante para que esse patrimônio possa se manter; b) ser este pesquisador um membro do Poder Judiciário Estadual, o que faz com que tenha grande interesse em averiguar a atuação deste e, se for o caso, contribuir para seu aperfeiçoamento. A restrição a esse universo justifica-se pela imensa dificuldade em, para um pesquisador individual, recolher dados em outras unidades da Federação, seja pela distância, seja pela necessidade de ter acesso aos autos de cada processo a ser analisado, seja ainda pelas dificuldades de acesso.

Parte-se da hipótese que, a par de uma legislação, que, embora não seja perfeita, é suficiente e adequada para promover a proteção do meio em juízo, o grau de efetividade das decisões em ações civis públicas ambientais é baixo, apresentando como causa principal as deficiências estruturais do Poder Judiciário e do Poder Executivo, que não dispõem dos meios materiais necessários ao cumprimento dos julgados, especialmente aqueles que veiculam decisões que envolvem a necessidade de implantação ou implementação de políticas públicas estatais.

Há uma percepção inicial de que essa deficiência cresce na medida em que aumenta a distância em relação aos grandes centros urbanos ou, no caso do Estado do Amapá, da capital, onde está concentradas a maior parte dos aparelhos do Estado, a indicar uma relação entre desenvolvimento urbano e a distribuição de recursos para resolver os problemas ambientais. As dificuldades de efetivo acesso à justiça em decorrência de limitações estruturais do poder público em comunidades mais distantes geograficamente pode constituir também um problema concreto na efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para a população desses locais.

3.3 Tipo de pesquisa

Realiza-se aqui uma pesquisa participante, já que o pesquisador integra, como magistrado, os quadros do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, de onde foram colhidos os dados que servem de base para a análise²²⁸. A imparcialidade, de modo a evitar a contaminação da pesquisa pela incorporação de subjetividades e de elementos ideológicos por parte do pesquisador²²⁹, será feita com base na análise cruzada dos dados e resultados obtidos com a opinião de outros pesquisadores sobre pesquisas semelhantes e, principalmente, com o marco teórico adotado, conforme recomendado por Gustin e Dias²³⁰.

3.4 Marco teórico

O marco teórico coloca-se, por um lado, no entendimento que vem crescendo no Brasil de que o Estado moderno, atualmente, tem uma dimensão constitutiva nova, que não pode ser negado, a ambiental. Essa nova dimensão, que surge justamente no momento em que se tem um aprofundamento de fenômenos característicos de uma nova modernidade, como o da globalização econômica, tem como suporte principal o princípio da solidariedade, que impõe à humanidade a consideração conjunta com adotado por vários doutrinadores, sendo utilizada neste trabalho a contribuição dada por Canotilho. Por outro lado, o trabalho encontra supor na teoria da sociedade de risco desenvolvida por Ulrich Beck, com os aportes trazidos por Morato Leite e Patrick Ayala para o estudo do Direito Ambiental no Brasil, a qual fornece alguns elementos importantes para a compreensão das dificuldades de o Estado nacional, ente que abrange o Poder Judiciário, no enfrentamento dos problemas ambientais postos pela sociedade moderna atual. Isso se torna ainda mais intenso em regiões pouco desenvolvidas do país, nos quais a estrutura do estado é ainda mais débil, encontrando-se, pode-se dizer em um processo ainda de transição para o Estado moderno, na visão weberiana, e já tendo que enfrentar os problemas postos pela sociedade de risco, em uma modernidade que se pode chamar de reflexiva.

²²⁸ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 90.

²²⁹ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 91.

²³⁰ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 93-94.

A exposição detalhada das duas teorias é feita no capítulo I.

A aferição da efetividade das ACPA é desenvolvida a partir da ideia de acesso à justiça desenvolvida por Cappelletti e Garth, na obra “Acesso à justiça”, bem como na combinação do trabalho desenvolvido por Haddad na obra “Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal”, acrescidos das contribuições da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como se viu no capítulo II.

Busca-se esquematizar a análise dos processos de ACPA, por meio do emprego de algumas fórmulas elaboradas a partir do referencial teórico acima mencionado, para permitir que o controle intersubjetivo da pesquisa por outros pesquisadores, que poderão refazer os passos, verificando os resultados obtidos. Apesar de não ser possível eliminar toda a subjetividade, o método adotado coloca-lhe limites, com a finalidade principal de impedir uma contaminação da análise em razão deste pesquisador integrar os quadros do Poder Judiciário amapaense.

A metodologia empregada tem como cerne o método hipotético-dedutivo de Popper, pois a partir de observações prévias e com suporte em matéria teórico anterior é construída uma hipótese para a solução do problema apresentado, buscando-se falseá-la, com base em observação posterior de um aspecto quantitativo da realidade estudada, ou seja, se a testa, verificando se constitui resposta correta²³¹. Não se desconsidera o aspecto construtivo que existe nas ciências sociais, onde o próprio fazer da pesquisa pode constituir pretensão de interpretação nova da ciência, cujas formulações teriam caráter normativo. Aqui, no entanto, a pretensão é mais modesta, a partir de formulações já postas, as quais, embora contestáveis, aceitam-se, busca-se verificar se a realidade caminha na direção da teoria.

A análise tem enfoque eminentemente qualitativo, pois busca, a partir do estudo aprofundado de uma realidade específica, testar e, eventualmente, reformular uma hipótese inicialmente levantada, a partir de uma valoração, produzindo teoria capaz de explicar não somente aquele caso, mais outros que guardem com ele semelhanças relevantes. Emprega-se também, como instrumento auxiliar, o método quantitativo, como meio para recolher e organizar os dados necessários à configuração do caso. Não se pode mais ficar preso, pelo menos não nesse tipo de estudo, ao dogmatismo puro da visão tradicional da ciência jurídica. É preciso avançar para os fatos, dialogar com eles, a fim de construir um quadro teórico mais rente à realidade social. Não sendo assim, dificilmente se poderá falar de efetividade de uma

²³¹ POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais**. Trad. Estevão de Resende Martins, Apio Claudio MuniAcquarone Filho e Vilma de Oliveira Moraes e Silva. 3ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, p. 16.

forma concreta, fazendo reformas e mais reformas legislativas que algumas vezes não resolvem e outras até tornam mais difícil alcançar os objetivos do legislador. Um bom exemplo disso é a sucessão de reformas relativas ao agravo de instrumento, feitas sem avaliação de impacto legislativo sobre a legislação processual civil concernente a esse tipo de recurso, que pudesse contemplar o momento anterior, o de implantação, e o posterior, as quais não resultaram em redução significativa e consistente do número de agravos interpostos²³².

Os procedimentos metodológicos abrangem a pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com consulta à doutrina especializada no Direito Ambiental e em processo civil coletivo, bem como a banco de dados de processos e autos de processo do Poder Judiciário do Estado do Amapá, dos quais se extrairão dados visando apurar a efetividade das ações ambientais no Estado do Amapá, em todas as comarcas distribuídas ao longo de seu território. Ao final se procederá à análise dos resultados por comarca, isolada e comparativamente.

O período escolhido, de 2010 a 2014, justifica-se, por um lado, não estar tão distante no tempo que faça perder a atualidade do estudo, voltado para intervenção no momento presente da instituição, e, por outro, não tão próximo que não se possa avaliar os desdobramentos e o tempo de conclusão dos processos. Escolheu-se período não muito extenso pelas dificuldades de realizar a pesquisa em uma massa muito grande de processos, o que a inviabilizaria, considerando principalmente o fato de se tratar de um trabalho individual e que exige a consulta direta a cada processo selecionado.

3.5 População e amostra

A seleção dos processos de ACPA no período inicialmente escolhido, ou seja, de 2010 a 2014, que compõe a população a ser examinada, apresentou algumas dificuldades. A primeira delas foi a inexistência de um filtro no Sistema Tucujuris que pudesse associar exclusivamente o tipo de ação desejado, no caso, ACP, com o tipo de assunto escolhido, que era ambiental. Com isso, o setor responsável da Informática do Tribunal forneceu uma lista de todos os processos, individuais e coletivos, que continham o “assunto CNJ” ambiental e alguns outros semelhantes, como de água e/ou esgoto, o que resultou em 447 processos,

²³² BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). **Avaliação do impacto das modificações no regime do recurso de agravo e proposta de simplificação do sistema recursal do CPC**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 77.

conforme consta na planilha “Processos com assunto – Meio Ambiente de 2010 a 2014 – Tabela inicial”, constante do Anexo.

Agravou a dificuldade o fato de não haver muita clareza na classificação adotada, já que, por um lado, meio ambiente é expressão genérica que, conceitualmente abrange todo tipo de conflito judicial envolvendo questões ambientais e, por outro, há temas, como água e esgoto, que reflexamente tratam de questões ambientais. A única solução encontrada foi consultar processo por processo no sítio do TJAP, no campo “Consulta rápida”, identificando cada um deles pelo tipo de ação e assunto, a fim de separar apenas as ações civis públicas que tratavam de matéria ambiental, que aqui se denomina ACPA, daquelas que versavam sobre temas próximos. Isso gerou a planilha “Processos com assunto – Meio Ambiente de 2010 a 2014 – Pós – pesquisa inicial”. Contou-se também com os relatórios de TAC firmados, de ações de execução e de ações civis públicas ajuizadas na comarca de Macapá, versando sobre meio ambiente, fornecidos pela Promotoria do Meio Ambiente, por meio do Dr. Marcelo Moreira, seu titular, o que foi muito importante para fins de consulta complementar e cruzamento de dados. A referida relação encontra-se no sítio do Ministério Público do Estado.

Esse filtro resultou em um total de 260 processos, dos quais 2 (0023119-80.2010.8.03.0001 e 0059052-12.2013.8.03.0001) foram excluídos, por se tratarem de recursos de ações já contabilizadas, evitando-se assim a duplicação, e 1 (0000445-85.2013.8.03.0007) por não se tratar de ACPA, mas sim de ACP voltada à regularização de abastecimento de água. Também foram excluídas as execuções de termos de ajustamento de conduta ambiental (TACamb), dos processos n. 0009451-42.2010.8.03.0001, 0007590-16.2013.8.03.0001, 0030239-72.2013.8.03.0001, 0037569-23.2013.8.03.0001, 0039972-28.2014.8.03.000, 0035495-59.2014.8.03.0001 e 0020802-07.2013.8.03.0001), em razão de a metodologia para calcular o tempo do processo neste estudo não ser a eles aplicável. Posteriormente foram incluídos outros dois processos que não estavam na relação original, o de número 0000088-61.2011.8.03.0012, oriundo da comarca de Vitória do Jari, e o de número 0000884-95.2010.8.03.0009, oriundo da comarca de Oiapoque, os quais provavelmente foram classificados de forma equivocada no sistema Tucujuris, não se utilizando a palavra “ambiental” no registro do assunto, o que fez com que não fossem detectados na triagem inicial. Restaram 250 processos.

Diante da inconsistência verificada, foram feitas novas pesquisas no banco de dados do Tribunal de Justiça disponível na internet, com o objetivo de localizar outras ACPA que tivessem eventualmente escapado da seleção inicial. Porém, nada mais foi encontrado. Desse modo, apesar de não ser possível ter certeza absoluta quanto à exatidão do número de

ações ambientais no período da pesquisa, é elevada a probabilidade de sua correção.

Ao examinar tais processos, constatou-se que a maior parte deles, 225, tinha como objeto ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público na comarca de Macapá, versando sobre a prática de poluição sonora supostamente praticada por particulares, geralmente pessoas físicas. Inicialmente, alguns juízes das varas cíveis de Macapá tentaram barrar o processamento dessas ações, com a extinção sem resolução do mérito, sob a alegação de que haveria outras formas mais eficientes e menos onerosas de combater a poluição sonora com esse perfil, devendo a ação civil pública ficar reservada para questões mais relevantes²³³. Porém, o TJAP pacificou a controvérsia, sumulando entendimento de que “Persiste o interesse do Ministério Público para a propositura da ação civil pública em razão da prática, em tese, de poluição sonora, independentemente da aplicação da sanção penal ou administrativa”²³⁴.

Essas são ações de pouquíssima repercussão, de conteúdo repetitivo e com baixo grau de complexidade, que, talvez por isso mesmo, após a superação da controvérsia acima referida, tenham recebido tratamento homogêneo por partes de todos os juízos cíveis, terminando, em sua maioria, com acordos ou condenações. Por essas razões, entendeu-se que não havia necessidade de examiná-los na sua totalidade, bastando, para ter uma boa ideia de sua efetividade, trabalhar como uma amostra aleatória simples, que se definiu em 143 processos escolhidos aleatoriamente, mediante sorteio feito com o emprego do Excel, constando da planilha “Processos com assunto – Meio Ambiente de 2010 a 2014 – Pós - pesquisa inicial”, em anexo. Tal amostra é bem representativa da população selecionada, pois foi calculada com base em erro amostral de 5% e nível de confiança de 95%, que são referências geralmente aceitas para esse tipo de estatística²³⁵. O número total de processos da comarca de Macapá a serem analisados ficou em 157, resultado da soma dos 143 processos de ACPA com objeto poluição sonora com os 14 processos que versam sobre outros temas.

Sobraram apenas 24 processos no período de 4 anos que não versam sobre poluição sonora, dos quais 14 são da comarca de Macapá e 10 de outras comarcas. Esses processos²³⁶ constituem as ACPA típicas, pois envolvem conflitos ambientais de maior

²³³ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0018237-07.2012.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://app.tjap.jus.br/tucujuris/publico/processo/index.xhtml;jsessionid=VrwN4FpO5wYqJgJB3B6-17B0.host1:ha-server2>. Acesso em: 3 out. 2016.

²³⁴ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Súmula n. 15**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/consultas/sumulas/30-sumulas-tribunal/1747-s%C3%BAmula-15.html>. Acesso em: 3 out 2016.

²³⁵ AGRESTI; FINLAY, 2012, p. 138-139.

²³⁶ As execuções de TAC ambiental também foram consideradas para efeito de mensuração da efetividade da tutela ambiental judicial coletiva, por se entender que elas representam a parte final de uma ACPA, abreviada pelo acordo extrajudicial.

magnitude e complexidade, muitas vezes constando como réus o poder público, e cuja resolução exige providências de maior alcance. São justamente esses processos que apresentam maiores problemas quanto à efetivação da proteção ambiental pela via jurisdicional.

No final, alcançou-se a soma de 168 processos a serem examinados, ou seja, 143 da amostra de poluição sonora da capital, mais 14 de outros assuntos também da capital e 11 do interior, com base na qual se poderá ter uma percepção bastante significativa da efetividade das ACPA no Estado do Amapá. A seleção consta da referida planilha “Processos com assunto – Meio Ambiente de 2010 a 2014 – Pós-pesquisa inicial”.

O exame dos processos selecionados foi feito diretamente por este pesquisador nos autos físicos e digitais, com uso da tabela “Planilha para aferição de efetividade”, em anexo, elaborada com base nos critérios explicitados no tópico abaixo.

A consulta aos autos virtuais foi feita no já mencionado sítio do TJAP, no campo “Consulta rápida”, onde se encontram abertos ao público os dados de processos que não correm em segredo de justiça. Como não se tratam de processos exclusivamente virtuais, dado que também são compostos por autos físicos, algumas petições e documentos não estão disponíveis na internet, exigindo a consulta aos autos físicos.

3.6 Proposta para a análise de efetividade dos processos relativos às ações civis públicas ambientais

A efetividade do processo, segundo o entendimento adotado nesta pesquisa, realiza-se, em síntese, quando por meio desse instrumento, em tempo razoável, aquele que demanda obtém, após participação em contraditório com a parte adversa, uma resposta sobre sua pretensão, e, sendo-lhe ela favorável total ou parcialmente, alcança, no plano da realidade fática, tudo aquilo que foi declarado como devido na decisão judicial, em um prazo razoável. O conceito de efetividade aqui corresponde ao que GUSTIN e DIAS²³⁷, com apoio em Sander²³⁸, chamam de eficácia, pois é o que mais se aproxima do uso do normal do termo no meio jurídico. As referidas autoras entendem que efetividade é mais abrangente, pois esse

²³⁷ GUSTIN; DIAS, 2015, p. 85.

²³⁸ SANDER, Benno. **Administração da Educação e relevância cultural**. Disponível em: http://bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=21. Acesso em: 30 out. 2016

interessa não apenas pelo cumprimento dos objetivos, como também pela demanda e necessidades externas em relação ao objeto de estudo. No caso, a análise da efetividade é feita sob o ângulo interno, da atuação do Poder Judiciário, mas tendo em vista o que isso representa para a construção da dimensão ambiental do Estado brasileiro.

Prazo razoável é aquele fora do qual o demandante sofre grave prejuízo ou mesmo tem retirada a utilidade do provimento judicial. A razoável duração do processo, por sua vez, se verifica sempre no caso concreto, com base em quatro critérios básicos, quais sejam, (a) complexidade da causa; (b) comportamento das litigantes; (c) comportamento das autoridades judiciárias; e (d) a relevância dos interesses envolvidos. A formulação acima tem origem, à evidência, na construção teórica erigida no capítulo II, tendo suas bases fincadas no princípio do acesso à justiça, que é forma de, por um lado, garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em seus desdobramentos específicos e concretos, e, por outro, contribuir para a construção da dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito.

Os critérios mais importantes para o dimensionamento do tempo, segundo a proposta deste estudo, são a complexidade da causa e as condições para a prestação jurisdicional de que dispõe a autoridade judicial.

Assim, propõe-se um exame de todos os processos selecionados, nos quais se verificará:

1. O tempo padrão de duração do processo (TPDP) para a conclusão de um processo da espécie, que sempre seguirá o procedimento ordinário, será: (a) de 102 dias para os casos que envolvem apenas questões de direito, sem produção de prova, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 15, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (b) de 244 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (c) de 259 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória.

2. A partir desse prazo inicial, em uma análise qualitativa, faz-se avaliação global dos demais critérios, quais sejam, a complexidade da causa, o comportamento dos litigantes (CL), comportamento da autoridade judicial (CAJ) e a relevância do interesse (RI), de forma simplificada, estabelecendo 4 graus de medição da razoável duração do processo, quais sejam,

baixo (1) médio (2) e alto (3), o qual será multiplicado pelo TPDP identificado no item 1, obtendo-se o tempo razoável de duração do processo (TRDP) para cada processo específico. Em seguida, apura-se o tempo efetivo de duração de cada processo (TEDP), entre a data da distribuição e a data final, que será a do arquivamento ou, caso o processo ainda esteja em andamento, a data fixada para fins desta pesquisa, que é 12/12/2016. Por fim, apura-se o índice de duração de cada processo (IDP), dividindo-se TEDP por TRDP. Os resultados são catalogados em 4 categorias, quais sejam, rápido (1), quando o resultado for de 0,1 a 2 vezes o valor de TRDP; razoavelmente rápido (2), quando for de 2,1 a 3 vezes esse valor; lento (3), quando for igual a 3,1 a 4 vezes o valor de TRDP; e muito lento; quando for igual a 4,1 a mais vezes o valor de TRDP. A ordem é decrescente porque quanto menor o tempo, maior a contribuição para um processo efetivo, o que se refletirá na avaliação da efetividade.

Os critérios para averiguar a razoável duração do processo são:

O grau de complexidade da causa (CC), relativa aos fatos, ao direito e ao procedimento, devendo registrar que parte disso já é considerado na soma normal dos prazos processuais previstos acima, quando, por exemplo, se somam prazos decorrentes da expedição de carta precatória.

(2.2) O comportamento dos litigantes (CL), quanto à oposição de obstáculos indevidos à normal conclusão do processo e ao modo como contribuem ou não para o seu rápido andamento do processo. Deve-se observar, contudo, que somente tem relevância o comportamento da parte que extrapola o razoável, ou seja, que se insere naquilo que se conhece como má-fé processual, já que o uso de recursos e meio de defesa previstos em lei são considerados sempre como comportamentos normais.

(2.3) O comportamento das autoridades judiciárias (CAJ), que abrange o das outras autoridades públicas e agentes públicos que de qualquer forma interferem no processo, de um modo geral tanto quanto ao comprometimento quanto à rápida solução do litígio.

(2.4) A relevância dos interesses envolvidos (RI), que sempre é alta quando envolve o meio ambiente, já que este exige, para proteção efetiva, soluções rápidas.

3. A mensuração da efetivação daquilo que foi concedido em antecipação, sentença ou acórdão, quanto às obrigações de fazer, não fazer ou pagar, ou seja, o grau de resultado do processo (RP), será feita em quatro níveis, quais sejam, inexistente (0), quando o processo foi extinto sem julgamento de mérito ou nada do que foi concedido realizou-se no mundo dos fatos; baixo (1), quando até $\frac{1}{4}$ foi cumprido ou obtido; médio (2), quando até metade foi cumprido ou obtido; e alto (3), quando foi cumprido ou obtido mais de metade até a totalidade.

4. O índice de efetividade do processo (IEP) será obtido subtraindo-se o valor de IDP do valor de RP, e, em seguida, dividindo-se o resultado por dois, o que resulta em uma média aritmética entre os dois fatores. Também se convencionou 4 níveis, quais sejam, inexistente (0), baixo (1), médio (2) e alto (3). Assim, quanto maior o tempo, menor será o índice de efetividade do processo. Assume-se que toda vez que RP for igual a zero, IEP também será igual a zero, independentemente do valor de IDP, pois se não houve resultado, relevância nenhuma tem o tempo.

É evidente que há um certo esquematismo e simplificação na proposta, bem com algum subjetivismo, principalmente na avaliação dos critérios para se encontrar TRDP. A realidade, tal qual os hóspedes de Procusto em relação ao leito único que este oferecia, não se conforma facilmente aos modelos representacionais da estatística, especialmente em áreas de atuação onde o desempenho da atuação humana não pode se expressa de modo puramente quantitativo. As categorias e modelos de valoração reduzem bastante a riqueza da realidade representada. Mas, por outro lado, sem estabelecer algumas referências e parâmetros, não se consegue avaliar uma certa quantidade de dados da realidade a ser estudada. No caso, entende-se que por meio do índice de efetividade pode-se ter um indicativo razoável do grau de efetividade das ações civis públicas ambientais, para assim se poder passar à investigação das causas de uma presumível falta de efetividade. O método permite que qualquer pessoa, tendo acesso aos processos, refaça os passos da pesquisa, checando os resultados, os quais sempre serão passíveis de alguma variação, mas, se o método for bem aplicado, isso ocorrerá dentro de um padrão aceitável.

A proposta acima foi sintetizada na “Planilha para aferição da efetividade” constante do Anexo deste relatório, elaborada no programa Excel, a qual foi alimentada com os dados coletados nos processos selecionados conforme explicado no tópico anterior.

No segundo passo, as perguntas a responder, analisando cada processo, no caso de o índice de efetividade ter sido inexistente ou baixo, com vistas a testar a segunda parte da hipótese, quanto às causas da baixa efetividade são:

1. Algum aspecto da legislação processual ou material pode ser apontado como causa para a baixa efetividade? Se sim, qual?

2. Atuação da autoridade judicial contribuiu decisivamente para a baixa efetividade? Se sim, isso deu por motivo de: a) demora no proferimento de despachos, decisões e sentenças; b) equívoco na prática de atos, que depois foram refeitos; c) extinção prematura do processo sem resolução do mérito?.

3. A falta de recursos técnicos ou materiais do Poder Judiciário contribuiu para a

baixa efetividade, como a falta de peritos ou de meios para a execução?

4. A omissão do poder público na implementação de medidas necessárias à efetivação das decisões contribuiu para a baixa efetividade?

5. Qual das causas apontadas para a baixa efetividade foi decisiva no processo?

Com isso, comparando-se com outros dados coletados, pretende-se testar a hipótese inicialmente proposta, de que o índice de efetividade das ações civis públicas é baixo e a principal causa reside na deficiência material ou incapacidade do Poder Judiciário e do Poder Público em geral, de executar as medidas necessárias a implementar as decisões judiciais proferidas nessas ações.

É certo que, ainda que se confirme a hipótese, de que o problema não é processual, mas estrutural, não estará afastada a responsabilidade do Poder Judiciário, que, de qualquer forma, se mostraria incapaz de fazer cumprir suas decisões e do próprio Estado Brasileiro, que estaria atestando que o compromisso real e efetivo com a proteção do meio ambiente não passaria de uma promessa distante.

4 EXPOSIÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS

4.1 Informações gerais sobre a organização e o desempenho do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP)

O TJAP é considerado um tribunal de pequeno porte, pois apresenta nível de despesa, número de casos e número de magistrados, servidores e auxiliares em patamar reduzido se comparado com tribunais de grande e médio portes, como os de São Paulo e de Goiás, respectivamente²³⁹.

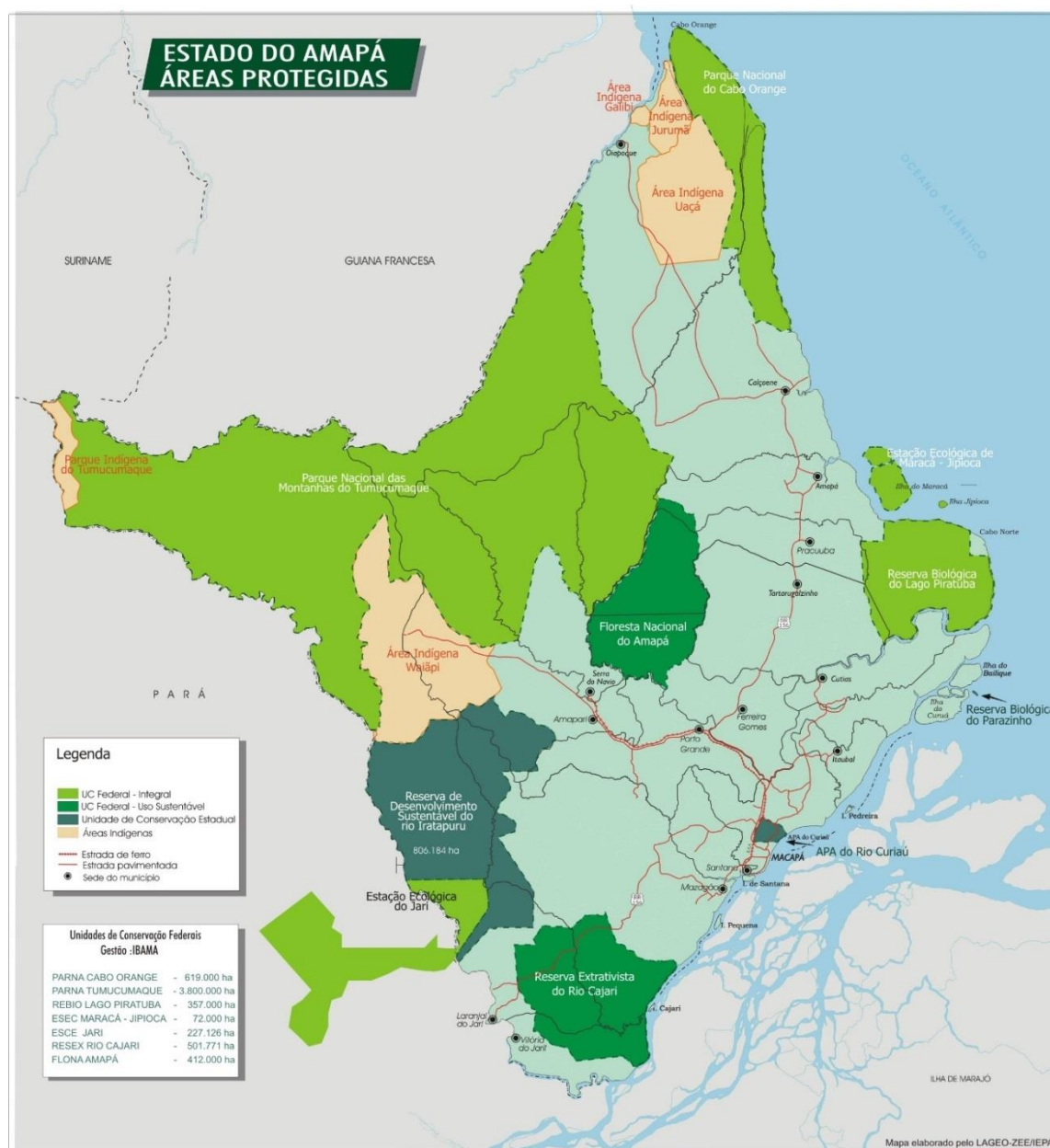
Em 2014, ocupava a 10ª posição entre os tribunais de pequeno porte, com despesa total de R\$ 218.477.976, 165.227 casos novos e pendentes, 73 magistrados e 2.044 servidores e auxiliares²⁴⁰. Está bem próximo de tribunais como os de Rondônia, Roraima e Acre, tanto pelas dimensões quanto pela localização geográfica, já que todos estão situados na Região Norte. Atua, no entanto, em condições bem diversas, dadas as peculiaridades em razão da fronteira com a Guiana Francesa, que gera fluxo migratório; do número de áreas protegidas e áreas indígenas, que deixam poucas áreas livres para o desenvolvimento de atividades industriais e agrícolas; além do reduzido contingente populacional, especialmente no interior do Estado, o que implica em uma excelente relação do número de juízes e o de habitantes.

Apenas para ter uma ideia, veja-se nos mapas abaixo Figura 2 e 3 a distribuição de áreas protegidas e de áreas indígenas ao longo do território estadual, que cobre parte considerável desse território.

²³⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015**: ano base 2014. Brasília: CNJ, 2015, p. 61.

²⁴⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. cit.*, p. 62.

Figura 2 – Áreas protegidas do Estado do Amapá



Fonte: IEPA/Equipe Técnica do ZEE, 2008.

O referido Tribunal conta atualmente com 13 comarcas (Amapá, Calçoene, Ferreira Gomes, Laranjal do Jari, Macapá, Mazagão, Oiapoque, Porto Grande, Santana, Serra do Navio, Tartarugalzinho, Vitória do Jari e Pedra Branca do Amapari), que incluem 16 municípios²⁴¹ e 4 Postos Avançados (Pracuúba, Itaúbal do Pírim, Lourenço e Cutias), tendo um total de 40 varas, aí incluídos os juizados especiais²⁴². Ressalta-se que dos 16 municípios

²⁴¹ IBGE. Estados @: Amapá. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap#>. Acesso em: 30 out. 2016.

²⁴² AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/home/conheca-o-tribunal.html>. Acesso em: 30 out. 2016.

apenas 3 não são sedes de comarca, situação que torna o acesso à justiça em todo o território estadual mais fácil.

Importante observar que no Estado do Amapá não ocorre o fenômeno identificado em Minas Gerais, que é o de maior distribuição de sedes de comarcas pelos municípios de maior IDH²⁴³, uma vez que, salvo Macapá, Serra do Navio e Santana, que têm o melhor resultado nesse quesito, e Mazagão, Tartarugalzinho e Itaubal, que apresentam o pior, não existe uma diferença significativa em relação aos demais municípios²⁴⁴. Isso indica que o IDH não foi o critério que determinou a criação das comarcas.

O critério decisivo para a criação de comarca, pelo que se vê, foi mesmo o enunciado no § 3º do art. 4º da Lei de Organização Judiciária do Estado do Amapá (LOJ/AP), o Decreto (N) n. 0069/1991, qual seja: a) população mínima de cinco mil habitantes; b) movimento forense anual de, no mínimo, cento e cinquenta feitos. Observa-se, inclusive, uma relação direta entre um e outro, já que, tendencialmente, quanto maior o número de habitantes, maior o volume de feitos. Um reforço a esse argumento é a transformação do Posto avançado de Pedra Branca do Amapari, que fazia parte da comarca de Serra do Navio, em comarca²⁴⁵, após o rápido crescimento populacional decorrente da instalação de alguns empreendimentos de mineração²⁴⁶. Em sentido inverso é o exemplo da comarca de Serra do Navio, que bem recentemente deixou de ser sede de comarca, passando a ser posto avançado do vizinho município de Pedra Branca do Amapari, em razão da redução significativa do movimento forense²⁴⁷. Isso coincide com o declínio econômico do município, após o esgotamento de suas reservas minerais, com queda significativa do PIB²⁴⁸. Não se pode deixar de notar que o crescimento da população e do número de feitos tem origem, pelo que se vê nos exemplos, em fenômeno econômico. Assim, em última análise, o fluxo e o refluxo do capital acabam pesando muito nas decisões de instalação e desinstalação de comarcas no Estado do Amapá.

²⁴³ AVRITZER, 2010, p. p. 93-94.

²⁴⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Atlas do desenvolvimento no Brasil: Ranking** Amapá (2010). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: 22 dez. 2016.

²⁴⁵ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Solenidade de instalação e inauguração do Fórum da Comarca de Pedra Branca do Amapari. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/663-solenidade-de-instala%C3%A7%C3%A3o-e-inaugura%C3%A7%C3%A3o-do-f%C3%B3rum-da-comarca-de-pedra-branca-do-amapari.html>. Acesso em: 22 dez. 2016.

²⁴⁶ JUAREZ, Rodson William Barroso. **Mineração em Pedra Branca do Amapari (AP) e os aspectos do pós-fordismo na formatação do espaço urbano**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2015, p. 105-106.

²⁴⁷ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Resolução n. 1126/2017, que dispõe sobre a desinstalação da comarca de Serra do Navio e de outras providências**. DJe n. 30/2017, de 30/02/2017.

²⁴⁸ JUAREZ, 2015, p. 109.

No mapa abaixo Figura 3 é possível visualizar os municípios que compõem as referidas comarcas:

Figura 3 – Divisão política do Estado do Amapá



Fonte: Atlas das UC's no Amapá - SEMA/IBAMA, 2008.

Macapá, que é a capital, tem 32 varas; Santana, a segunda maior cidade do Estado, 8; Laranjal do Jari, 6; Oiaipoque, 2; enquanto as demais comarcas possuem vara única²⁴⁹. A disposição das unidades jurisdicionais dessa forma, de um modo geral, justifica-se em razão da demanda, que é esmagadoramente maior na capital, onde se concentra uma população estimada de 465.495 habitantes em 2106²⁵⁰, ou seja, cerca de 60% do total do

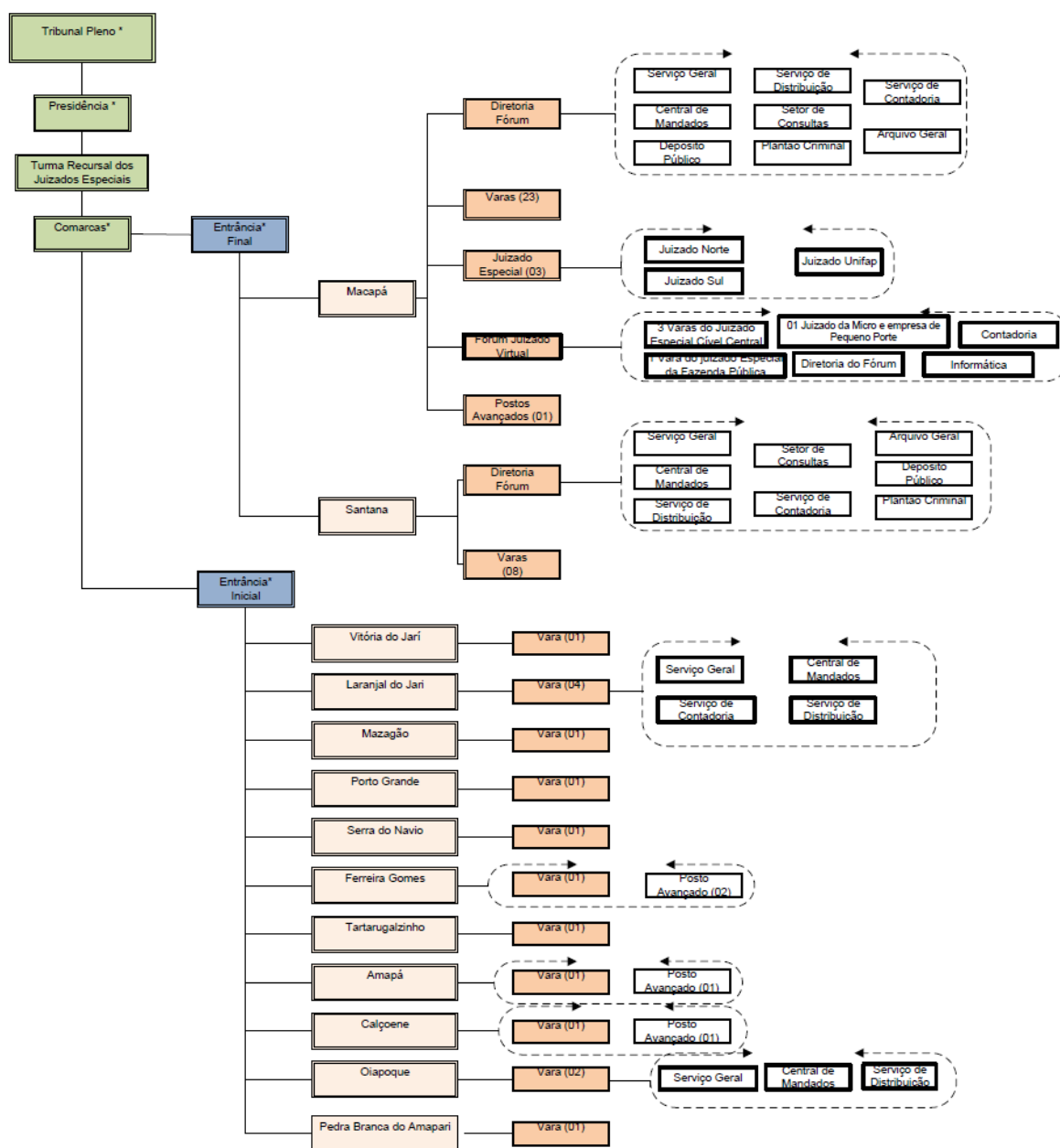
²⁴⁹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. *Op. cit.*

²⁵⁰ IBGE. Cidades @. Amapá. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=16&search=amapa>. Acesso em: 30 out. 2016.

Estado, bem como do número de habitantes dos demais municípios, que possuem quantitativo bem menor. Presume-se que quanto maior o contingente populacional de um município, maior será a demanda por serviços públicos, aí incluído o serviço judiciário, já que proporcionalmente os conflitos tendem a aumentar.

A estrutura organizacional judicial completa é mostrada na Figura 4 abaixo:

Figura 4 – Organograma estrutural: Área jurisdicional



Com relação à distância entre as comarcas o interior e a capital, há grande variação, em razão de esta estar localizada em um extremo do Estado e as comarcas, ao longo de todo o território estadual. Esse fator tem relevância em decorrência de haver maior concentração de serviços básicos como fornecimento de água, coleta de lixo e educação, entre outros²⁵¹, o que indica maior concentração do aparelhamento do Estado na capital, situação que pode repercutir na prestação jurisdicional, seja quanto ao tipo de demanda, seja quanto à capacidade material de atendê-la, já que na capital também estão concentrados os maiores recursos técnicos. Veja-se abaixo a discriminação desse fator Tabela 1:

Tabela 1 – Distância das comarcas em relação à capital

Sede de comarca	Distância da Capital (Km)
Santana	17
Laranjal do Jari	320
Oiapoque	590
Amapá	312
Calçoene	356
Tartarugalzinho	230
Ferreira Gomes	142
Mazagão	31
Porto Grande	108
Pedra Branca do Amapari	180
Serra do Navio	210
Vitória do Jari	350

Fonte: AMAPÁ, Governo do Estado, Conheça o Amapá, 2016.

O Estado do Amapá tem uma população aproximada de 782.295 habitantes²⁵², o que importa numa média de 10 magistrados para cada 100.000 habitantes, informação que é confirmada pelo CNJ²⁵³. Tal relação é excelente, considerando que a maioria dos tribunais fica entre 5,2 e 6,8 e 6,8 e 8,4, sendo esse um dos fatores que explicam os altos índices de produtividade que a justiça amapaense vem apresentando, com baixa taxa de congestionamento²⁵⁴. Deve-se observar que essa proporção se mantém no âmbito das comarcas do Estado, conforme se vê na Tabela 2 abaixo:

²⁵¹ IEPA/Equipe Técnica do ZEE - AP. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá**: primeira aproximação do ZEE. 3ª. ed., rev. e ampl. Macapá: IEPA, 2008, p. 42-45.

²⁵² IBGE. *Op. cit.*

²⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. cit.*, p. 67.

²⁵⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Op. cit.*, p. 87-90, 105 e 107.

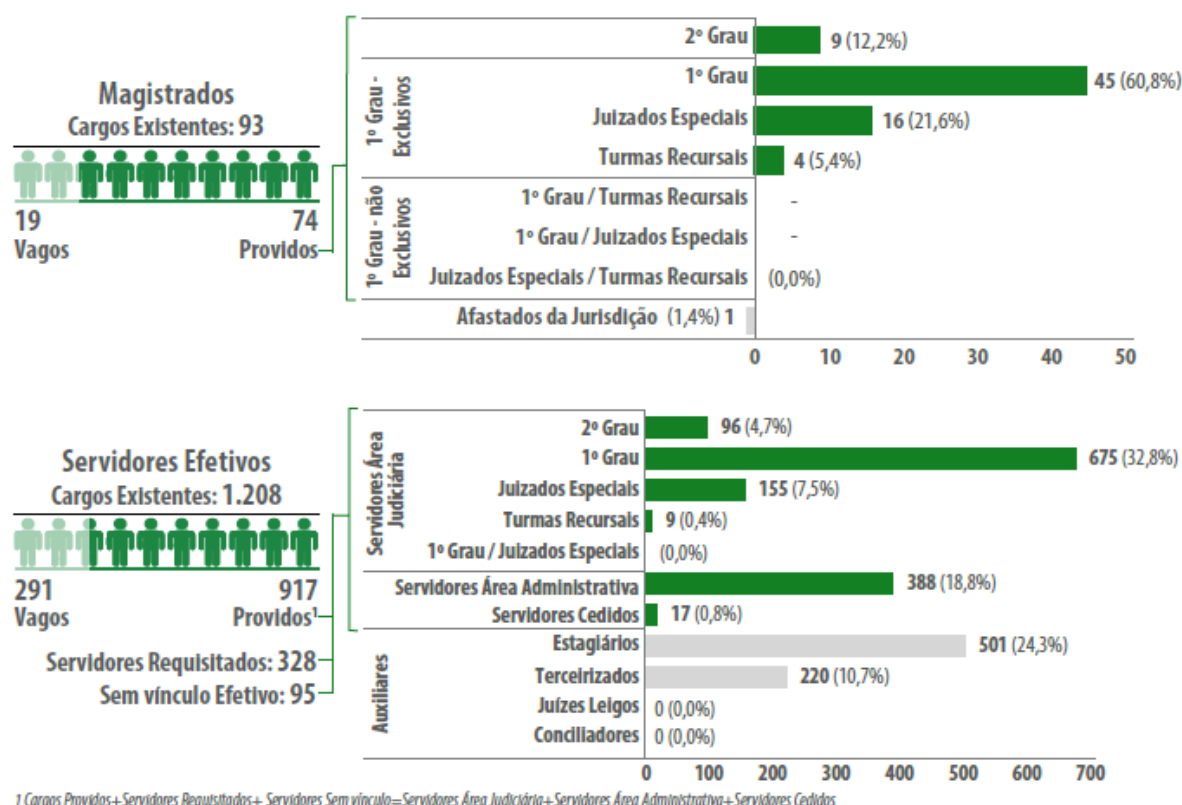
Tabela 2 – Relação entre número de habitantes e número de juízes nas comarcas

Comarca	Município	População estimada 2106	Varas	Juízes	Relação juízes x população
Macapá	Macapá	456.171	32	32	14.255,34
Santana	Santana	113.854	8	8	14.231,75
Laranjal do Jari	Laranjal do Jari	46.639	6	6	7.773,17
Oiapoque	Oiapoque	24.263	2	2	12.131,50
Amapá	Amapá	8.690	1	1	13.345,00
	Pracuúba	4.655			
Calçoene	Calçoene	10.345	1	1	10.345,00
Tartarugalzinho	Tartarugalzinho	15.212	1	1	15.212,00
Ferreira Gomes	Ferreira Gomes	6.901	1	1	17.485,00
	Cutias do Araguari	5.523			
	Itaubal	5.061			
Mazagão	Mazagão	19.981	1	1	19.981,00
Porto Grande	Porto Grande	20.143	1	1	20.143,00
Pedra Branca do Amapari	Pedra Branca do Amapari	14.560	1	1	14.560,00
Serra do Navio	Serra do Navio	5.025	1	1	5.025,00
Vitória do Jari	Vitória do Jari	14.680	1	1	14.680,00
Total		771.703	57	57	13.538,65

Fonte: IBGE; AMAPÁ, Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Quem somos, 2016.

A força de trabalho total do TJAP, incluindo os juízes, servidores efetivos e comissionados, além de auxiliares (servidores cedidos ou sem vínculo e estagiários), mostra-se suficiente para o desempenho de suas funções, considerando seu pequeno porte (número de comarcas, varas e processos). A afirmação vai se confirmar pelos altos índices de desempenho e baixa taxa de congestionamento da justiça amapaense. Ressalve-se apenas que essa é uma avaliação feita com base apenas na quantidade da força de trabalho, não na sua qualificação ou no tipo de atividade específica desenvolvida. Veja-se o quadro abaixo Figura 5, relativo ao ano de 2014:

Figura 5 – Força de trabalho

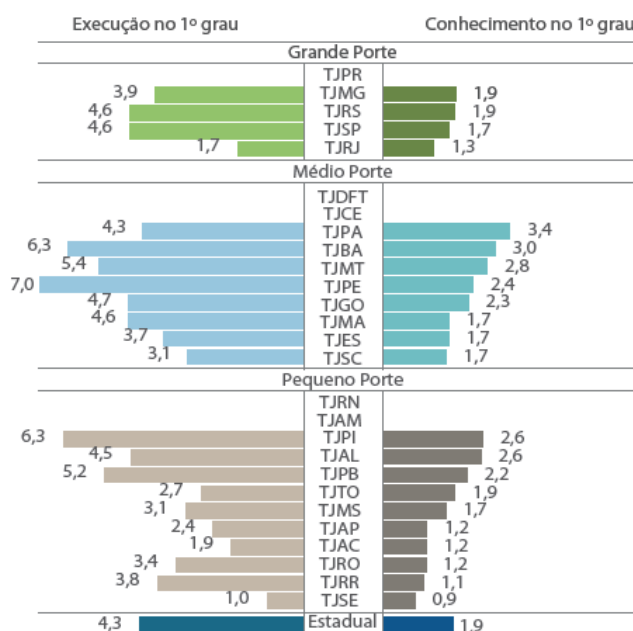


Fonte: CNJ, 2015, p. 120.

O CNJ, no relatório Justiça em números do ano de 2016, relativo ao ano-base de 2105, mensurou o tempo médio de duração dos processos nos diversos segmentos da justiça brasileira²⁵⁵. Apesar das dificuldades metodológicas reconhecidas no relatório, que registrou o tempo médio a partir de dados processuais bastante heterogêneos, foi possível ter uma ideia de quanto tempo dura um processo na primeira instância, do ajuizamento até a sentença e desta até o cumprimento. A partir daí pode-se comparar o tempo de duração de qualquer processo específico com esse tempo médio, verificando se ele está dentro do padrão de duração do respectivo tribunal. É justamente isso que se fará aqui em relação às ACPA. Veja-se abaixo o quadro demonstrativo do tempo médio de tramitação dos processos por tribunal Figura 6:

²⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano base 2015**. Brasília: CNJ, 2015.

Figura 6 – Tempo médio de sentença nas varas: execução x conhecimento



Fonte: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano base 2015**. Brasília: CNJ,

Como se pode observar no quadro acima, o TJAP é um dos tribunais de pequeno porte com menor tempo médio de tramitação dos processos no primeiro grau, tanto na fase de conhecimento quanto na de cumprimento. Em média, do ajuizamento até a sentença de primeiro grau, um processo leva 1,2 ano e da sentença até a extinção do cumprimento, 2,4 anos. O que de certa forma surpreendente é o maior tempo médio na fase de cumprimento, na qual já existe a certificação do direito, do que na de conhecimento, em que se deve instruir e decidir a causa, o que é uma constante na maioria dos tribunais, e dá uma indicação de que o grande problema no Brasil é a dificuldade em efetivar direitos, não em reconhecê-los. Esse excelente desempenho é também uma consequência da boa relação entre o número de habitantes e de juízes referida acima, além da boa estrutura material e dos recursos humanos de que dispõe o TJAP.

Para completar esse quadro, veja-se abaixo os índices de produtividade por magistrado e servidor no ano de 2014, (Tabela 3) os quais confirmam o que se disse anteriormente sobre o desempenho do Tribunal como um todo e de seus magistrados e servidores. Deve-se registrar que esse não é um fato isolado. O TJAP vem, ao longo dos anos, desde que foi estabelecida a Meta 2 pelo CNJ, apresentando bons resultados e colocando-se entre os primeiros do Brasil entre os do seu porte²⁵⁶. Uma das providências que contribuíram

²⁵⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2011 (ano-base 2010)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2011; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2012 (ano-base 2011)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2012; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2013 (ano-base 2012)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2013; CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2014 (ano-base 2013)**. Brasília: CNJ, 2014.

para isso foi o investimento em informatização, principalmente com o desenvolvimento de um sistema processual eletrônico próprio, o “Tucujuris”, que permitiu maior agilidade no andamento processual e controle sobre a produtividade em tempo real.

Tabela 3 – Litigiosidade

	2º Grau	1º Grau	Turmas Recursais	Juizados Especiais	Total	
Movimentação Processual						
Casos Novos	2.728	48.526	4.340	42.091	97.685	↑ 9,1%
Conhecimento	-	34.660	-	32.177	66.837	↑ 0,7%
Execução	-	13.866	-	9.914	23.780	↑ 44,2%
Julgados	4.182	30.817	4.862	46.551	86.412	↑ 5,8%
Conhecimento	-	24.967	-	35.556	60.523	↑ 3,4%
Execução	-	5.850	-	10.995	16.845	↑ 7,8%
Baixados	2.746	48.296	4.419	53.770	109.231	↓ -3,3%
Conhecimento	-	37.860	-	41.147	79.007	↓ -2,4%
Execução	-	10.436	-	12.623	23.059	↓ -10,6%
Estoque	1.605	39.092	1.165	25.680	67.542	↓ -20,9%
Conhecimento	-	23.587	-	18.589	42.176	↓ -18,6%
Execução	-	15.505	-	7.091	22.596	↓ -27,4%
Indicadores de Produtividade						
IAD (Baixados/Cn)	100,7%	99,5%	101,8%	127,7%	111,8%	↓ -14,41p.p.
Conhecimento	-	109,2%	-	127,9%	118,2%	↓ -3,68p.p.
Execução	-	75,3%	-	127,3%	97,0%	↓ -59,36p.p.
Taxa Congest.	36,6%	44,9%	19,7%	20,7%	33,9%	↓ -1,51p.p.
Conhecimento	-	35,0%	-	18,9%	27,5%	↓ -4,01p.p.
Execução	-	64,5%	-	25,8%	50,3%	↑ 4,41p.p.
Indicadores por Magistrado						
Casos novos	303	830	1.085	2.227	1.086	↓ -5,5%
Carga de Trab.	593	2.011	1.518	4.251	2.300	↓ -10,2%
Proc. Julgados	465	700	1.216	2.909	1.184	↑ 0,0%
IPM (Baixados)	305	1.098	1.105	3.361	1.496	↓ -8,6%
Indicadores por Servidor da Área Judiciária						
Casos novos	28	54	482	230	85	↓ -3,2%
Carga de Trab.	56	131	675	439	180	↓ -8,1%
IPS-Jud (Baixados)	29	72	491	347	117	↓ -6,4%
IPC-Jus Pequeno Porte						
TJAP						100,0%
TJRO						92,9%
TJRR						91,2%
TJAC						91,2%
TJMS						88,8%

Fonte: CNJ, 2015, p. 121.

Observe-se que nesse ano o TJAP obteve 100% no IPC-Jus, que é o índice de produtividade comparada, entre os tribunais de pequeno porte. O bom resultado, como se pode ver, é claramente resultado de uma série de fatores favoráveis. Isso não significa, porém, que não haja problemas, em algumas áreas específicas. Uma delas, como se verá a seguir, é a das ações civis públicas ambientais.

4.2 Ações civis públicas ambientais ajuizadas no período de 2010 a 2014 na Justiça Amapaense: principais aspectos

4.2.1 Distribuição espacial

Das 257 ACPA ajuizadas na justiça estadual no período estudado, 239 o foram na comarca de Macapá; 3 na comarca de Ferreira Gomes; 1 na comarca de Amapá; 2 na comarca de Tartarugalzinho; 2 na comarca de Calçoene; 1 na comarca de Laranjal do Jari; 1 na comarca de Vitória do Jari e uma na comarca de Oiapoque. Percentualmente, portanto, 95,60% das ACPA foram ajuizadas na comarca de Macapá, enquanto as comarcas do interior somadas respondem por apenas 4,40% do total. E mais, apenas em 8 das 13 comarcas do Estado foram ajuizadas ACPA no período. Veja-se a Tabela 4 com a informação em detalhes:

Tabela 4 – ACPA ajuizada por comarca

Comarca	ACPA	Percentual
Macapá	239	95,60%
Santana	0	0,00%
Laranjal do Jari	1	0,40%
Oiapoque	1	0,40%
Amapá	1	0,40%
Calçoene	2	0,80%
Tartarugalzinho	2	0,80%
Ferreira Gomes	3	1,20%
Mazagão	0	0,00%
Porto Grande	0	0,00%
Pedra Branca do Amapari	0	0,00%
Serra do Navio	0	0,00%
Vitória do Jari	1	0,40%
Total	250	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Com isso, a proporção de ACPA entre a capital e o interior pode ser resumida na Tabela 5 abaixo:

Tabela 5 – Quantidade de ACPA: capital x interior

Localização	Quantidade	Percentual
ACPA Capital	239	95,60%
ACPA Interior	11	4,40%
Total	250	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Chama atenção a esmagadora diferença entre o número de ações ajuizadas na comarca de Macapá e as ajuizadas nas comarcas do interior. Embora se possa pensar que isso decorre da grande diferença populacional, já que cerca de 60% da população concentra-se na capital²⁵⁷, o que evidentemente gera maior pressão no meio ambiente, a verdade é que somente se tem um grande número de ACPA na capital em razão da opção da PRODEMAC de combater os casos individuais de poluição sonora urbana por meio desse instrumento processual. Com efeito, as ACPA atípicas, versando sobre poluição sonora, em um total de 225, constituem 94,14% das ACPA ajuizadas na comarca da Capital de 2010 a 2014, contra 5,86 % (14) das ACPA típicas. Isso significa que, proporcionalmente, a diferença entre as ACPA típicas ajuizadas na capital e no interior não é tão grande assim, já que estas, no número de 10, representam 41,67% do total de ACPA típicas ajuizadas em todo o Estado no período de análise. A informação está sintetizada nas Tabelas (Tabela 6, Tabela 7 e Tabela 8) abaixo:

Tabela 6: ACPA Atípicas

Comarca	ACPA	%
Macapá	225	99,56
Interior	1	0,44
Total	226	100,00

Tabela 7 ACPA Típicas

Comarca	ACPA	%
Macapá	14	58,33
Interior	10	41,67
Total	24	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

²⁵⁷ A população estimada para o Estado em 2016 era de 782.295 habitantes (IBGE. Estados @: Amapá. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap#>. Acesso em: 30 out. 2016), enquanto a da capital, para o mesmo período, de 465.495 habitantes (IBGE. Cidades @. Amapá. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=16&search=amapa>. Acesso em: 30 out. 2016).

Tabela 8 – Relação entre ACPA Típicas e Atípicas: capital x interior

ACPA	Atípicas	Típicas	%
Macapá	224	15	89,60%
Interior	1	10	0,40%
Total	225	25	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

De qualquer forma, é notável que em período longo como o de 4 anos apenas 11 ACPA tenham sido ajuizadas nas 13 comarcas do interior, que abrangem 15 municípios. Mas essa parece ser uma tendência, pois em outro levantamento de dados, dessa vez tendo como limite territorial o Município do Rio de Janeiro, de 1986 a 1999 foram identificadas apenas 123 ACPA ajuizadas pelo Ministério Público²⁵⁸.

De se ressaltar que Santana, a segunda maior cidade do Estado, que está em processo de conurbação com Macapá, com uma população estimada de 113.854, não teve sequer uma ACPA ajuizada no período, o que mostra que não é apenas o contingente populacional que interfere no número de ações ajuizadas. Tanto é assim que Tartarugalzinho, com uma população estimada para 2016 de 15.212 habitantes, contou 2 ações ajuizadas no mesmo período.

Presumindo-se que Santana enfrente alguns problemas comuns com Macapá, até em razão da grande proximidade e do fácil acesso entre ambas as cidades, talvez uma das possíveis causas do fenômeno seja a opção estratégica dos titulares das promotorias de uma e outra comarca quanto ao enfrentamento dos conflitos ambientais. Embora esse não seja um aspecto a ser aprofundado nessa pesquisa, é um interessante ponto para futura investigação, pois pode ser que esteja havendo uma insuficiência de acesso à justiça ambiental quanto à atuação dos legitimados ativos. Pode ser, por outro lado, que a proteção ambiental esteja sendo alcançada por outros meios.

A distância da capital também não é fator que aparentemente interfira no ajuizamento das ACPA. Por um lado, como já se viu, Santana, a comarca mais próxima da capital, não tem nenhuma ação ajuizada, enquanto na comarca de Oiapoque, que é a mais distante, existe uma.

Há, como se vê, uma distribuição assimétrica das ACPA pelas comarcas que compõem a distribuição territorial da justiça amapaense. Ocorre uma concentração enorme de

²⁵⁸ ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação civil pública ambiental**. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 94-95.

ACPA atípicas na capital e um número bem reduzido de ACPA típicas em todo o Estado. Mas definitivamente a distância da capital, ao contrário do que se pensava inicialmente, não é um fator decisivo para definir o nível de acesso à justiça em se tratando do direito ao meio ambientalmente equilibrado na perspectiva difusa. Os dados refutam a suspeita inicial, baseada em estudo comandado pelo Professor Avritzer, da Universidade Federal de Minas Gerais²⁵⁹, de que poderia haver um menor acesso no interior do Estado, o qual se agravaria conforme aumentasse a distância em relação à capital.

Também se verifica que das 13 comarcas do Estado, somente tenham sido ajuizadas ACPA em 8, ou seja, pouco mais da metade. Isso é ainda mais surpreendente quando se sabe que em alguns dos municípios que integram essas comarcas há graves problemas ambientais, como o de Serra do Navio e Pedra Branca do Amapari, os quais sofrem degradação em razão da mineração²⁶⁰. Há, é verdade, uma ACPA, de n. 0000426-12.2009.8.03.0010, ajuizada pelo Ministério Público estadual contra Beadell Basil Ltda. e Zamin Amapá Mineração S/A, Estado do Amapá e IMAP, com a finalidade de obter a reparação de danos ambientais gerados pelas duas primeiras na atividade de mineração no território do município de Serra do Navio²⁶¹. Porém, tal ação não contempla outros danos ambientais que se seguiram, visto que continua a atividade mineradora na região.

O aspecto mais importante para o ajuizamento das ACPA, ao que tudo indica, conforme se verá mais adiante ao se abordar a legitimidade ativa, são as definições institucionais e as escolhas individuais dos membros do único legitimado para o exercício desse tipo de ação que realmente atua, que é o Ministério Público.

4.2.2 Competência

Pelo que se observa dos dados coletados, a competência não é um grande problema nas ACPA que tramitam pela justiça amapaense, em que pese o fato de haver diversas controvérsias a respeito do tema na doutrina e na jurisprudência, especialmente com

²⁵⁹ AVRITZER, 2010, p. p. 93-94.

²⁶⁰ INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DO AMAPÁ – IMAP. **Imap multa três mineradoras por descumprimento de condicionantes nas licenças ambientais.** Disponível em: <http://www.imap.ap.gov.br/det.php?cd=3170>. Acesso em: 20 out. 2016.

²⁶¹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000426-12.2009.8.03.0010** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

relação à divisão de competência entre Estados e União²⁶². Era até de se esperar que houvesse mais problemas dessa espécie no Amapá, já que, devido à transformação do antigo Território Federal do Amapá ser recente, tendo sido implementado em 1990, a transferência de grande parte das terras ainda está em nome da União, bem como pelo fato de, como demonstrado anteriormente, existirem várias unidades de conservação e áreas indígenas que estão sob o controle ou fiscalização de órgãos federais.

Há apenas 3 casos em que foi reconhecida a competência da Justiça Federal: a) o da ACPA autuado sob o n. 0000394-48.2011.8.03.0006, ajuizada pelo Estado do Amapá, que tinha como objeto edificação em APP da União, sendo que, após a manifestação de interesse desta, os autos foram remetidos à Justiça Federal; b) o da ACPA autuada sob o n. 0021114-17.2012.8.03.0001, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, que tinha como objeto dano ambiental em APP, sem licenciamento ou autorização, bem como irregular parcelamento de imóvel rural em unidades inferiores ao módulo rural, sendo que, após a manifestação de interesse da União, afirmando que as terras lhe pertenceriam, os autos foram remetidos à Justiça Federal; c) o da ACPA autuada sob o n. 0033806-77.2014.8.03.0001, ajuizada pelo Ministério Público Estadual, que tinha como objeto a transferência irregular de terras públicas e a concessão irregular de licenciamento ambiental em atividades referentes ao agronegócio, com a concentração de terras nas mãos de poucos posseiros ou proprietários, sendo que, após o Ministério Público Federal ter manifestado interesse em ingressar no feito, os autos foram remetidos à Justiça Federal.

A maior parte das 239 ACPA ajuizadas na comarca de Macapá foi inicialmente distribuída em igual proporção para as 6 varas cíveis, cujos juízos eram, até 30 de dezembro de 2015, igualmente competentes para o processamento e julgamento desse tipo de ação, de acordo com que constava no *caput* do art. 30 da LJO/AP. A partir dessa data, com a entrada em vigor da Lei Complementar n. 0093, que introduziu o § 3º o referido artigo, o juízo da 2ª Vara Cível e de Fazenda Pública passou a ter competência para processar e julgar, em todo o Estado, os conflitos agrários que versem sobre áreas a partir de 1.000 (mil) hectares e as causas ambientais em geral.

O referido dispositivo mostra-se inconstitucional, em relação às demais comarcas, uma vez que retira a competência do juízo do local do dano, criando um distanciamento que aparentemente prejudica o acesso à justiça. Com isso, contraria o disposto no art. 2º da LACP, no sentido de que “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer

²⁶² DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 16-18.

o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. O objetivo da lei foi bem claro: estabelecer a competência absoluta do órgão jurisdicional de primeiro grau do local onde ocorrer o dano ou a ameaça de dano ao direito coletivo, podendo ser comarca, seção judicial ou vara, conforme se trate de competência estadual, federal ou trabalhista, para processar e julgar as respectivas ações civis públicas. A razão de ser da medida é claramente o entendimento de que o juiz mais próximo dos fatos seria o mais apto para o julgamento desse tipo de ação. Além da inconstitucionalidade formal, por dispor de forma contrária ao que estabelece lei federal, violando a competência privativa da União para legislar sobre processo (CFRB1988, art. 22, I), ainda se configura a inconstitucionalidade material, decorrente do fato de dificultar o acesso à justiça.

A ressalva acima, no entanto, não vale para a comarca de Macapá, uma vez que não implica as referidas violações. Assim, tem sido acatada pelos juízes das varas cíveis da capital, pois, como se observa no levantamento efetuado, há um número bem maior de ACPA distribuídas para a 2ª Vara Cível e de Fazenda Pública do que para as demais. Também se pode observar, em diversos processos, decisões declinando da competência em favor daquele juízo.

Houve, no entanto, um efeito negativo na mudança para os processos em curso, que sofreram certo atraso em decorrência do tempo necessário à remessa dos autos ao juízo competente e à retomada do curso do processo neste.

Veja-se abaixo a distribuição das ACPA pelas varas cíveis e de fazenda pública

Tabela 9:

Tabela 9 – Distribuição das ACPA na comarca de Macapá

Comarca	Vara	Quantidade	%
Macapá	1VCFP	29	12,13
Macapá	2VCFP	87	36,40
Macapá	3VCFP	27	11,30
Macapá	4VCFP	34	14,23
Macapá	5VCFP	33	13,81
Macapá	6VCFP	28	11,72
Macapá	3JECC	1	0,42
Total	7	239	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Em Laranjal do Jari, a outra comarca em que há mais de um juízo competente para conhecer e processar ACP, a única ajuizada foi distribuída ao juízo da 1ª Vara. O mesmo

se diga da Comarca de Oiapoque, onde a única ACPA ajuizada foi distribuída ao juízo da 2ª Vara.

4.2.3 Temática

Quanto ao assunto, verifica-se que, em uma primeira análise, no geral, o tema predominante é poluição sonora. São 225 versando sobre esse tema e apenas 25 referentes a outras questões.

Tabela 10 – ACPA por assunto: geral

Assunto	ACPA	%
Poluição sonora	225	90,00
Outros	25	10,00
Total	250	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Como referido anteriormente, a enorme quantidade de ACPA versando sobre poluição sonora de reduzido alcance praticada por particulares, que configuraria a contravenção de perturbação do trabalho ou sossego alheios ou de perturbação da tranquilidade, conforme o caso (Decreto Lei 3.688/1941, arts. 42 e 65, respectivamente), é resultado de uma opção da PRODEMAC em combater essas microlesões ao meio ambiente urbano por meio desse referido instrumento processual. Embora possa ser questionada do ponto de vista da eficiência, já que os resultados obtidos são praticamente os mesmos que se conseguem por meio de medidas administrativas e criminais, não se pode negar o interesse processual do Ministério Público em valer-se desse instrumento, pois, conforme já decidiu o STJ, tratando-se de poluição sonora, e não de simples incômodo restrito aos lindeiros de parede, a atuação do Ministério Público não visa a tutela de direitos individuais de atinentes a vizinhos, na acepção civilística tradicional, mas sim a defesa do meio ambiente, da saúde e da tranquilidade pública, bens de natureza difusa²⁶³.

Das 225 ACPA versando sobre poluição sonora, 224 foram ajuizadas na comarca da capital, o que revela que o maior conflito ambiental que se tem é de natureza urbana e está

²⁶³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1051306/MG**, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, J. em 16.10.2008, DJe de 10.09.2010).

relacionado à dificuldade de uma parte dos moradores aceitarem os limites legais para o uso de aparelhagem de som, bem como do poder público municipal conseguir efetivar políticas de educação ou de repressão em relação a esse grave problema, que já se manifesta de forma frequente e intensa há muito tempo²⁶⁴.

Também mostra, por outro lado, uma menor preocupação do Ministério Público com os problemas relacionados ao meio ambiente natural que eventualmente afetam o município de Macapá, tanto na área urbana quanto na rural. De se observar que o Ministério Público tem trabalhado alguns problemas relacionados ao meio ambiente natural que se manifestam no interior da cidade, como o da ocupação desordenada das áreas úmidas conhecidas como “ressacas”, fruto do crescimento exponencial da população urbana e da falta de espaços adequados para moradia²⁶⁵, como se observa no Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001²⁶⁶. Confira-se a *Tabela 11* abaixo:

Tabela 11 – ACPA em Macapá por assunto: geral

Assunto	Quantidade	%
Poluição sonora	224	94,14
Outros	15	6,28
Total	239	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Quanto aos outros assuntos, discriminando-os, percebe-se uma maior diversidade, com algum destaque para as espécies “Dano ambiental” e “Dano ambiental (depósito irregular de lixo)”. Isso indica que são questões episódicas, com as quais a PRODEMAC lida ocasionalmente, diversamente do que ocorre com o problema da poluição sonora, que é crônico.

²⁶⁴ BOETTGER, Rafael José Cherfen de Souza. **O controle da poluição sonora na zona urbana de Macapá na esfera penal.** (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009, p. 118-121.

²⁶⁵ GIRELLI, Cristiane Corrêa. **Ocupações irregulares em área úmidas: análise da moradia na Ressaca Chico Dias e as consequências para o ambiente urbano.** (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas) – Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009, p. 63-66.

²⁶⁶ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001 (Ação Civil Pública).** Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

Tabela 12 – ACPA em Macapá por assunto: especificação dos outros assuntos

Assunto	ACPA	Percentual
Dano ambiental	6	42,86%
Dano ambiental (depósito irregular de lixo)	1	7,14%
Revogação/Concessão de Licença Ambiental	1	7,14%
Irregularidade no licenciamento ambiental	4	28,57%
Transporte irregular de carvão vegetal e animais	1	7,14%
Poluição atmosférica e sonora	1	7,14%
Total	14	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

No interior, embora seja muito menor o número de ações, ocorre uma variedade muito maior de assuntos, não havendo nenhum predominante. Não há nada que indique um padrão ou algum problema recorrente.

Não se pode deixar de notar a presença de temas ligados ao meio ambiente urbano, como depósito irregular de resíduos sólidos e funcionamento irregular de cemitério, revelando, de um lado, maior preocupação com a precariedade de serviços públicos e, de outro, desinteresse com as questões relacionadas ao meio ambiente natural.

Tabela 13 – ACPA por assunto: Interior

Comarca	Assunto	Quantidade
Amapá	Depósito irregular de lixo	1
Calçoene	Dano ambiental (exploração mineral)	2
Ferreira Gomes	Depósito irregular de lixo	2
	Risco de dano ambiental (ocupação de APP)	1
Laranjal do Jari	Dano ambiental (inumação de cadáveres em local inadequado)	1
Oiapoque	Dano ambiental	1
Tartarugalzinho	Licenciamento ambiental	1
Vitória do Jari	Poluição atmosférica e fluvial	1
Total		10

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

4.2.4 Legitimidade ativa e passiva²⁶⁷

A legitimação para agir, também chamada de legitimidade processual ou legitimidade *ad causam*, é um dos requisitos para o exercício concreto do direito de ação previstos expressamente no CPC2015 que, segundo alguns, eliminando a impossibilidade jurídica do pedido como categoria autônoma, teria abandonado a teoria eclética de Liebman²⁶⁸. Ela não se confunde com as capacidades de ser parte, processual e postulatória, que constituem pressupostos processuais, mas se relaciona com a situação legitimante gerada pela causa proposta em juízo²⁶⁹. Assim, legítimo para demandar em juízo é aquele que na relação jurídica de direito material alegada estaria em posição de exigir algo de alguém, colocando-se este último como legitimado passivo.

Esse é o esquema legal da legitimação ordinária representada no art. 6º do CPC1973, ao prever que “Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei”, o qual foi repetido, na essência, no art. 18, *caput*, do CPC2015.

O que interessa aqui, no entanto, é outra espécie de legitimação, chamada de extraordinária. Nessa, não tem o legitimado, seja ativo, seja passivo, ligação direta com a relação de direito material. Nos termos do dispositivo acima citado, somente a lei pode autorizar alguém a, em nome próprio, postular em favor de direito alheio, sendo que sempre que ela o faz, isso se dá em razão de razões de interesse público.

A legitimação ativa para a ação civil pública, entretanto, não é ordinária nem extraordinária, mas autônoma²⁷⁰. Não é ordinária porque não é o próprio titular do direito material quem o defende em juízo; e também não é extraordinária porque não se vislumbra uma legitimação ordinária para a defesa dos direitos difusos da qual ela pudesse ser a contraface. A legitimação autônoma para a condução do processo, criação do direito alemão, implica em permitir, por meio de lei, que certos entes, não ligados diretamente ao bem jurídico, possam promover o processo para a sua defesa²⁷¹.

²⁶⁷ A parte inicial deste tópico, com várias modificações, tem origem na Dissertação de Mestrado deste pesquisador, intitulada “Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental”, posteriormente publicada sob a forma de livro pela Editora da Universidade Federal do Amapá, conforme consta nas referências.

²⁶⁸ MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**, v.1. São Paulo: RT, 2015, p. 204-205.

²⁶⁹ MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil – v. 4. Coord. Luiz Guilherme Marinoni e José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: RT, 2010, p. 249.

²⁷⁰ NERY JR., Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. São Paulo: RT, 2004, p. 193.

²⁷¹ NERY JR., 2004, p. 193.

Para estabelecer os legitimados para a ação civil pública no modelo brasileiro adota-se o critério eclético, estabelecendo por um lado, um rol de legitimados incondicionalmente, e, por outro, fixando-se em lei os requisitos para legitimação ativa de outros, mas se concedendo poderes residuais ao juiz, que pode dispensar a exigência da prévia constituição da associação autora e examinar a pertinência temática (adequação entre o interesse em disputa e o objetivo institucional da entidade autora)²⁷².

Interessante observar que, ao contrário do que ocorre no sistema norte-americano das *class actions*, no qual o juiz pode verificar em cada caso concreto se a representação é adequada, ou seja, se é efetiva e suficiente para garantir a defesa do interesse coletivo, no Brasil, o poder do juiz de interferir na aferição da legitimidade é apenas complementar e subsidiário, não afetando sua essência.

Embora existam mecanismos de compensação previstos em lei, com vistas a prevenir uma atuação deficiente do legitimado, como a possibilidade de um co-legitimado prosseguir com a demanda em caso de abandono do legitimado originário, há certa desvantagem nessa redução da discricionariedade judicial, que poderia levar uma demanda a ser julgada improcedente, com base em produção probatória não insuficiente, mas deficiente, formando coisa julgada contra o grupo.

De acordo com o art. 5º da LACP, têm legitimidade para propor ação civil pública somente certas entidades ou pessoas jurídicas, ficando de fora o cidadão. São elas: o Ministério Público; a Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. O rol é extenso e variado, sendo louvável a iniciativa recente de incluir nele a Defensoria Pública, que é órgão bastante conectado com as camadas mais pobres da população.

Contudo, mais louvável ainda seria incluir qualquer pessoa física ou jurídica, no caso dos direitos difusos; qualquer representante da classe ou categoria, em se tratando de direitos coletivos *stricto sensu*; e qualquer um dos titulares de direito individual homogêneo. O controle da aptidão para representar a coletividade afetada seria feito pelo juiz da causa. Essa é, salvo quanto ao último item, a proposta do Anteprojeto de Código Brasileiro de

²⁷² MANCUSO, Rodolfo Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**: teoria geral das ações coletivas. São Paulo: RT, 2007, p. 410-418.

Processos Coletivos apresentada pelo Instituto Brasileiro de Direito Processual²⁷³.

É inegável que o modelo brasileiro de legitimidade coletiva adotado pela LACP, apesar de ter representado um grande avanço, na época, não deixou de se contaminar por um certo ranço de autoritarismo e paternalismo estatal, pois privilegiou excessivamente órgãos públicos. A alteração proposta pelo anteprojeto corrige essa falha histórica.

A legitimidade passiva na ACP, por outro lado, é definida de modo bem genérico e amplo pela lei de regência, podendo assumi-la qualquer um, seja pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, a quem seja atribuída ameaça de lesão ou lesão efetiva a quaisquer dos bens ou direitos difusos que podem ser protegidos por meio da referida ação, sem qualquer tipo de restrição²⁷⁴.

A peculiaridade mais específica em relação à defesa do meio ambiente por meio de ACP, no que tange à legitimidade passiva, é o fato de que, por força do disposto no art. 225, *caput*, da Constituição Federal, a responsabilidade pela preservação do meio ambiente é atribuída a todos indistintamente, qualificando-se, com base no inciso IV do art. 3º da LPNMA, como poluidor “a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental”²⁷⁵.

Nas ACPA analisadas nesta pesquisa, no que concerne aos sujeitos processuais ativo e passivo, verifica-se que apenas 1 das 250 ACPA não foi proposta pelo Ministério Público e que a grande maioria das ações tem como réus particulares. A Tabela 14 abaixo dá uma ideia mais precisa:

Tabela 14 – Autores e réus

Autor	Quantidade	%	Réu	Quantidade	%
Ministério Público	249	99,60	Particular	233	93,20
Estado do Amapá	1	0,40	Poder Público	8	3,20
			Poder Público/Particular	9	3,60
Total de ACPA	250	100,00		250	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

²⁷³ INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: RT, 2007. p. 453-464.

²⁷⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. 22ª ed. Rio de Janeiro: 2000, p. 164.

²⁷⁵ DANTAS, 2010, p. 102.

Quanto ao sujeito ativo, o fato de praticamente 100% das ACPA no Amapá terem sido ajuizadas pelo Ministério Público traz à tona, com maior ênfase, um fenômeno já detectado em outros estudos: o de que esse órgão assumiu de forma quase total a titularidade das ações civis públicas propostas no Brasil²⁷⁶. A única ação não proposta pelo Ministério Público, a foi pelo Estado do Amapá. Desse modo, não há uma ação sequer ajuizada pela sociedade civil organizada.

A participação da sociedade na proteção ambiental em juízo ocorre de forma individual e reflexa, ou seja, naqueles casos em que o particular busca na justiça a efetivação de um direito seu que tem reflexo no meio ambiente como a indenização sofrida por um dano ambiental, o impedimento de realização de alguma obra que, além de agredir o meio ambiente, o afeta reflexamente etc.

Isso indica claramente uma grave deficiência na organização da sociedade civil quanto à questão ambiental. Nesse campo, a proteção ambiental está entregue inteiramente nas mãos do Ministério Público. Isso, apesar da grande importância dessa instituição para o desenvolvimento do Estado Democrático de Direito, não é o ideal, visto que se fica a depender exclusivamente dos critérios dela na escolha das demandas e de sua capacidade de atendê-las, o que nem sempre vai coincidir com os reais interesses e prioridades da sociedade. Aqui reaparece a crítica, confirmada pelos dados, feita no segundo capítulo deste relatório de pesquisa.

A possibilidade de inibir ou reprimir atos lesivos ao meio ambiente, que é patrimônio comum da coletividade, por meio de ação judicial, especialmente ação civil pública, é uma forma importante de participação popular semidireta que, além de ser um direito fundamental, mostra-se extremamente importante para a concretização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁷⁷.

Nesse aspecto, pode-se dizer que a dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito somente será plena quando a própria sociedade assumir direitos e deveres relacionados a sua realização. A emancipação, aqui entendida como a capacidade de assumir racionalmente a responsabilidade por seu próprio destino, somente pode ser alcançada pelo próprio sujeito. A única coisa que o outro pode dar ao sujeito não emancipado é tutela. Tutela, por sua vez, pressupõe a noção de incapacidade, de falta de aptidão para assumir a responsabilidade por seus atos. Foi assim, com o instituto da tutela, por exemplo, que por

²⁷⁶ CARNEIRO, *Op. cit.*, p. 192; RT informa, ano VI, n. 37, maio/junho 2005, p. 5. Disponível em: www.rt.com.br/iss.php?iss=download.informativo&id=12. Acesso em: 11. nov. 2013.

²⁷⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011, p. 174-176.

muito tempo se tratou os indígenas no Brasil como merecedores de proteção, mas incapazes de assumir plenamente a responsabilidade por suas escolhas. Um outro, o governo, escolhe por eles.

É óbvio que esse fenômeno é resultado não só da falta de organização da sociedade amapaense para enfrentar por si mesma os problemas ambientais, mas também do empoderamento do Ministério Público após a promulgação da CFRB/1988, com o ganho de maior autonomia institucional e também de garantia de maior participação nas receitas orçamentárias, o que lhe permitiu montar uma estrutura razoável para atender a demanda crescente por direitos. Um bom exemplo disso é que acontece no Amapá, onde o Ministério Público conta com uma Promotoria especializada em meio ambiente na comarca da capital, a PRODEMAC, e em Santana, e com promotores com atribuições gerais em todas as demais comarcas do Estado, com estrutura predial e recursos humanos mínimos para o cumprimento de sua missão constitucional²⁷⁸.

Não obstante essa destacada atuação do Ministério Público, não se pode deixar de notar que, pontualmente pode haver omissões ou deficiências na atuação que poderiam ser corrigidas por uma participação mais atuante da sociedade civil. Na comarca de Macapá, por exemplo, pode-se citar o caso da Promotoria de Defesa do Consumidor, em que o seu antigo titular foi removido, por decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sob o fundamento de que houve diminuta produtividade extrajudicial e inexistência de movimentação judicial da unidade em que o membro atuava, no período de 2010 a 2015, com a instauração de apenas 59 procedimentos, muito aquém do que se poderia esperar de um promotor de Justiça com atribuições de curadoria extrajudicial de direitos coletivos²⁷⁹. Isso também poderia ocorrer na área ambiental.

Em relação aos réus, a primeira tabela não é suficientemente esclarecedora. Ao se retomar a ideia anteriormente adotada, de que há ACPA de baixíssima complexidade, a maioria com tema poluição sonora, classificadas como atípicas neste estudo e que, por outro lado, há outras consideradas típicas, com outros temas e dotadas de maior complexidade, verifica-se que a presença do poder público como réu é proporcionalmente bem maior nestas do que naquelas. As tabelas abaixo esclarecem melhor esse ponto: (Tabela 15 e Tabela 16)

²⁷⁸ AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/>. Acesso em 20 ago. 2016.

²⁷⁹ BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **CNMP decide pela remoção compulsória de promotor de Justiça do MP/AP**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9337-cnmp-decide-pela-remocao-compulsoria-de-promotor-de-justica-do-mp-ap>. Acesso em: 20 dez. 2016.

Tabela 15 – Autores e réus por assunto: excluído “Poluição sonora”

Réu							
Particular	%	Poder Público	%	Poder Público/Particular	%	Total	%
9	36,00	8	32,00	8	32,00	25	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Tabela 16 – Autores e réus por assunto: somente “Poluição sonora”

Réu							
Particular	%	Poder Público	%	Poder Público/Particular	%	Total	%
224	99,56	0	0,00	1	0,44	225	100,00

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

É possível ver que apesar de a presença de réus particulares nas ACPA típicas ser maior do que a do Poder Público, é imensamente menor, proporcionalmente, do que aquela verificada nas ACPA atípicas.

Isso indica que o poder público no Estado do Amapá, ao contrário do apontado em outro estudo com levantamento de dados²⁸⁰, não é um dos principais causadores diretos de danos ambientais no Estado, pois a maioria das ações tem como réus: a) particulares isoladamente; ou, b) particulares como responsáveis diretos pelos danos e o poder público subsidiariamente.

Nas ACPA típicas, o Poder Público aparece, isoladamente, no polo passivo, em 32% dos casos e conjuntamente com particulares, no mesmo percentual. Nesse segundo caso, sua participação é quase sempre subsidiária, decorrente da omissão dolosa ou culposa em impedir a perpetração do dano ambiental pelo particular. A impressão que se tem é que em muitos casos a omissão decorre da total ausência de recursos humanos e materiais para agir. Os particulares aparecem isoladamente em 33,33% dos casos.

Nas ACPA atípicas, por outro lado, o Poder Público, que aparece em litisconsórcio com particular, responde apenas por 0,44%, ou seja, 1 em 225 ações. Nessas ações, que são mais simples e visam apenas responsabilizar pequenos infratores, não surge a necessidade de chamar o Poder Público para integrar o processo. Contudo, esse tipo de ACPA que trata o problema de modo atomizado poderia ser evitado caso se buscasse compelir o Poder Público a agir de forma organizada e maciça contra essa prática que se tornou comum

²⁸⁰ CARNEIRO, *Op. cit.*, p. 196.

na cidade de Macapá. O ideal seria evitar essa enxurrada de demandas, pois, além de contribuir para elevar a taxa de congestionamento do Poder Judiciário, ainda causa prejuízo financeiro ao Estado, considerando a relação muito desproporcional entre o que é obtido com a indenização pecuniária e o custo do processo judicial.

A presença do Poder Público como réu, segundo mostram os dados, quase sempre é indicativo de maior complexidade da causa e também de maior demora na conclusão do processo, ou seja, em menor efetividade do processo. O que precisa ser esclarecido é se a presença do Poder Público influencia nessa demora e maior complexidade ou se isso é circunstancial ou acidental. Esse, aliás, é um dos pontos principais para a confirmação da hipótese adotada no início da pesquisa.

4.2.5 Tutela de urgência

A tutela de urgência, que tem previsão no art. 12 da LACP e no 300 do CPC2015, e que subdivide-se em antecipação de tutela e tutela cautelar, é de extrema importância no campo da defesa do meio ambiente em juízo, estando ligada diretamente aos princípios da prevenção e da precaução.

Entre os inúmeros princípios que regem o Direito Ambiental, sobrepõe, em razão da importância, o da prevenção, que consiste, em síntese, “na prioridade que se deve dar a medidas que evitem o dano ao ambiente, reduzindo ou eliminando as suas causas”²⁸¹, ou na “adoção de medidas previamente à ocorrência de um dano concreto, cujas causas são bem conhecidas, com o fim de evitar a verificação desses danos ou, pelo menos, de minorar significativamente os seus efeitos”²⁸².

Diferencia-se do princípio da precaução na medida em que esse tem como finalidade evitar um risco desconhecido, ou pelo menos incerto. Eis que a ciência ainda não chegou a uma conclusão definitiva sobre os danos que podem resultar da atividade ou empreendimento a ser iniciado. Tome-se, por exemplo, o caso dos alimentos transgênicos, cuja avaliação de eventuais riscos para a saúde necessita de um prazo de tempo que pode se estender por décadas. A questão que se impõe é saber se vale a pena correr o risco de

²⁸¹ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004, p. 143-146.

²⁸² ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2007, p. 44.

autorizar desde já o consumo desses alimentos, tendo em vista a sua maior produtividade e resistência a pragas, ou se se deve impedir o consumo deles em razão da possibilidade de risco para a saúde humana. Há, aqui, um dilema a ser resolvido de acordo com as circunstâncias do caso.

Tais princípios ganham maior relevância ainda quando atenta para o fato de, conforme se ressaltou no Capítulo I, viver-se atualmente em uma sociedade de risco, na qual proliferam de forma difusa riscos desconhecidos, provenientes das atividades humanas e que, a qualquer momento, podem se manifestar sob a forma de ameaças ou danos concretos.

Assim, o uso das medidas de urgência acaba muitas vezes sendo uma necessidade inevitável, sob pena de se ter, ao final do processo, prejuízo parcial ou total para o bem jurídico tutelado, tornando inútil a prestação jurisdicional. Nada pior, em termos de efetividade do processo, do que uma sentença declarando extinto o processo sem resolução de mérito, por perda do objeto.

Apesar disso, na justiça amapaense, é um pouco tímido o emprego das tutelas de urgência nos processos das ACPA, conforme comprova a Tabela 17 abaixo:

Tabela 17 – Tutelas de urgência por tipo de ACPA: concessão parcial ou total

ACPA atípica			ACPA típica			Geral		
Total ACPA atípica	Liminar	%	Total ACPA típica	Liminar	%	Total geral ACPA	Total liminar	%
143	4	2,80	25	11	44,00	168	15	8,93

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

É óbvio que a concessão de tutelas de urgência somente pode ser concedida se presentes os requisitos previstos em lei, que são, essencialmente, o *periculum in mora* e o *fumus boni juris*²⁸³. Isso porque a concessão de tais medidas, via de regra, afeta de forma significativa a esfera jurídica da parte adversa, sem que o Estado-Juiz tenha chegado, por meio do contraditório e da cognição exauriente, a uma decisão quanto à existência ou não do direito alegado. Tem que haver um sopesamento adequado entre os valores em jogo.

No caso das ACPA atípicas é bem compreensível a não concessão de tutela de urgência pois, o dano ambiental provocado pela poluição sonora já ocorreu, não havendo nada que se possa fazer em relação a isso, senão buscar a prevenção futura em relação a novas

²⁸³ NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2ª tiragem. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2015, p. 857-858.

condutas do mesmo tipo e a reparação pecuniária pelo ato praticado. As duas providências, no entanto, podem aguardar a efetivação do contraditório e a conclusão do processo. Não há um risco de dano irreparável ou de difícil reparação. Daí porque nenhuma crítica se faz ao fato de ser apenas de 2,80% o percentual de concessão de medidas de urgência nesse tipo de processo.

Nos processos das ACPA típicas, a concessão de liminares é prática mais comum, chegando a 44% dos casos, o que pode ser considerado razoável.

A concessão da tutela de urgência, no entanto, não é garantia de que o direito tutelado estará protegido ou preservado. Esse é apenas o primeiro passo. É fundamental verificar se a medida concedida foi mantida, pois é possível a suspensão dos seus efeitos por meio de agravo de instrumento ou suspensão de segurança.

Tabela 18 – Tutelas de urgência e recurso

Liminar	Agravo	Manutenção	Suspensão
15	6	12	3
Percentual	40,00%	80,00%	20,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Apesar de o número de agravos ser elevado, ficando em 40%, a taxa de manutenção total ou parcial das tutelas de urgência concedidas é elevada, na ordem de 80%, o que significa que na grande maioria dos casos há acerto na decisão do juiz de primeiro grau.

4.2.6 Acordos

Um ponto fundamental para se entender os resultados positivos quanto à efetividade alcançada em muitos processos, especialmente nas ACPA atípicas, mas também nas típicas, são os acordos celebrados entre o Ministério Público Estadual, o autor de praticamente todas as ações, e os réus, quase sempre particulares.

Como se vê no tópico seguinte, 73 das 105 sentenças de mérito proferidas nos processos das ACPA atípicas, ou seja, 69,52% dos processos são homologações de acordo, enquanto nas ACPA típicas, as sentenças homologatórias ficaram em 7 de 13, ou seja, 53,85%.

Esse fator foi decisivo para a abreviação do curso do processo, como se pode constatar nos tópicos 4.2.7, 4.2.8 e 4.2.9, e para a elevação do índice de efetividade geral do processo, o que corrobora a crença que vem crescendo no meio jurídico de que os meios alternativos de solução de conflitos constituem instrumento importante para minorar a crise da Justiça brasileira.

Nota-se, inclusive, como se verá mais detalhadamente no tópico relativo à análise da efetividade do processo como um todo, que nos processos em que houve acordo, o tempo de duração dos mesmos é menor e o resultado obtido é maior, revelando que, em regra, quando a pessoa negocia a obrigação a que se submeterá, há maior probabilidade de cumpri-la. Exatamente o oposto ocorre quando ocorre condenação, com a fixação da obrigação por terceiro, no caso, o juiz, quando há uma tendência enorme de descumprimento, o que resulta em maior tempo de duração do processo.

Embora os números obtidos nas ACPA analisadas ainda estejam bem longe dos obtidos nos Estados Unidos da América, onde, em média, menos de 10% dos casos levados à Justiça recebem uma solução adjudicada²⁸⁴, os números obtidos já revelam uma tendência muito positiva. Com efeito, tanto promotores de justiça quanto juízes que atuam nos processos de ACPA têm demonstrado grande disposição para a conciliação, seja por parte daqueles, propondo termos razoáveis para o acordo, seja por parte destes, propiciando momentos apropriados para a reunião das partes, logo no início do procedimento ou mesmo ao longo dele, e até mesmo na fase de cumprimento de sentença.

Há, no entanto, questões importantes que precisam ser analisadas com atenção, pois o conteúdo dos acordos firmados especialmente nas ACPA atípicas entra em rota de colisão com o regramento da legislação processual que rege a matéria em se tratando de direitos difusos, como o do meio ambiente.

Tem-se por certo, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, que é possível a celebração de acordos extrajudiciais e judiciais em conflitos envolvendo direitos difusos²⁸⁵. A polêmica está nos limites da transação.

Os direitos difusos, na dicção do art. 81, I, do CDC, são “os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”. Ora, se não possuem titulares individuais determinados, nem

²⁸⁴ GALANTER, Marc. “... A Settlement Judge, not a Trial Judge:” *Judicial Mediation in the United States*. *Journal of Law & Society*. v. 12. N. I. Spring 1985. Disponível em: <http://heinonline.org>. Acesso em: 12 abr. 2015, p. 1.

²⁸⁵ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A execução coletiva pecuniária: uma análise da (não) reparação do dano coletivo no direito brasileiro**. Dissertação (mestrado), Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2011, p. 45.

determináveis, evidentemente aquele que atua judicialmente em seu favor não tem autorização para deles dispor, limitando-se a promover a sua realização. Esse é o papel do legitimado autônomo no processo coletivo. Mas, importante ressaltar, o compromisso de ajustamento de conduta não pode ser firmado por todos os legitimados para a ACP, mas tão somente por entidades e órgãos públicos, conforme restrição expressa do § 6º do art. 5º da LACP.

Daí porque há quem sustente que o ajustamento de conduta e, pode-se acrescentar, o acordo judicial, nesses casos, é tão somente uma submissão do compromissário e também do réu acordante, ao direito coletivo, e não uma transação propriamente dita²⁸⁶. Como a transação se caracteriza pelas concessões mútuas, não admitindo os direitos coletivos e renúncia de qualquer tipo, não se poderia incluir na categoria da transação o ajustamento de conduta ou o acordo judicial tendo por objeto tais direitos²⁸⁷. Essa é, aliás, a posição maciçamente dominante na doutrina.

A prevalecer tal entendimento, alguns dos acordos celebrados em juízo, como os que ocorreram nos Processos n. 0023541-50.2013.8.03.0001²⁸⁸, 0030713-43.2013.8.03.0001²⁸⁹, 0052349-65.2013.8.03.0001²⁹⁰, em que o Ministério Público, para tornar possível a conciliação, renunciou ao pedido indenizatório, poderiam ser considerados nulos de pleno direito, abrindo-se a possibilidade de qualquer co-legitimado buscar obter do réu a referida indenização. Sem falar em outros 7 processos em que o Ministério Público não renunciou expressamente à indenização, mas não fez constar cláusula dela tratando.

Não é esse, no entanto, o melhor entendimento. Esse modo de pensar extremamente simplificador não considera as complexas situações de fato e de direito em que se inserem as demandas por direitos coletivos, em relação aos quais não se pode, antes de uma decisão de mérito, dizer se realmente existem e, se for o caso, em que medida.²⁹¹ Há uma alegação controvertida de violação a um direito difuso, que teria que ser verificada por meio do processo.

O que existe na celebração do ajustamento de conduta e, pode-se acrescentar, do acordo em juízo, é uma avaliação de custo benefício baseada na previsão de quais as chances

²⁸⁶ LEONEL, Ricardo de Barros. Manual do processo coletivo. 1ª ed. São Paulo: RT, 2002, p. 323.

²⁸⁷ LEONE, 2002, p. 323.

²⁸⁸ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0023541-50.2013.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

²⁸⁹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0030713-43.2013.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

²⁹⁰ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0052349-65.2013.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

²⁹¹ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 48.

de o direito coletivo pleiteado vir a ser efetivamente reconhecido em juízo²⁹², bem como, pode-se acrescentar, em quanto tempo isso pode ocorrer. Consideram-se quais os benefícios de um reconhecimento imediato do direito pleiteado, mas com uma extensão menor dos encargos que daí resultam, ao compromissário ou réu.

Ao pensar no ajustamento de conduta única e exclusivamente como disciplina da forma em que serão cumpridas as obrigações decorrentes do reconhecimento de direitos coletivos, muito pouco atrativa seria essa opção aos supostos infratores, pois melhor seria ganhar o tempo decorrente do desdobramento do processo judicial²⁹³.

O que se pode dizer dos direitos difusos é que não são absolutamente indisponíveis, podendo, sob certas circunstâncias e dentro de certos limites, ser objeto de transação, desde que o acordo se lhes revele substancialmente favorável, tal qual ocorre com o direito de incapazes a alimentos, em que não se pode abrir mão de sua parte substancial, mas é perfeitamente transacionável o *quantum*, dentro de certos limites. O importante é que o bem jurídico coletivo esteja adequadamente protegido, o que é garantido, tanto quanto possível, pela presença do Ministério Público nos TAC, e do juiz nos acordos homologados em juízo.

Nesse aspecto, podem ser considerados válidos os acordos celebrados nas ACPA examinadas neste estudo, nos quais há alguma disponibilidade do direito difuso alegado na petição inicial.

Mas não é esse o único senão que pode opor as homologações de acordo em referência.

Os 10 casos acima mencionados, em que o Ministério Público abriu mão da indenização pecuniária, constituem exceção. Em todas as demais ACPA nas quais houve acordo, ou seja, 70 processos, o Ministério Público inseriu uma cláusula contendo prestação pecuniária ou alguma obrigação de entregar coisa que lhe fez as vezes. Nas ACPA atípicas ajuizadas em Macapá, por exemplo, há diversos casos em que a prestação pecuniária consiste em: a) depósito de certo valor em favor da REVECON, unidade de conservação particular localizada no Município de Santana; b) doação de livros de Direito Ambiental à Biblioteca da Universidade Federal do Amapá; c) pagamento de valores para aquisição de sacolas ecológicas, destinadas a um programa de educação ambiental; d) doação de equipamentos ao Batalhão Ambiental; e) doação de mudas de árvores para programa de arborização urbana da Secretaria Municipal de Macapá.

Observa-se, de início, que nenhuma das finalidades dos recursos arrecadados

²⁹² LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 50.

²⁹³ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 52.

acima mencionadas tem ligação direta com o tipo de lesão ao meio ambiente apurados na ACPA que lhes deram origem. Com efeito, em praticamente todas elas, a lesão ao meio ambiente foi provocada por poluição sonora, enquanto a aplicação dos recursos, embora na sua maioria estivesse voltada de alguma forma para a promoção do meio ambiente, não implicou em apoio de nenhuma ação voltada ao combate do problema por outros meios que não a própria ação judicial.

O verdadeiro problema, contudo, está no regramento legal previsto, basicamente, no art. 13 da LACP, segundo o qual, se houver condenação em dinheiro decorrente de indenização pelo dano causado, esta reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais, dos quais participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, com destinação vinculada à reconstituição dos bens lesados.

A lei não deixa margem de manobra, qualquer condenação em obrigação pecuniária nos casos de violação de direito difuso será transferida para o referido fundo, com a finalidade de ser aplicado na reconstituição do bem lesado. Claro está que não sendo possível a reconstituição do bem, como acontece muitas vezes em relação a aspectos específicos do meio ambiente, a solução é a compensação ambiental, aplicando-se o recurso na promoção de outro bem ambiental. Nesse sentido, cabia ao conselho gestor do fundo, no âmbito federal, segundo o art. 4º do Decreto n. 92.302, de 16 de janeiro de 1986, na primeira versão do regulamento do fundo: a) zelar pela utilização prioritária dos recursos na reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer; b) firmar convênios e contratos com o objetivo de elaborar, acompanhar e executar projetos para reconstituição dos bens lesados; c) examinar e aprovar projetos de reconstituição dos bens lesados. Posteriormente, veio a lume o Decreto n. 407, de 27 de dezembro de 1991, que fez a adequação do regulamento ao recém promulgado CDC, mas manteve, no essencial, a vinculação direta e estrita entre a aplicação dos recursos e os bens concretamente lesados. Com edição do Decreto n. 1.306, de 9 de novembro de 1994, na terceira versão do regulamento, embora tenha havido uma ampliação das hipóteses de aplicação, continuou prevalecendo a regra de que os recursos devem ser aplicados prioritariamente na restauração específica do dano causado (art. 7º, parágrafo único).

No Estado do Amapá, a Lei n. 0165, de 18 de agosto de 1994, que instituiu o Código Ambiental deste ente federativo, criou o Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (FERMA), com a finalidade de financiar planos, programas, projetos, pesquisas e atividades que visem o uso racional e sustentado de recursos naturais, bem como para auxiliar no controle, fiscalização, defesa e recuperação do meio ambiente (art. 8º). O interessante é

que entre as fontes de custeio previstas no art. 9º não estão os recursos provenientes de condenações em ACPA em razão de lesão a bens ambientais no âmbito do Estado do Amapá. Não obstante, nas ACPA, os juízes, quando cabível, têm condenado os réus a pagar indenização por dano moral ambiental, com a reversão do valor ao referido fundo.

A tentativa de ver a restrição legal alcançar apenas as condenações e não os ajustamentos de conduta e acordos judiciais evapora-se diante da redação do § 2º do art. 13, que determina que havendo acordo ou condenação no caso de dano causado por discriminação étnica, o valor reverterá diretamente ao fundo, a fim de ser empregado em ações de promoção da igualdade étnica. Se nesses casos a lei refere-se expressamente à condenação ou acordo, é evidente que no caso do *caput* do art. 13, os valores arrecadados em razão de acordo também devem ser revertidos ao fundo, pois a finalidade é a mesma: reconstituir o direito lesado. Não se pode esquecer a antiga lição de que onde existe a mesma razão deve existir o mesmo direito.

A opção legal pode ser criticável, em razão de essa forma de recomposição do bem jurídico lesado por meio de um fundo genérico ser burocrática e não privilegiar a comunidade de pessoas mais diretamente afetada, podendo-se pensar em uma decisão judicial mediante prévia manifestação do legitimado coletivo sobre qual deve ser a compensação a ser promovida com a quantia, ou na criação de uma conta judicial especificamente vinculada àquele processo, que fique aguardando propostas da comunidade sobre a sua destinação²⁹⁴. Acresça-se que a análise da aplicação de recursos por alguns fundos de direitos coletivos lesados mostra uma desvinculação completa com as comunidades diretamente afetadas²⁹⁵. Há, por outro lado, opiniões em sentido contrário defendendo a existência do fundo como uma alternativa positiva à entrega da decisão sobre a destinação dos recursos obtidos ao juiz, que não estaria aparelhado, nem teria tempo para assumir esse encargo²⁹⁶. Porém, até que venha alteração da regra legal, outra opção não resta aos operadores do Direito, especialmente juízes e promotores, senão respeitá-la.

Nesse sentido, os acordos celebrados nos processos das referidas ACPA, embora tenham, em sua maioria, alcançado resultados positivos, em curto espaço de tempo, não se encontram bem ajustados às finalidades da LACP e da proteção aos direitos difusos, em especial o meio ambiente, pois os recursos obtidos com as obrigações pecuniárias assumidas pelos réus, de um lado, não têm sido revertidos ao fundo apropriado e, por outro, não têm sido

²⁹⁴ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 173.

²⁹⁵ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 192.

²⁹⁶ GIDI, Antônio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo**: a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2008, p. 328-329.

aplicados em finalidades relacionadas diretamente com as lesões praticadas contra o bem ambiental.

Não obstante, verifica-se aqui um ponto em que há necessidade de aperfeiçoamento da legislação, para tornar mais eficiente a atuação dos fundos de defesa de direitos difusos, permitindo que possam ser utilizados de maneira a beneficiar mais diretamente as comunidades mais afetadas pelos danos aos direitos difusos, bem como em medidas compensatórias ou de promoção do bem jurídico lesado, de modo a desestimular uma aplicação discricionária por parte Ministério Público e do Poder Judiciário. Também é necessária uma disciplina legal mais clara no Estado do Amapá quanto ao fundo a que se devem destinar os recursos arrecadados em ACPA.

4.2.7 Sentença

A sentença no processo coletivo, mais especificamente na ACP, tende a ter sempre maior carga eficaz mandamental, já que o objetivo mais comum dela é a proteção judicial de direitos metaindividuais, os quais precisam ser tutelados de forma preventiva e específica, eis que não encontram satisfação em mera reparação pecuniária²⁹⁷. É o caso do meio ambiente que, sendo definido como “a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas”²⁹⁸, ou seja, como algo dinâmico, mutável e impossível de ser mensurado de forma completa, tem que ser mantido, tanto quanto possível, em seu equilíbrio natural, já que o dano provocado não pode ser reparado pecuniariamente. O pagamento de indenização tem finalidade meramente compensatória, ou seja, de aplicar o dinheiro obtido em ações que venham a promover o meio ambiente em outras situações, quando impossível a restauração ou recuperação do bem ambiental lesado²⁹⁹.

No estudo realizado, observa-se inicialmente que predominam, no geral, as sentenças de mérito, já que 70,24% dos processos analisados, aí incluída a amostra das ACPA atípicas de Macapá, com uma margem de erro de 5% para essa espécie, terminaram com esse

²⁹⁷ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**: Lei 7.347/85 e legislação complementar. 7ª ed., rev. e atual. São Paulo: RT, 2001, p. 239-240.

²⁹⁸ SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 20.

²⁹⁹ LEITE, 2000, p. 216-217.

tipo de sentença, e apenas 23,81 % foram extintas ou receberam em algum momento da tramitação uma sentença sem resolução de mérito.

Tabela 19 – ACPA por tipo de sentença: geral

Total geral ACPA	Total de processo com sentença sem mérito	%	Total de processo com sentença de mérito	%
168	40	23,81	118	70,24

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Esse é um aspecto bastante positivo, especialmente quando se considera que esse percentual poderia ser bem melhor, não houvesse uma insistência de alguns juízes em extinguir sem resolução de mérito os processos versando sobre poluição sonora, conforme será melhor explicado mais adiante, quando se analisar tema das apelações lançadas contra essas sentenças. Tanto é assim, que a falta de interesse processual do órgão representa 85% dos casos de extinção sem resolução de mérito.

Ao focar apenas os processos das ACPA atípicas, o número de extinções sem resolução de mérito é um pouco mais elevado que a média geral, chegando a 26,57% em relação ao número total de processos desse tipo, que na amostra ficou em 143 processos, o que é um reflexo do problema apontado acima. Já entre os processos de ACPA típicas, o índice de extinção sem mérito é baixíssimo, ficando em 4, 17%, ou seja, 1 em um total de 24 processos dessa espécie. Isso não significa, no entanto, que o número de sentenças com resolução de mérito seja alto, pois há vários processos desse tipo sem sentença alguma. São processos que se prolongam no tempo sem que se consiga resolver nada. Esse tipo de situação é bem mais recorrente nas ACPA típicas, justamente por envolverem maior complexidade e terem comumente a participação do Poder Público. Vejam-se as tabelas (Tabela 20 a Tabela 31) abaixo:

Tabela 20 – ACPA por tipo de sentença: ACPA atípica e típica sem mérito

ACPA atípica			ACPA típica			Geral		
ACPA atípica	Processo com sentença sem mérito	%	ACPA típica	Processo com sentença sem mérito	%	Total geral ACPA	Total de processo com sentença sem mérito	%
143	38	26,57	25	2	8,00	168	40	23,81

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

As sentenças com mérito também são proporcionalmente bem mais frequentes nas ACPA atípicas que nas típicas, com uma diferença de 21,43%, mas, percentualmente, a diferença é bem menor que no caso das sentenças sem resolução de mérito. Isso é outro indicativo favorável à percepção empírica de que, por envolverem questões mais complexas, as quais muitas vezes demandam a implementação de políticas públicas, como ocorre nas ações que têm por objeto a destinação e o tratamento de resíduos sólidos, a conclusão do processo, com uma sentença de mérito, vai se postergando por anos a fio. Muitas vezes, ainda que exista sentença favorável transitada em julgado, não se consegue fazê-la realidade no mundo dos fatos. Permanece apenas com um acontecimento meramente formal sem qualquer utilidade prática.

Tabela 21 – ACPA por tipo de sentença: ACPA atípica e típica com sentença de mérito

ACPA atípica			ACPA típica			Geral		
ACPA atípica	Processo com sentença de mérito	%	ACPA típica	Processo com sentença de mérito	%	Total geral ACPA	Total de processo com sentença de mérito	%
143	105	73,43	25	13	52,00	168	118	70,24

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O grande número de sentenças com resolução do mérito que ocorre entre as ACPA atípicas decorre, segundo se apurou na pesquisa: a) da simplicidade das causas, pois versam todas sobre casos de poluição sonora de baixo impacto causada por agente individual, com emprego de aparelhagem sonora de pouca potência, como som automotivo; b) da existência de prova pré-constituída sólida, geralmente consistente em auto de infração instruído com teste de decibélmeter, o que dispensa a produção de prova em audiência; c) da aceitação por boa parte dos réus, da imputação, já que grande parte das sentenças de mérito nesses casos são homologatórias de acordo; d) da padronização dos casos, o que permitiu a repetição de sentenças, com pequenas alterações.

Tabela 22 – ACPA por tipo de sentença: especificação das sentenças de mérito

ACPA atípica				ACPA típica			
Sentença de mérito	Homologatória	Procedência	Improcedência	Processo com sentença de mérito	Homologatória	Procedência	Improcedência
105	73	28	3	13	7	1	4
100,00	69,52	26,67	2,86	100,00	53,85	7,69	30,77

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

As sentenças de mérito proferidas nas ACPA atípicas representam 88,98% de todas as sentenças de mérito proferidas nas ACPA na justiça estadual de 2010 a 2014, enquanto aquelas proferidas nas ACPA típicas representam apenas 11,02. A diferença é resultado, por um lado, do número muito maior de ACPA atípicas, que mesmo com o uso da técnica da amostragem ainda ficou em 143 processos contra apenas 11 das ACPA típicas; e, por outro, principalmente, da simplicidade daquelas comparada com a complexidade destas.

Chama muito a atenção o número de sentenças homologatórias nas ACPA atípicas, com 69,52% do número de sentenças de mérito proferidas nos processos dessa espécie. Além da facilidade decorrente do objeto desse tipo de ação, dano ambiental de pequena monta provocado por poluição sonora, e das pessoas envolvidas, apenas particulares, deve-se ressaltar o fato de os juízes e promotores que atuaram nesses feitos terem criado um ambiente processual favorável à celebração de acordos. Por parte dos juízes, houve, em muitos processos, a designação, mesmo antes da entrada em vigor do CPC2015, com a previsão do art. 334, de uma audiência preliminar de conciliação, o que resultou, quando celebrado o acordo, em grande aceleração do processo. Já por parte do Ministério Público, ocorreu a busca da conciliação por meio de propostas de acordo em termos razoáveis, geralmente levando em conta a dimensão do dano e a capacidade financeira do réu.

Embora bem menor o número de sentenças homologatórias nas ACPA típicas, ficando em 53,85% do total de ações dessa espécie, não se pode negar que ainda representa maioria se comparado com o número de processos com sentença de procedência ou improcedência. Mesmo nesse tipo de processo, onde as condições para a conciliação não são tão propícias, ela ainda produz bons resultados.

A pesquisa, nesse ponto, é um indicativo de que veio em boa hora a guinada que se deu no Poder Judiciário brasileiro, com a institucionalização da conciliação e da mediação como meios privilegiados para o tratamento adequado de conflitos intersubjetivos, por meio da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os

quais, se bem-sucedidos, podem implicar na substituição da “cultura da sentença” pela “cultura da pacificação”³⁰⁰. Essa política foi reforçada pela vinda do CPC2015, com previsão expressa de uma audiência obrigatória de conciliação ou mediação e na regulamentação e profissionalização das atividades do conciliador e mediador. O terceiro pilar consistiu na edição da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015 que dispôs sobre os princípios da mediação e seu procedimento, entre outros temas.

As sentenças que adotam a solução adjudicada, ou seja, em que o Estado-Juiz outorga às partes uma solução não consensual, baseado, em regra, no direito posto, são minoria tanto entre as ACPA atípicas quanto entre as típicas. A diferença está na proporção. Entre as primeiras essa minoria é mais acentuada, já que representam apenas 29,53% do total de sentenças proferidas nos processos dessa espécie, ou seja, 31 sentenças de um total de 105. Já entre as ACPA, típicas as sentenças em que há julgamento do mérito representam 38,46% do total de processos dessa espécie, ou seja, 5 de um total de 13. Significa dizer que nas ACPA atípicas predomina com larga vantagem a solução consensual do conflito, enquanto nas típicas, essa solução, apesar de predominar, aproxima-se bem mais de um equilíbrio com a solução adjudicada.

Tabela 23 – ACPA por tipo de sentença: processos sem sentença de qualquer tipo

ACPA atípica			ACPA típica			Total
ACPA atípica	Processo sem sentença	%	ACPA típica	Processo sem sentença	%	
143	9	6,29	25	11	44,00	168

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Veja-se, por outro lado, como mostra a tabela abaixo, que, enquanto há processos com sentenças sem mérito, posteriormente anuladas, também há um percentual não insignificante de processos sem nenhuma sentença, com maior concentração entre as ACPA típicas.

³⁰⁰ WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Disponível em: www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf. Acesso em: 10 ago. 2014, p. 13.

Tabela 24 – ACPA atípicas e típicas por tipo de sentença: processos sem sentença de qualquer tipo por ano

ACPA atípica			ACPA típica				
2010-2012	2013	2014	2010	2011	2012	2013	2014
0	7	2	2	3	1	0	5

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Dos 143 processos de ACPA atípicas, em apenas 9, ou seja, 6,29%, não foram proferidas sentenças. Desses 9, 7 foram ajuizados em 2103 e 2 em 2014. Ou seja, são processos mais recentes em relação à data final estabelecida para esta pesquisa, que foi definida como sendo 12/12/2016. Além disso, têm esses processos em comum: a) a dificuldade inicial para citar e intimar o réu; b) o encaminhamento dos autos para a vara cível especializada, no caso a 2ª Vara Cível e de Fazenda Pública, por alteração da competência em face de alteração na Lei de Organização Judiciária do Estado do Amapá, a partir de 2015. São problemas que poderiam afetar qualquer tipo de processo individual, não havendo nada de peculiar à ação civil pública ambiental.

Pela análise dos casos selecionados, o fator determinante foi a dificuldade para localizar o réu, o que algumas vezes importou em necessidade de citação por edital, com nomeação de curador especial, situação que tornou muito mais lento o procedimento. Isso reforça a ideia de que a citação e intimação fictas, com configuração apenas formal do contraditório, é medida que se deve evitar caso se pretenda a busca de solução para processos dessa espécie. A dialética processual e a participação do interessado no processo, permitidas a partir de um contraditório efetivo, além de serem elementos-chaves para produção de decisões democráticas e legítimas³⁰¹, são também importantes sob o ponto de vista da busca da efetividade do processo.

Quanto às ACPA típicas, há uma distribuição mais proporcional dos processos sem sentença ao longo do período de estudo, com maior concentração no último ano. Isso indica, ao contrário do que acontece com as ACPA atípicas, que esses processos tendem a demorar mesmo. Têm um ritmo mais lento como um a característica intrínseca. Nisso não se parecem com a generalidade dos processos que tramitam na justiça amapaense, que costumam ser mais céleres. Esse é um ponto a ser melhor esclarecido abaixo, quando se tratar da razoável duração do processo nas ACPA analisadas.

³⁰¹ NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático**: uma análise crítica das reformas processuais. Curitiba: Juruá, 2012, p. 223-224.

A ausência de sentença nesses processos tem como causa principal a complexidade do objeto, geralmente envolvendo questões relativas à implementação de políticas públicas, como a de tratamento e destinação de resíduos sólidos, ou de repercussão econômica, como a da mineração. Muitas vezes se busca no curso do processo soluções consensuais que, quando se mostram infrutíferas, acabam por alongar o procedimento.

Nas sentenças de mérito, homologatórias e condenatórias, em regra, houve imposição, por autocomposição ou adjudicação, das obrigações de fazer ou não fazer e de pagar, sendo a primeira voltada para condutas omissas, de não voltar a praticar atos lesivos ao meio ambiente, como nos casos de poluição sonora, ou de executar obras ou serviços necessários à preservação do meio ambiente, como o de construir depósito adequado para os resíduos sólidos, e a segunda destinada a compensar o dano ambiental praticado. Aquela volta-se para o futuro, enquanto esta, para o passado.

As 29 sentenças de procedência contiveram todas um capítulo com condenação na obrigação de fazer ou não fazer e outro com a condenação em obrigação de pagar quantia certa, em favor do Fundo de Direito Difusos Lesados. Apenas uma delas conteve um segundo capítulo com uma segunda obrigação de fazer, mas que fez as vezes da obrigação de pagar, que foi a de entregar coisa, no caso um livro de Direito Ambiental à Biblioteca da Universidade Federal do Amapá (Processo n. 0017850-55.2013.8.03.0001).

Nas sentenças homologatórias, há uma variedade maior: 81,25% contêm fixação de obrigações de fazer e pagar, ou obrigação de fazer como substitutivo da obrigação de pagar. Somente 3,75% contêm apenas obrigação de pagar. No geral, estão associadas.

Tabela 25 – Especificação das obrigações fixadas nas sentenças homologatórias

Sentenças homologatórias	Obrigação de fazer ou não fazer	Obrigação de pagar
80	65	68
Percentual	81,25%	85,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

No tocante ao tempo, em regra as sentenças sem mérito são proferidas mais rapidamente, muitas vezes até mesmo no início do processo, com o indeferimento da petição inicial. É normal que assim seja. São sentenças em que não há enfrentamento de questões fáticas ou jurídicas complexas, mas tão somente um entendimento sobre o aspecto processual. Nos casos examinados, como já referido, 85% das sentenças meramente processuais têm como fundamento falta de interesse processual do Ministério Público para manejar ACPA que

tem por objeto poluição sonora de pouca magnitude provocada por um agente individual. A fundamentação consiste basicamente no argumento de que a partir do momento em que o indivíduo foi flagrado praticando poluição sonora e teve seu aparelho de som apreendido, com o encaminhamento na esfera policial, deixaria de haver razão para uma prestação jurisdicional via ação civil pública, que teria estatura elevada, voltada à proteção do interesse social naquilo que de mais significativo existe, ou seja, esse tipo de ação não deveria ser manejado para tratar de uma questão menor, perfeitamente solucionável através de um termo circunstanciado perante o Juizado Especial Criminal³⁰². A Tabela 26 abaixo esclarece bem esse ponto.

Tabela 26 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença sem resolução do mérito

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
35	3	4	1	0	0	0	0	43
81,40%	6,98%	9,30%	2,33%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

As sentenças de mérito, por sua vez, embora não tanto quanto as sem mérito, como se verá adiante, também são proferidas bem rapidamente. Quase 100% das 117 sentenças de mérito vieram à luz nos primeiros 6 meses após o ajuizamento das respectivas ações. Não é essa, portanto, a causa da demora na solução do litígio. A velocidade para se chegar à sentença nesses casos é bem menor, inclusive que a média geral do TJAP que é de 1,2 ano.

Tabela 27 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença com resolução do mérito

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
115	2	0	0	0	0	0	0	117
98,29%	1,71%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

A especificação dos tipos de sentença de mérito vai esclarecer a razão desse

³⁰² AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n.** 0043650-56.2011.8.03.0001 (**Ação Civil Pública**). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

excelente desempenho. Conforme se vê abaixo, a grande maioria das sentenças de mérito é composta por sentenças homologatórias, a maior parte proferida em ACPA atípicas, tendo por objeto poluição sonora. São 80 sentenças desse tipo, contra apenas 29 de procedência, 1 de procedência parcial e 7 de improcedência. Mais uma vez fica evidente a grande vantagem do uso dos meios alternativos de resolução de conflitos para os conflitos socioambientais, especialmente aquelas mais simples.

Até mesmo nos processos das ACPA típicas, que são mais lentos, quando a sentença é proferida, isso ocorre no primeiro ano após o ajuizamento da ação. Nos casos em que isso não ocorre, a tendência, pelo que se vê nos dados, é o processo seguir por longo período sem sentença.

Tabela 28 – Tempo decorrido entre o ajuizamento da ACPA e a sentença com resolução do mérito (homologatória, procedência, procedência parcial e improcedência)

TEMPO DO AJUIZAMENTO ATÉ A SENTENÇA COM MÉRITO: PROCEDÊNCIA PARCIAL									
Sentença	Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
Homologatória	79	1	0	0	0	0	0	0	80
Percentual	98,75%	1,25%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Procedência	28	1	0	0	0	0	0	0	29
Percentual	96,55%	3,45%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Procedência parcial	1	0	0	0	0	0	0	0	1
Percentual	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Improcedência	7	0	0	0	0	0	0	0	7
Percentual	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
Total	115	2	0	0	0	0	0	0	117

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Na média, o tempo de duração do processo do ajuizamento até a sentença sem mérito é cerca de metade daquele que se verifica para as sentenças homologatórias. Nada demais quanto a isso, considerando que a maioria das sentenças sem resolução de mérito foram dadas *initio litis*, com o indeferimento da petição inicial.

O que é relevante nos dados é o fato de o tempo médio de duração do processo do ajuizamento até a sentença homologatória ser aproximadamente metade daqueles verificados nos processos com sentenças de procedência ou improcedência. Mais uma vez fica evidenciado que a adoção dos métodos alternativos de resolução de conflitos é um mecanismo

importante de aceleração do processo.

Tabela 29 – Tempo médio de duração do processo do ajuizamento até a sentença

Sentença sem mérito	Sentença de procedência	Sentença de improcedência	Sentença homologatória
103,91	632,55	588,57	325,48

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Quanto à distribuição espacial, se se considerar apenas os processos das ACPA atípicas, vai-se constatar que a quase totalidade das sentenças foram proferidas em Macapá, contando-se apenas 1, sem exame do mérito, nas comarcas do interior, conforme tabela abaixo.

Tabela 30 – Sentenças por comarca: ACPA atípica

Comarca	Sentença sem mérito		Sentença com mérito		Total
Macapá	40	97,56%	105	100,00%	145
Santana	0	0,00%	0	0,00%	0
Laranjal do Jari	0	0,00%	0	0,00%	0
Oiapoque	0	0,00%	0	0,00%	0
Amapá	0	0,00%	0	0,00%	0
Calçoene	0	0,00%	0	0,00%	0
Tartarugalzinho	1	2,44%	0	0,00%	1
Ferreira Gomes	0	0,00%	0	0,00%	0
Mazagão	0	0,00%	0	0,00%	0
Porto Grande	0	0,00%	0	0,00%	0
Pedra Branca do Amapari	0	0,00%	0	0,00%	0
Serra do Navio	0	0,00%	0	0,00%	0
Vitória do Jari	0	0,00%	0	0,00%	0
Total	41	100,00%	105	72,41%	146

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Situação bem diversa ocorre quando o olhar se volta para os processos de ACPA típicas. Nesses, primeiro, os números caem vertiginosamente. Em Macapá, por exemplo, que nos processos da outra espécie tinha 40 sentenças sem mérito, aqui conta apenas 2. No interior não há nenhuma. Já quanto às sentenças de mérito, apesar de o desempenho da comarca de Macapá ser superior ao do interior, alcançando 58,33%, com 7 sentenças, contra 41,67% deste último, está muito distante dos 100% que apresentou nos processos das ACPA atípicas. Isso é

mais um indicativo de que as dificuldades que os juízes têm no interior para solucionar os processos das ACPA típicas são compartilhadas por seus colegas da capital. Pode haver variação no tipo de problema enfrentado, mas as consequências são as mesmas, ou seja, processos mais demorados e com menor número de sentenças proferidas.

Tabela 31 –Sentenças por comarca: ACPA típica

Comarca	Sentença sem mérito		Sentença com mérito		Total
Macapá	2	100,00%	7	58,33%	9
Santana	0	0,00%	0	0,00%	0
Laranjal do Jari	0	0,00%	0	0,00%	0
Oiapoque	0	0,00%	1	8,33%	1
Amapá	0	0,00%	0	0,00%	0
Calçoene	0	0,00%	1	8,33%	1
Tartarugalzinho	0	0,00%	1	8,33%	1
Ferreira Gomes	0	0,00%	1	8,33%	1
Mazagão	0	0,00%	0	0,00%	0
Porto Grande	0	0,00%	0	0,00%	0
Pedra Branca do Amapari	0	0,00%	0	0,00%	0
Serra do Navio	0	0,00%	0	0,00%	0
Vitória do Jari	0	0,00%	1	8,33%	1
Total	2	100,00%	12	100,00%	14

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador..

O problema do cumprimento das liminares será examinado mais adiante.

4.2.8 Recursos

Recurso pode ser definido, de forma bem simples, como o remédio voluntário capaz de permitir, dentro do mesmo processo, a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração da decisão judicial impugnada.³⁰³

Os recursos se justificam como uma forma de controle das decisões proferidas na

³⁰³ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de processo Civil**. v. 5. Rio de Janeiro: Forense, 2005, p. 207.

mesma instância ou na hierarquicamente inferior, visando, essencialmente, permitir um aperfeiçoamento do sistema jurídico. Permitem um desdobramento do contraditório, com maior discussão sobre o objeto do processo.

Têm como inconveniente o prolongamento do processo, haja vista que o curso deste, seja por efeito do recurso, seja por uma tendência do juiz em aguardar o resultado do julgamento do recurso, acaba por ficar suspenso. Essa é uma das razões por que o sistema recursal é um dos que mais sofre modificações nas reformas processuais, procurando o legislador encontrar um equilíbrio, quase impossível, diga-se de passagem, entre o direito ao recurso e a abreviação do processo, com a rápida estabilização das decisões.

A LACP prevê apenas dois recursos: a) expressamente, o agravo contra a decisão que conceder a liminar (art. 12, *caput*, parte final); b) implicitamente, apelação contra a sentença, a qual poderá conceder efeito suspensivo (art. 14). Evidentemente, por força do caráter subsidiário e complementar do Código de Processo Civil, reconhecido expressamente pelo art. 19 da referida lei, os recursos previstos neste, podem ser utilizados no âmbito desta, como os embargos declaratórios e embargos de divergência. Também estão as decisões proferidas pelos tribunais nessas ações sujeitas aos recursos extraordinário e especial.

Nos casos analisados neste estudo, os recursos empregados foram apenas de dois tipos: agravo de instrumento contra algumas decisões liminares e apelação contra algumas sentenças de extinção ou de mérito (

Tabela 32).

Tabela 32 – Agravos: quantidade e resultados

Liminar	Agravo	Manutenção	Suspensão
15	6	12	3
Percentual	40,00%	80,00%	20,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Das 15 decisões concessivas de tutelas de urgência, apenas 6 foram impugnadas por meio de agravo, ou seja, exatamente 40%. Pode-se dizer que é um índice elevado, considerando que a recorribilidade externa no TJAP, em relação ao primeiro grau de jurisdição, nos últimos anos tem sido de 10%, e mais ainda que a média da Justiça Estadual para os tribunais de pequeno porte é de 8%³⁰⁴. A questão é que essa média é feita incluindo

³⁰⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2015, p. 114.

também as apelações. Ou seja, o número de agravos contra as decisões que concedem tutela de urgência nas ACPA é muito elevado. A explicação para tal fenômeno pode ser o fato de os processos nos quais foram dadas essas liminares, na sua maioria, são justamente aqueles em que figura no polo passivo o poder público ou há algum interesse econômico de maior vulto, como nos casos de exploração minerária.

Dos agravos providos, apenas 1 decorreu de processo de ACPA atípica, sendo os outros 4 oriundos de processos de ACPA típicas, reforçando a conclusão de que estes têm maior complexidade e litigiosidade.

O número de reformas das decisões proferidas ficou em 20%, ou seja, apenas 3 em 15. Está bem abaixo do percentual de decisões de primeiro grau reformadas em sede de agravo de instrumento na Justiça Amapaense no ano de 2010, que foi de 38,77%³⁰⁵. Também está abaixo do percentual verificado no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de 2001 a 2009, na ordem de 30%³⁰⁶. Isso leva a concluir-se que, apesar de o número de agravos ser elevado, há uma tendência de poucos deles serem providos. Isso também deveria ser um estímulo para que a tutela de urgência fosse mais empregada nas ACPA.

Os agravantes foram, em todos os casos, os réus que sofreram os efeitos da decisão antecipatória ou cautelar. O Ministério Público não recorreu em nenhum dos casos com a finalidade obter a tutela de urgência pleiteada e negada. Talvez essa seja uma questão de estratégia, com a finalidade não atrasar o andamento do processo, apostando o órgão na procedência de seu pedido quando do julgamento de mérito.

As apelações contra as sentenças proferidas nas ACPA também mostram números que estão acima do padrão de recorribilidade média do TJAP. Começa-se a análise com as apelações contra as sentenças sem resolução do mérito (Tabela 33).

Tabela 33 – Apelação contra sentenças sem mérito: quantidade e resultados

Sentença sem mérito	Apelação	Manutenção	Anulação	Reforma total ou parcial
43	17	4	13	0
	39,53%	23,53%	76,47%	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

³⁰⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2011 (ano-base 2010)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2011, p. 276.

³⁰⁶ BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). **Avaliação do impacto das modificações no regime do recurso de agravo e proposta de simplificação do sistema recursal do CPC**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013, p. 35.

A explicação para número tão elevado está no fato de que, no início do ajuizamento das ACPA atípicas em Macapá, que constituem o maior número dos processos selecionados para esta pesquisa, houve resistência de alguns juízes das varas cíveis e de fazenda pública, especialmente da 6ª, em determinar o processamento delas, resolvendo indeferir a petição inicial, sob o argumento de falta de interesse processual do Ministério Público. Especialmente antes, mas até mesmo depois de editado o Enunciado n. 15 da Súmula do TJAP, que firmou o entendimento de que “Persiste o interesse do Ministério Público para a propositura da ação civil pública em razão da prática, em tese, de poluição sonora, independentemente da aplicação da sanção penal ou administrativa”³⁰⁷.

Apesar (a) da crítica aguda e acertada feita por parte da doutrina a respeito da aplicação mecânica e pouco técnica que muitos juízes e tribunais brasileiros fazem da súmula³⁰⁸, (b) apenas o STF ser autorizado a emitir súmula vinculante, conforme prevê o art. 103-A da CF/1988 e (c) os enunciados da súmula de outros tribunais terem somente força persuasiva, o certo é que essa é uma ferramenta utilizada para os tribunais enfatizarem seu entendimento sobre determinada questão, sinalizando para os que participam do sistema judiciário, inclusive os juízes, que são muito reduzidas as possibilidades de manter-se uma decisão de primeiro grau que o contraria.

Desse modo, ofende o princípio da celeridade e da eficiência, magistrado que insiste em continuar a extinguir processo sem resolução de mérito, alegando falta de interesse processual, quando existe enunciado de súmula no âmbito do tribunal que atua afirmando entendimento contrário. O resultado dessa irresignação, em quase todos os casos, quando não importou em arquivamento do processo em razão da falta de recurso do Ministério Público, provocou um atraso significativo no andamento do processo até a solução final.

Também se vê ofensa ao princípio da primazia do mérito, que já era tido no microsistema processual coletivo como uma decorrência do princípio da instrumentalidade das formas³⁰⁹. Esse princípio também é encontrado no âmbito do processo civil individual, exigindo que se simplifiquem a interpretação e aplicação do Direito Processual, na busca da solução de mérito³¹⁰. Isso veio a ser reforçado pelo CPC2015 que, no art. 4º, além do direito à

³⁰⁷ Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/consultas/sumulas/30-sumulas-tribunal/1747-s%C3%BAmula-15.html>. Acesso em: 3 out 2016).

³⁰⁸ THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 303-305.

³⁰⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; Vincenzo Vigoretti (Org.). **Processo coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: RT, 2014, p. 399.

³¹⁰ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v. I. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 54-55.

razoável duração do processo, instituiu quase que expressamente o referido princípio, ao dispor que as partes têm direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, o que é reforçado por outros dispositivos que obrigam o juiz a permitir à parte corrigir a falha ou omissão que impediria o julgamento de mérito³¹¹.

Talvez a solução aqui fosse apelar para o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), criando uma decisão vinculativa para o primeiro grau com base no inciso III do art. 927 do CPC2015, desde que se supere a inconstitucionalidade formal do instituto alegada por parte da doutrina³¹². Isso porque no IRDR os efeitos da decisão estabilizada atingem (a) as partes o processo que gerou a instauração do procedimento; (b) as partes de todos os outros processos instaurados que versem sobre as questões comuns resolvidas pelo incidente; (c) as pessoas envolvidas em conflitos que versem sobre as questões decididas que ainda não ajuizaram ações (CPC2015, art. 985, I e II); além de (d) os órgãos judiciais sujeitos à jurisdição do tribunal que profere a decisão no IRDR.

Fica mais evidente o problema acima referido quando se observa que todas as 17 apelações contra sentenças sem resolução de mérito foram interpostas em processos de ACPA atípicas, pelo Ministério Público, com o objetivo de anular tais atos decisórios e obter, após a devida tramitação, uma sentença de mérito.

Inicialmente, o TJAP manteve algumas das sentenças, acolhendo o entendimento de falta de interesse processual para o processamento das ACPA atípicas. Assim, há quatro acórdãos negando provimento às apelações do Ministério Público, o que representa 23,56% das apelações. Porém, logo em seguida houve a mudança de entendimento acima referida, que levou à edição do Enunciado 15 da Súmula do TJAP. Com isso, todas as apelações passaram a ser providas, anulando-se as sentenças extintivas e determinando o processamento das ACPA. Vieram, então, 13 acórdãos favoráveis ao Ministério Público, ou seja, 76,47% do total de apelações.

No caso, após a edição do Enunciado 15, o número de sentenças extintivas sem resolução de mérito nas ACPA reduziu bastante, havendo mesmo dois casos na 6ª Vara Cível e de Fazenda Pública em o que o juiz indeferiu a petição inicial e, após a interposição de apelação pelo Ministério Público, reconsiderou, revogando a sentença extintiva. Dessa forma, constata-se que a padronização da jurisprudência, um dos motes do CPC2015, produz realmente efeitos na direção de uma tramitação mais célere e segura do processo.

As apelações contra as sentenças com resolução do mérito, por sua vez, são em

³¹¹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. Opinião 49 – Princípio da primazia do julgamento de mérito. Disponível em <http://www.leonardocarneirodacunha.com.br>. Acesso em: 30 dez. 2016.

³¹² NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 2ª tiragem. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2015, p. 1965.

número bem menor e, na sua maioria, foram interpostas nos processos de ACPA típicas (Tabela 34).

Tabela 34– Apelação contra sentenças de mérito: quantidade e resultados

Sentença de mérito	Apelação	Manutenção total ou parcial	Anulação	Reforma total ou parcial	Não Julgada
117	6	2	2	1	1
	5,13%	33,33%	33,33%	16,67%	16,67%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

São apenas 6 apelações em um universo de 117 sentenças de mérito, representando 5,13% desse total; 4 apelações foram interpostas em processos de ACPA atípicas e apenas 2 em processos de ACPA típicas.

Isso decorre principalmente do fato de a maioria das sentenças, quase todas provenientes dos processos de ACPA atípicas, terem terminado de forma consensual, com a celebração de acordos, nos quais muitas vezes as partes abriam mão do prazo recursal, o que implicava em trânsito em julgado imediato. Outra explicação consiste no fato de a maior parte dos processos das ACPA típicas não contarem com sentença de mérito.

Somadas as apelações contra as sentenças de mérito e sem mérito, o total fica em 23, o que, em relação ao universo das sentenças proferidas no geral, representa 14,38% desse total. Embora não pareça muito, está bem acima do índice recorribilidade externa do TJAP para o primeiro grau que ficou, como se disse acima, em 8% nos últimos anos (Tabela 35).

Tabela 35 – Total geral de apelações

Sentença sem mérito	Sentença com mérito	Sub- total	Apelação	Percentual
43	117	160	23	14,38%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador..

A explicação está no desequilíbrio causado pelo grande número de apelações interpostas nos processos das ACPA atípicas, contra as sentenças extintivas sem resolução de mérito.

Com relação ao tempo decorrido entre a sentença e o julgamento de mérito, observa-se novamente alguma diferença entre as apelações contra as sentenças sem e com resolução do mérito (Tabela 36).

Tabela 36 – Tempo da sentença sem mérito até o julgamento da apelação

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
9	8	0	0	0	0	0	0	17
52,94%	47,06%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

A celeridade é uma característica bastante evidente nesses casos. Todas as apelações foram julgadas no primeiro ano após ser dada a sentença, e pouco mais da metade nos primeiros 6 meses. A explicação para isso está na baixa taxa de congestionamento do TJAP, aliada à simplicidade da questão processual discutida, especialmente após o tema ser sumulado (Tabela 37).

Tabela 37 – Tempo da sentença de mérito até o julgamento da apelação

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	4 anos em diante	Total
1	3	1	0	0	0	0	0	0	5
20,00%	60,00%	20,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Embora o desempenho na instância recursal não seja tão célere no julgamento das apelações contra sentenças de mérito quanto o é nas sem mérito, consta-se que ainda é bem rápido. Veja-se que 100% das apelações foram julgadas até 1 ano e 6 meses depois de proferida a sentença, sendo 60% até 1 ano.

4.2.9 Coisa julgada

O CPC2015 define a coisa julgada material como a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito não mais sujeita a recurso (art. 502). Com isso, o legislador tentou afastar antigo debate doutrinário sob a natureza da coisa julgada, já que alguns entendiam que ela era força ou efeito da coisa julgada formal, ou seja, da imutabilidade

desta³¹³; outros, como uma qualidade especial de que se revestem alguns efeitos da sentença após o trânsito em julgado³¹⁴; e, finalmente, outros ainda, como uma situação jurídica que se estabelece após o trânsito em julgado, impedindo modificação de seu conteúdo³¹⁵.

Parece ter saído vencedora a última tese, pois o trânsito em julgado realmente marca o início de uma situação jurídica nova, que se caracteriza pelo surgimento da coisa julgada formal ou material, conforme o caso. Segundo esse entendimento, a coisa julgada não se identifica nem com a sentença transitada em julgado, nem com a imutabilidade de que se reveste, mas com a situação jurídica em que passa a existir após o trânsito em julgado. Após esse momento, a sentença adquire uma autoridade que refuta subseqüentes tentativas de modificação de seu conteúdo. A expressão *autorictas rei iudicatae*, portanto, é a que se subsume ao conceito de imutabilidade, enquanto *res iudicata*, por outro lado, corresponde a essa nova situação jurídica existente após o trânsito em julgado.

Ponto mais relevante em relação à coisa julgada na ACP é que diz respeito às pessoas atingidas pela força imperativa da coisa julgada

Dada a impossibilidade de discutir a regra jurídica individual criada pela sentença, a coisa julgada limita-se aos participaram, em contraditório, como autor e réu no processo onde ela se produziu. Diz o art. 506 do CPC2015 que “A sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não prejudicando terceiros”. A razão evidente dessa regra é permitir a quem não participou do processo onde foi produzida a coisa julgada, e que por isso mesmo nada pôde fazer para impedir sua formação, discutir novamente a questão em outro processo apresentando argumentos, produzindo provas, enfim, exercitando a ampla defesa e o contraditório³¹⁶. A existência de regra a autorizar que a coisa julgada opere indiscriminadamente contra terceiros constituiria grave violação ao princípio do devido processo legal, o que a tornaria inconstitucional.

No processo coletivo, ao contrário, a coisa julgada atinge, e essa é sua principal característica, pessoas que não se fizeram presentes em juízo, ou seja, que não participaram diretamente do contraditório que preparou sua formação. Em razão do enorme número de pessoas interessadas, integrantes de grupos ou comunidades sem personalidade jurídica, que

³¹³ MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. T. v – arts. 444 a 475. 3. ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 206.

³¹⁴ LIEBMAN, Enrico Tulio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos ao direito brasileiro)**. Traduzido por Alfredo Buzaid, Benvido Aires e Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984, p. 54 e 284.

³¹⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ainda e sempre a coisa julgada. **Revista dos Tribunais**, v. 416, p. 9-17, jun. 1970. São Paulo: RT, 1970, p. 16-17.

³¹⁶ RAMOS, Carlos Fernando Silva. **Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental**. Macapá: Editora da UNIFAP, 2015, p. 61.

não podem estar diretamente em juízo, a coisa julgada necessariamente haverá de estender-se sobre quem não participou diretamente do contraditório em juízo, sob pena de tornar ineficiente ou inútil a demanda coletiva³¹⁷.

O problema residia em como conciliar essas duas exigências do sistema constitucional: de um lado, a exigência que a coisa julgada seja imposta apenas mediante prévio contraditório, e de outro, a de introduzir em nosso sistema jurídico o processo coletivo, a fim de resolver os conflitos de massa³¹⁸.

A LACP, seguindo o mesmo caminho trilhado pela Lei da Ação Popular (LAP), previu, na redação primitiva do art. 16, que a sentença civil faria coisa julgada *erga omnes*, salvo no caso de improcedência do pedido por deficiência na prova, hipótese em que qualquer legitimado poderia intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. O CDC também não se distanciou disso, ao disciplinar ao tratar da coisa julgada, no inciso I do art. 103.

O importante a considerar neste momento é que o *erga omnes* a que se referem os dispositivos legais sempre diz respeito ao universo limitado das pessoas que integram a comunidade titular do direito ou interesse difuso objeto do processo. Quanto mais disperso e abrangente for esse direito, tanto mais disperso e abrangente será o alcance da coisa julgada formada no processo coletivo.

Se não há como viabilizar a participação no processo de todos os integrantes da comunidade titular do direito ou interesse difuso, deve-se aceitar que sejam representados em juízo por um legitimado, de modo a permitir a defesa desse direito ou interesse, com a contrapartida de sujeitarem-se todos à formação da coisa julgada. Talvez não seja a solução ideal, mas é, com alguns temperamentos, a melhor.

Importante ressaltar que essa disciplina não prejudica os direitos individuais conexos aos direitos difusos. De acordo com o § 1º do art. 103 do CDC, “[o]s efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe”, ou seja, a coisa julgada no processo coletivo atinge todas as pessoas que têm algum vínculo com o interesse difuso que constitui seu objeto, mas não prejudica os direitos individuais conexos com esses interesses, mesmo que tenham origem nos mesmos fatos.

Apesar de toda a complexidade da matéria e das profundas discussões que se dão na doutrina especializada, na pesquisa não se encontra um processo sequer onde viesse à tona

³¹⁷ RAMOS, 2015, p. 92.

³¹⁸ RAMOS, 2015, p. 92.

uma controvérsia envolvendo a coisa julgada coletiva, a extensão de seus efeitos ou outras questões correlatas. Daí porque não se vê relevância em se delongar na análise teórica do instituto, passando-se logo às ocorrências mais significativas para o processo, que é, principalmente, o tempo necessário para a formação da coisa julgada e a possibilidade que ela cria de proceder-se ao cumprimento de sentença definitivo.

Tabela 38 – Total de sentenças com trânsito em julgado

	Sem mérito	Percentual	Com mérito	Percentual
Sentenças proferidas	43		117	
Sentenças transitadas em julgado	39	90,70%	110	94,02%
Diferença	4	10,26%	7	6,36%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Das 43 sentenças extintivas sem resolução do mérito, 39, ou seja, 90,70% transitaram em julgado. Isso, na verdade, corresponde à totalidade das sentenças desse tipo, uma vez que 4 sentenças foram revogadas em decisão de reconsideração do juiz após a interposição de apelação, depois de consolidado o entendimento do TJAP sobre a existência de interesse processual do Ministério Público para a propositura de ACPA nos casos de poluição sonora de baixo impacto.

Com relação às sentenças de mérito, a quantidade daquelas que transitou em julgado é maior ainda, chegando 94,02%.

Nos 6 processos em que não ocorreu o trânsito em julgado, em 4 (Autos n. 0038955-54.2014.8.03.0001, 0054751-85.2014.8.03.0001, 0052341-88.2013.8.03.0001 e 0052330-59.2013.8.03.0001), todos da comarca de Macapá, versando sobre poluição sonora, isso se deveu principalmente à demora proveniente do fato de os réus não terem sido encontrados para citação pessoal, o que levou à citação por edital e, posteriormente, à nomeação de curador especial. Tal fato foi decisivo para a demora em geral e, particularmente, para a intimação da sentença, o que atrasou o trânsito em julgado. Como a curadoria de ausentes, no Estado do Amapá, é múnus exercido pela Defensoria Pública (CPC1973, art. 9º, parágrafo único; CPC2015, art. 72, parágrafo único), a intimação precisa ser feita pessoalmente, com vista dos autos, situação que torna mais burocrática e lenta a tramitação do processo. Esse problema tende a ser resolvido com a virtualização total dos

processos da Justiça Amapaense, que ocorreu no segundo semestre de 2016³¹⁹.

Com relação ao tempo, observa-se que a maioria das sentenças sem mérito transita em julgado logo nos primeiros 6 meses após proferida uma sentença desse tipo, apresentando uma ligeira queda no período de um ano e depois despencando, até chegar ao período de 2 anos e 6 meses, quando cessam. A explicação é a mesma acima referida (Tabela 39).

Tabela 39 – Tempo da sentença de mérito até o trânsito em julgado

TEMPO DA SENTENÇA SEM MÉRITO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO								
Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
17	12	6	3	1	0	0	0	39
39,53%	27,91%	13,95%	6,98%	2,33%	0,00%	0,00%	0,00%	90,70%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Quanto às sentenças de mérito, há uma concentração muito maior do trânsito em julgado nos 6 meses que se seguem à edição desses atos. A explicação para isso reside no fato de, conforme já se disse anteriormente, a grande maioria das sentenças ter sido proferida nas ACPA atípicas, mediante acordo, dando-se o trânsito em julgado, na maior parte dos casos, no momento da homologação do acordo em audiência, pelo fato de as partes desistirem expressamente do recurso (Tabela 40).

Tabela 40 – Tempo da sentença de mérito até o trânsito em julgado

TEMPO DA SENTENÇA COM MÉRITO ATÉ O TRÂNSITO EM JULGADO								
Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	Total
104	6	1	0	0	0	0	0	111
93,69%	5,41%	0,90%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00 %

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

A conclusão é que a formação da coisa julgada nesses processos não é um problema, ocorrendo em quase todos eles pouco tempo depois de proferida a sentença, mesmo nos casos em que há apelação. Isso parece ser uma decorrência da rapidez da segunda

³¹⁹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. Justiça do Amapá alcança cem por cento de virtualização nos processos judicializados. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/5487-justi%C3%A7a-do-amap%C3%A1-alcan%C3%A7a-cem-por-cento-de-virtualiza%C3%A7%C3%A3o-nos-processos-judicializados.html>. Acesso em: 16 dez. 2016.

instância no julgamento das apelações contra as sentenças extintivas sem resolução de mérito e de não haver tantos recursos contra as sentenças de mérito, conforme se constatou no tópico dos recursos.

4.3 Análise da efetividade das ações civis públicas ambientais ajuizadas no período de 2010 a 2014

Chega-se aqui à parte final da análise da efetividade, na qual se leva em consideração, por um lado, o resultado obtido no processo em relação àquilo que foi deferido liminarmente ou em sentença, ou seja, o cumprimento das decisões judiciais, e, por outro, o tempo de duração do processo. Por último, expõe-se e comenta-se o resultado da avaliação de efetividade, que conforme explicado no capítulo metodológico, resulta do cruzamento das duas variáveis mencionadas.

4.3.1 Resultado do processo quanto ao cumprimento da liminar e da sentença

Um dos pontos mais problemáticos das ACPA diz respeito ao cumprimento das decisões judiciais antecipatórias ou finais, seja quanto às obrigações de fazer ou de pagar. Proferida uma decisão de qualquer tipo e não havendo causa impeditiva à produção de seus efeitos, resta fazê-la realidade no mundo dos fatos, com vistas à efetiva proteção do direito. Isso pode ocorrer até antes de ocorrer a preclusão ou a coisa julgada, já que as decisões judiciais antecipatórias ou finais já têm aptidão para produzir muitos de seus efeitos. Por ter relação direta como o resultado do processo, é fundamental analisar o cumprimento da liminar e da sentença para que se possa avaliar a efetividade do processo.

Na verdade, esse tem sido um dos problemas que mais prejudicam a idoneidade do processo judicial como instrumento eficaz de tutela de direitos no Brasil, conforme aponta a doutrina especializada³²⁰. Aqui, é muito frequente a pessoa percorrer todo o *iter* imposto pelo sistema de justiça, assumindo todos os gastos e desgastes que lhe são inerentes, para chegar ao final do processo e obter uma sentença que: a) já não lhe serve mais, porque a situação que gerou a demanda, no tempo dispendido no processo, já se modificou

³²⁰ GRECO, Leonardo. **A reforma do processo de execução**. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista01/revista01_68.pdf. Acesso em: 20 dez. 2016, p. 71.

substancialmente; b) ainda lhe seria útil, mas não consegue tornar-se realidade no mundo dos fatos. É uma verdadeira vitória de Pirro, em que a vantagem obtida é muito pequena diante do sacrifício que se fez para alcançá-la. Diferentemente do que pensava Liebman³²¹, a atividade executiva não é a parte menos nobre ou inferior da atividade jurisdicional, mas o final da prestação jurisdicional, sem o qual todo o caminho percorrido por meio do processo é inútil.

Conforme visto no tópico 4.2.6 deste capítulo, os tipos de sentença que se encontram com mais frequência nesse modelo de ação são a mandamental e a condenatória em obrigação de fazer ou não fazer, com a finalidade de obter do réu um comportamento, seja o de cessar a atividade poluidora, seja de recuperar ou restaurar o bem ambiental. O legislador cercou esse tipo de sentença com um instrumental que, em tese, seria apto a promover a efetivação do direito em sua forma específica, ou seja, mediante ato do próprio obrigado³²².

No art. 11 da LACP está prevista a possibilidade de o juiz determinar o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor. O legislador de 1985 já tinha se dado conta da importância da execução *in natura* para proteção dos direitos difusos, deixando em segundo plano a conversão em perdas e danos.

Mais tarde vieram as disposições do art. 84 do CDC, aplicáveis à ação civil pública por força da integração entre este Código e a LACP, o qual prevê que, na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. Acrescenta-se, essencialmente, a possibilidade de o juiz ordenar medidas alternativas, incluídas ou não no pedido, que assegurem resultado prático equivalente, como no caso de ser deferido o pedido para determinar a instalação de filtros de ar em uma fábrica com a finalidade de fazer cessar a poluição, o que, não ocorrendo, pode ser suprido pela interrupção da atividade fabril³²³.

Além de tornar explícito o que já estava contido implicitamente no art. 11 da LACP, ressaltando, no § 1º, que “A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente”, o referido artigo, em seu § 5º, trouxe uma grande novidade que é a possibilidade para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático

³²¹ LIEBMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução**. São Paulo: Bestbook, 2003, p. 63-64.

³²² DANTAS, 2010, p. 235.

³²³ PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito processual ambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 2009, p. 480.

equivalente, de o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial. São as chamadas “medidas de apoio”, que servem de meio para se alcançar a tutela específica, atuando materialmente sobre a realidade, sem a necessidade de ato do réu³²⁴.

As reformas do CPC1973, especialmente as promovidas pela Lei nº 8.952, de 13.12.1994, e pela Lei nº 10.444, de 7.5.2002, quanto ao cumprimento das obrigações de fazer, pouco trouxeram de novidade para a ACP, pois, com pequenas modificações, o art. 461 levou para o processo individual a disciplina já adotada para o cumprimento de sentença previsto no microssistema coletivo. Quase se pode dizer o mesmo do CPC2015, com seu art. 497, que manteve quase sem nenhum retoque a disciplina do art. 461 do CPC1973, acrescido da disciplina do art. 536, que trata do cumprimento de sentença de obrigação que reconheça a exigibilidade da obrigação de fazer ou de não fazer, não fossem duas novidades importantes: a) afasta a dúvida sobre o destinatário da multa, que não estava expresso no art. 461 do CPC1973; b) torna exigível e, em consequência, executável de imediato a multa cominatória, restringindo-se apenas o levantamento do respectivo valor (CPC2105, art. 537, §§ 2º e 3º).

Além das medidas de apoio, o instrumento mais importante para garantir o cumprimento das obrigações de fazer na ACP é a multa cominatória. Conhecida como *astreinte*, ela tem a finalidade de, por meio de ameaça de prejuízo financeiro progressivo, atuar sobre a vontade do réu, pressionando-o a cumprir a obrigação imposta na sentença. Realmente, ao fazer a avaliação econômica entre o custo do ato a praticar e o que terá que pagar em razão da multa, revelando-se essa uma potencialidade lesiva maior ao seu patrimônio, a tendência do réu, como *homo economicus*, é optar por realizar o primeiro.

Esse meio de coação, contudo, tem suas limitações. Se for muito baixo o valor da multa, não surtirá efeito; se, por outro lado, for muito elevado, poderá reduzir o réu à insolvência, frustrando a realização da obrigação principal³²⁵. Será de pouca utilidade no caso de o réu já ser financeiramente insolvente, como ocorre em muitos casos nas ACPA analisadas nesta pesquisa, em que não é localizado qualquer bem penhorável do réu.

O mesmo se pode dizer em relação ao poder público, visto que os seus representantes, muitas vezes, conforme se viu em algumas ACPA na pesquisa, não se amedrontam com a multa aplicada, que acabará, no fim das contas, revertendo para a

³²⁴ ASSIS, Araken. Execução na ação civil pública. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; Vincenzo Vigoretti (Org.). **Processo coletivo**: do surgimento à atualidade. São Paulo: RT, 2014, p. 116.

³²⁵ MANCUSO, 2001, p. 191.

coletividade. A solução parece ser a aplicação da *astreinte* também ao agente público, pois sendo ele o responsável pela manifestação de vontade do Estado no caso concreto, a ele deve ser estendida a cominação destinada a forçar o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. Deve-se fazer a ressalva, contudo, de que essa extensão é possível, mas apenas se observado o devido processo legal, ou seja, com a inclusão do agente público no polo passivo da demanda e sua prévia intimação pessoal para cumprir a obrigação³²⁶. Também se pode aplicar ao agente público a multa por prática de ato atentatório à dignidade da justiça (CPC1973, art. 14, IV e parágrafo único; CPC2015, art. 77, IV e §2º), quando, apesar da multa cominatória, o réu descumprir a ordem judicial³²⁷.

O juiz poderá, na decisão que antecipar a tutela ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito (CDC, art. 84, § 4º). Nisso não houve inovação em relação ao disposto no art. 11 da LACP.

Praticamente todos os meios disponíveis para forçar o cumprimento da sentença podem ser empregados com a finalidade de tornar efetiva a decisão liminar que antecipou a tutela do pedido condenatório em obrigação de fazer, não fazer ou de entregar coisa, ou que concedeu alguma medida cautelar, mudando apenas o caráter da definitividade que alcança aquela, após o trânsito em julgado, e não estas, que se submetem no máximo à preclusão endoprocessual. Um reflexo disso é que a multa fixada liminarmente ou no curso do processo, com o objetivo forçar o cumprimento da decisão que concedeu a tutela de urgência, embora devida desde a data em que estabelecida, somente é exigível a partir do trânsito em julgado da decisão que julgou procedente o pedido (LACP, art. 12, § 2º). O ideal seria adotar, em relação a esta, o mesmo entendimento do CPC2015, tornando exigível imediatamente a multa, pois aumentaria a possibilidade de tornar efetiva a antecipação de tutela ou cautelar, mas para isso seria preciso contornar a restrição específica da lei especial.

Pelo que se observou nos processos examinados nesta pesquisa, esse instrumental todo é insuficiente para fazer cumprir as decisões judiciais nos casos mais complexos. Veja-se o que ocorreu no Processo n. 0000561-62.2011.8.03.0007³²⁸. O Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra a COOGAL, uma cooperativa de garimpeiros que explorava a mina de ouro no Distrito de Lourenço, em Calçoene-AP, alegando, em síntese, que estava ocorrendo

³²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no REsp 1111562/RN**. 2ª T. Rel. Min. Castro Meira. J. em 01/06/2010. P. no DJe. 16/06/2010.

³²⁷ DANTAS, 2010, p. 243.

³²⁸ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000561-62.2011.8.03.0007 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

grande degradação ambiental em razão do despejo de lama e mercúrio no rio próximo. O pedido de liminar foi deferido para que fosse: a) feita a apreensão dos maquinários e veículos pesados, exceto o moinho, proibindo sua utilização na área de garimpo; b) determinado à ré que impedisse a entrada e utilização dos referidos equipamentos. Foi arbitrada multa para o caso de descumprimento. De nada adiantou. Ficou clara a incapacidade do Poder Judiciário para fazer cumprir a decisão judicial em razão da falta de recursos materiais e humanos, bem como da complexidade das circunstâncias que envolvem o garimpo, como a extensão da área, o número de pessoas trabalhando na região, entre outras. O Oficial de Justiça não conseguiu cumprir a liminar, atestando que a área era muito extensa e havia um número indeterminado de garimpeiros e máquinas. Nem as medidas de apoio, como a remoção de coisas, nem a multa, foram suficientes para fazer cumprir a ordem judicial.

Outro exemplo, desta vez envolvendo o poder público, é o do Processo n. 0002684-30.2011.8.03.0008³²⁹. Trata-se de ACPA ajuizada pelo Ministério Público Estadual na comarca de Laranjal do Jari, com o objetivo de obrigar o Município de mesmo nome a regularizar o funcionamento do cemitério municipal, eis que não estariam sendo observados os procedimentos previstos em lei. O pedido de liminar foi deferido, para determinar: a) a interdição/encerramento imediato das atividades de sepultamento do Cemitério Santa Rosa; b) a implantação de poços de monitoramento do nível hidrostático, com análise trimestral, no prazo de sessenta (60) dias; c) a coleta de solo e análise de rotina - alteração de PH, acidez do solo e valores de carbono e matéria orgânica, em trinta (30) dias; d) a caracterização do meio físico, biológico e antrópico em trinta (30) dias; e) a drenagem superficial adequada e eficiente no perímetro e interior, além de outros dispositivos (terraceamentos, taludamentos etc.), a fim de escoar as águas pluviais e evitar erosões, alagamentos, movimentos de terra e acondicionamento do necrochorume no interior do jazigo, no prazo de sessenta (60) dias; f) a realização do contorno do cemitério com uma largura mínima de cinco (5) metros de pavimentação ou cobertura de alvenaria, a fim de implantar cortina de árvores e arbustos adequados, vedando-se o uso de árvores que não possuam raízes pivotantes; g) o estudo topográfico, em trinta (30) dias; h) a verificação da constituição do solo quanto aos coeficientes de permeabilidade entre 10⁻⁴ (dez a menos quatro) e 10⁻⁶ (dez a menos seis) cm/s na faixa compreendida entre o fundo da sepultura e o fundo hidrostático (medido no fim da estação de cheias) no prazo de trinta (30) dias; i) o respeito ao nível inferior das sepulturas a, no mínimo, 1,5m acima do mais alto nível do lençol freático com instalação no fundo dos

³²⁹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n.0002684-30.2011.8.03.0008 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

jazidos de contenção do necrochorume, no prazo de trinta (30) dias; j) A instalação de poços de monitoramento, conforme norma da ABNT NBR 13.895, localizados a montante e a jusante da área do cemitério no sentido de escoamento freático, devendo a primeira amostra ocorrer urgentemente, vez que já estão em operação, no prazo de trinta (30) dias; l) a impermeabilização dos columbários, a fim de não permitir a passagem de água ou outro efluente líquido ou gases para área externa, no prazo de dez (10) dias; m) o monitoramento trimestral da água e do solo, não se permitindo o uso de poços artesianos ou tipo cacimba, no prazo de trinta (30) dias; n) a apresentação das licenças ambientais, no prazo de cento e vinte (120) dias; 13) a confecção de cerca de proteção, no prazo de trinta (30) dias; o) a colocação de vigilância permanente, no prazo de trinta (30) dias; p) a realização do nivelamento do solo, no prazo de trinta (30) dias; q) a identificação permanente das sepulturas, imediatamente; r) a instalação de área adequada, com ventilação, água, sanitário e eletricidade, para apoio aos servidores municipais que desempenham atividades no cemitério, no prazo de trinta (30) dias. Não há informação do cumprimento de qualquer uma dessas medidas. Ao longo do processo ocorreram diversas mudanças na administração municipal, em decorrência do afastamento do titular por decisão da justiça eleitoral e das novas eleições, o que acabava exigindo nova intimação e novas tratativas com o poder municipal.

No que tange às obrigações de pagar, a liquidação e o cumprimento de sentença se davam totalmente de acordo com o CPC1973, arts. 475-I a 475-R do CPC1973, e agora, segundo a disciplina dos arts. 523 a 527 do CPC2015, em razão da falta de disposições específicas do microssistema coletivo.

Como nas sentenças e decisões contempladas neste estudo não há problemas de liquidação, deixa-se de lado a abordagem teórica desse ponto.

Quanto à legitimidade para promover o cumprimento de sentença das obrigações de pagar, em regra cabe ao ente legitimado que propôs a ação de conhecimento, sendo obrigatório, nos termos do art. 15 da LACP. Em sendo autor o Ministério Público, tem dever funcional de fazê-lo no prazo de até 60 dias. Caso este não o faça, abre-se a possibilidade de designação de outro membro para fazê-lo³³⁰ ou de qualquer dos co-legitimados assumir o encargo³³¹.

A partir do CPC2015, o cumprimento de sentença que contenha obrigação de pagar passou a observar, essencialmente, o seguinte procedimento: a) inicia-se com a intimação do executado para pagar o débito, acrescido de custas, se houver, sob pena de

³³⁰ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 131.

³³¹ MAZZILLI, 2003, p. 453-454.

incidência de multa de 10% e de acréscimo dos honorários advocatícios no mesmo percentual; b) não efetuado o pagamento no prazo assinalado, expede-se imediatamente mandado de penhora e avaliação, procedendo-se aos atos de expropriação; e c) abre-se o prazo para a apresentação de impugnação, que é de 15 dias, a qual poderá versar, basicamente, sobre: falta ou nulidade da citação se, na fase de conhecimento, o processo correu à revelia; ilegitimidade de parte; inexecutabilidade do título ou inexigibilidade da obrigação; penhora incorreta ou avaliação errônea; incompetência absoluta ou relativa do juízo da execução; qualquer causa modificativa ou extintiva da obrigação como pagamento, novação, compensação, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença (arts. 523 a 526). Há apenas pequenas diferenças para o procedimento previsto no CPC1973 (arts. 475-J a 475-L).

A questão mais relevante aqui é a referente ao mandado de penhora de bens, uma vez que, antes da entrada em vigor do CPC2015, havia dúvida quanto à necessidade prévia de sua expedição, antes de se proceder à busca e bloqueio de depósitos via sistema eletrônico³³². Essa dúvida foi dissipada pelo disposto no inciso I do art. 835 do CPC2015, que fixou o dinheiro, em espécie ou em depósito ou aplicação em instituição financeira, como o primeiro na ordem de preferência para fins de penhora, bem como pelo disposto no *caput* do art. 854, segundo o qual, para possibilitar a penhora de dinheiro em depósito ou em aplicação financeira, o juiz, a requerimento do exequente, sem dar ciência prévia do ato ao executado, determinará às instituições financeiras, por meio de sistema eletrônico gerido pela autoridade supervisora do sistema financeiro nacional, que torne indisponíveis ativos financeiros existentes em nome do executado, limitando-se a indisponibilidade ao valor indicado na execução. Com isso, aumentou-se a possibilidade de sucesso da execução, evitando-se que o executado, previamente avisado pela tentativa de penhora de bens, possa retirar o dinheiro de suas contas.

Observa-se nos processos analisados neste estudo, mais especificamente naqueles das ACPA atípicas, que o Ministério Público, quando não efetuado o pagamento voluntário da obrigação pecuniária, requer sempre a penhora eletrônica de dinheiro, via Sisbancen, e busca por veículos automotores, via Renajud.

Passa-se agora à exposição analítica dos resultados do cumprimento nas ACPA examinadas, a começar pelas liminares.

³³² LIMA, Edilson Vitorelli Diniz, 2011, p. 130.

4.3.1.1 Liminares

Como se mostrou no tópico 4.2.5, nas 168 ações examinadas tem-se um total de 15 liminares, o que corresponde a apenas 8,93%. É muito pouco, se se considerar que a tutela de urgência, de acordo com o demonstrado no referido tópico, é fundamental para a proteção do meio ambiente.

Pior fica quando se constata que apenas 2 tiveram cumprimento; 1 foi cumprida parcialmente; 5 não foram cumpridas em nenhuma medida; e quanto a 1, não se tem informação registrada sobre o cumprimento ou descumprimento (Tabela 41).

Tabela 41 – Cumprimento de liminares

Quantidade de liminares	Cumpridas	Percentual	Cumprida parcialmente	Percentual	Descumprida	Percentual	Não consta	Percentual
15	2	13,33%	1	6,67%	5	33,33%	1	6,67%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O desempenho quanto ao cumprimento está muito aquém do que se pode esperar de uma tutela jurisdicional efetiva. Lembrando-se que, como essas decisões não estavam mais sujeitas a revisão dentro do processo, pois ou não foram impugnadas por agravo ou o agravo interposto não foi provido, cabia apenas efetivá-las no mundo dos fatos. Não tendo isso ocorrido, o direito provável da coletividade em relação ao meio ambiente ficou ao desabrigo, tendo ela que suportar o ônus do tempo do processo, beneficiando o réu que provavelmente não tinha direito.

Vejam-se os casos em que houve cumprimento total ou parcial da decisão liminar:

No Processo n. 0000884-95.2010.8.03.0009³³³, o Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra AGÊNCIA DE PESCA DO ESTADO DO AMAPÁ – PESCAP e um particular, no Município de Oiapoque, alegando que os réus teriam gerado dano ambiental pelo lançamento de afluentes líquidos poluidores diretamente na rede de esgoto doméstico. O pedido de liminar foi para que se interditasse o Frigorífico da PESCAP, com o isolamento da área e dos equipamentos existentes no local. O pedido foi deferido em 18/08/2010 e cumprido em 15/09/2010, por meio de ato do Oficial de Justiça, com apoio do Corpo de Bombeiros, que desligou a rede elétrica e os equipamentos e isolou a câmara de gás. Nesse caso, o

³³³ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000884-95.2010.8.03.0009 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

cumprimento da liminar decorreu da simplicidade do caso. Era uma única instalação predial onde funcionava o frigorífico, localizado na área urbana do município de Oiapoque. Bastou para que se efetivasse o cumprimento a prática de alguns poucos atos materiais do juízo.

No Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001³³⁴, o Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra ESTADO DO AMAPÁ, IMAP, MUNICÍPIO DE MACAPÁ e TRATALIX SERVIÇOS AMBIENTAIS DO BRASIL LTDA - EPP, no Município de Macapá, alegando que os réus estariam provocando perigo de dano ambiental gerado pela destinação incorreta dos resíduos de serviços de saúde (RSS), isto é, lixo hospitalar produzido pelos estabelecimentos de saúde da cidade, que se encontraria irregularmente depositado no galpão da quarta ré. O pedido de liminar foi deferido, nos seguintes termos: a) o IMAP deveria autorizar, em caráter excepcional, pelo prazo máximo de 40 dias, que as duas únicas empresas especializadas no Estado do Amapá (TRATALIX e MVB SERVIÇOS LTDA) realizassem a coleta e transporte dos resíduos em questão (RSS), independentemente de tratamento, para deposição final na vala séptica do Aterro Controlado do Município, tudo em veículos adequados e sob o monitoramento do órgão; 2) o Município de Macapá permitiria a entrada dos veículos para a operação mencionada no item acima, fazendo a devida fiscalização; 3) a sociedade empresarial TRATALIX deveria transportar para o aterro controlado, às suas expensas, todo o lixo hospitalar acumulado no galpão da empresa, em veículo adequado; 4) o pagamento das operações de coleta, transporte e deposição do lixo hospitalar que estivesse nas unidades públicas e privadas deveria ser feito pelos responsáveis pela sua produção, segundo os valores médios de mercado, como informação ao Juízo sobre os custos, para fins de controle pelo Ministério Público. Posteriormente, foi excluído o Estado do Amapá da obrigação de efetuar o pagamento dos referidos serviços. Nesse caso, o cumprimento da liminar que envolvia questão complexa de gestão de resíduos sólidos, com grande risco à população, decorreu da aceitação e comprometimento dos réus em atendê-la. Tanto é assim que, posteriormente, veio a ser firmado acordo em juízo, essencialmente, nos mesmos termos da decisão liminar.

Já no Processo n. 0033806-77.2014.8.03.0001³³⁵, o Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra IMAP e ESTADO DO AMAPÁ, no Município de Macapá, alegando que os réus estariam fazendo a transferência irregular de terras públicas e dando concessão irregular de licenciamento ambiental em atividades referentes ao agronegócio, com a

³³⁴ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016

³³⁵ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0033806-77.2014.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

concentração de terras nas mãos de poucos posseiros ou proprietários. O pedido liminar foi concedido em parte mínima, apenas para determinar ao IMAP para que, no prazo de quinze dias, a contar da citação, apresentasse toda a documentação requisitada pelo Órgão Ministerial através do Ofício 501/2014 - PRODEMAC, sob pena de multa de diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), que recairia sobre o Diretor-Presidente do referido instituto. A decisão, pelo que consta nos autos, foi cumprida apenas parcialmente, mas em nada contribuiu para uma solução do problema apresentado, resultando inócua.

Nos casos de descumprimento, tem-se a seguinte situação:

Quanto aos Processo n. 0000561-62.2011.8.03.0007, em que o Ministério Público ajuizou ACPA contra COOGAL, uma cooperativa de garimpeiros, em Calçoene e o Processo n. 0002684-30.2011.8.03.0008, em que o Ministério Público ajuizou ACPA contra o Município de Laranjal do Jari, já foi feita a análise das causas do descumprimento.

No Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001³³⁶, o Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra ESTADO DO AMAPÁ e MUNICÍPIO DE MACAPÁ, no Município de Macapá, alegando que os réus não teriam adotado as providências necessárias para impedir a ocupação irregular de áreas úmidas (ressacas) de Macapá. O pedido de liminar foi deferido em 04/03/2011, determinando: a) a demolição das edificações ainda não concluídas e sem habitação, estabelecendo-se constante fiscalização para que novas ocupações não ocorressem; b) aos réus que, no prazo de quarenta e cinco dias, sob a coordenação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, apresentassem plano de recuperação e remanejamento dos ocupantes da área destacada, sem prejuízo de eventual ordenamento paisagístico e urbano nos pontos considerados irreversíveis. Posteriormente foi determinada a demolição de edificações não habitadas e muros erigidos na área da Lagoa dos Índios. Apesar dos esforços do Ministério Público e do juízo, a ação, com duas decisões de antecipação de tutela proferidas, não alcançou nenhuma efetividade. Como motivos para isso pode-se apontar a complexidade do problema da ocupação desordenada das ressacas, que vem ocorrendo há muitos anos, estando muitos moradores estabelecidos com suas famílias, o que torna muito difícil a efetivação de ordens de demolição e desocupação. O Município mostra-se incapaz de providenciar imóveis para a transferência de um contingente tão grande de pessoas, bem como de impedir novas ocupações irregulares. Por trás da lide processual há um pano de fundo de falta de uma política habitacional consistente e de conivência dos Poderes Públicos estadual e municipal com essas ocupações irregulares. O Poder Judiciário fica perdido nesse ambiente complexo e

³³⁶ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

que exige providências de longo prazo e de largo espectro.

No Processo n. 0037278-91.2011.8.03.0001³³⁷, o Ministério Público Estadual ajuizou ACPA contra um particular, no Município de Macapá, alegando que o réu teria gerado poluição sonora a partir do seu estabelecimento comercial. O pedido de liminar foi deferido em 27/10/2011, determinando a imediata suspensão de toda e qualquer atividade empresarial de exploração do empreendimento do réu, denominado “Bar do Maranhão”, até que ocorra o licenciamento ambiental, e se cumpridas as condicionantes relacionadas à utilização de som mecânico ou ao vivo. Esse foi um dos casos em que não houve cumprimento da liminar porque, logo em seguida, veio uma sentença de extinção do processo sem resolução do mérito, sob a alegação de falta de interesse processual do Ministério Público para combater a poluição sonora de baixo impacto causada por agente individual via ACPA. Nesse caso, foi o próprio Poder Judiciário que tornou inefetiva não só a liminar, mas também o próprio processo.

No Processo n. 0059180-95.2014.8.03.0001³³⁸, o Ministério Público estadual ajuizou ACPA contra ESTADO DO AMAPÁ, IMAP e MUNICÍPIO DE MACAPÁ, no Município de Macapá, alegando que os réus não teriam adotado as providências necessárias para impedir a invasão e estabelecimento de famílias em área de preservação permanente (ressaca) no Canal do Jandiá. O pedido de liminar foi parcialmente deferido em 25/08/2015, determinando ao Estado do Amapá que, no prazo de 60 dias, realizasse o levantamento dos moradores do Canal do Jandiá. O caso é o mesmo que se verifica no Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001. A grande complexidade do problema da ocupação desordenada das ressacas, que vem ocorrendo há muitos anos, estando muitos moradores estabelecidos com suas famílias, o que torna muito difícil a efetivação de ordens de demolição e desocupação. O município mostra-se incapaz de providenciar imóveis para a transferência de um contingente tão grande de pessoas, bem como de impedir novas ocupações irregulares. Por trás da lide processual há um pano de fundo de falta de uma política habitacional consistente e de conivência dos Poderes Públicos estadual e municipal com essas ocupações irregulares. O Poder Judiciário fica perdido nesse ambiente complexo e que exige providências de longo prazo e de largo espectro.

Uma das conclusões que se pode extrair da análise dos dados sobre o cumprimento das liminares nas ACPA estudadas é que o resultado obtido é pouco

³³⁷ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0037278-91.2011.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

³³⁸ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0059180-95.2014.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

significativo. Embora se possa perceber seu enorme potencial, pelo que ocorreu no Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001, em que a concessão da liminar produziu um efeito muito importante, qual seja, o de gerar uma situação de urgência para que os responsáveis buscassem uma solução para o problema do depósito irregular do lixo hospitalar, o que acabou resultando em um acordo. Não fosse a liminar, provavelmente a ACPA não teria qualquer efetividade, em razão do longo período de tempo em que se desenrolaria, já que os réus não teriam interesse nenhum em buscar uma solução rápida.

Outra conclusão é a de que toda vez que o objeto do processo envolve conflitos sociais mais amplos e complexos, que afetam número elevado de pessoas e demandam a implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário não consegue enfrentar adequadamente. Tem dificuldade de decidir e, quando decide, de fazer cumprir suas decisões. Isso ficou bem claro nos dois casos analisados acima, em que o Ministério Público, corretamente, pedia a desocupação seletiva de algumas áreas de proteção permanente na área urbana do Município de Macapá.

Nesses e em outros casos semelhantes, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado entra em choque com outros direitos fundamentais de natureza social, como os de habitação digna, livre exercício de atividade econômica etc.

A ocupação das áreas de ressaca no Município de Macapá, por exemplo, explica-se pela busca da população mais pobre por lugares para assentar suas moradias³³⁹. Conforme a população urbana vai crescendo, os terrenos urbanos disponíveis para ocupação pelos moradores vão se localizando cada vez mais distante do centro da cidade, em áreas sem um mínimo de infraestrutura urbana, onde faltam escolas, postos de saúde, água encanada etc. As áreas de ressaca, por seu turno, permeiam a cidade, situando-se próximas ou dentro do centro da cidade e dos principais bairros, atraindo, por isso mesmo, a atenção de quem precisa de um teto mas não quer ficar muito distante dos serviços públicos disponíveis nas proximidades desses lugares.

O exercício da atividade de garimpagem no Distrito de Lourenço, no Município de Calçoene, é outro bom exemplo do choque entre o interesse na preservação do meio ambiente e as necessidades sociais de uma parte da população local. Pelo que se viu no Processo n. 0000561-62.2011.8.03.0007, o Poder Judiciário não conseguiu fazer cumprir a decisão liminar, para que fosse: a) feita a apreensão dos maquinários e veículos pesados, exceto o moinho, proibindo sua utilização na área de garimpo; b) determinado à ré que

³³⁹ GIRELLI, 2009, p. 63-66.

impedisse a entrada e utilização dos referidos equipamentos. Isso decorreu da falta de recursos materiais e humanos para lidar com um número indeterminado de pessoas que não tinham outra atividade econômica para suprir as suas necessidades, o que faz com que se apeguem de forma muito decidida à exploração do ouro, a ponto de desafiar a autoridade do Poder Judiciário.

É evidente que seria possível buscar uma conciliação entre esses interesses colidentes, mas isso não se faz de uma vez e com uma ou duas decisões judiciais. É necessário fazer isso por meio de planejamento e implementação de políticas públicas. Estas são programas de ação governamental com o objetivo de coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, com vistas à realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados³⁴⁰. Uma característica das políticas públicas no Estado Democrático de Direito é a sua juridicidade, pois elas têm por base a Constituição e as leis, ou seja, atendem a fins estabelecidos por meio de normas. Assim, a princípio não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legiferante ou de planejamento, interferir nas políticas públicas, seja para estabelecê-las, seja para implementá-las, seja ainda para modificá-las, porém, não se inserindo no campo da discricionariedade administrativa, ou seja, constituindo atividade vinculada, sua flagrante omissão ou deficiência pode justificar a intervenção judicial³⁴¹,

O problema é que o processo judicial, pelo que se vê nos casos colocados a exame, não é o espaço mais adequado para encontrar soluções para os graves problemas decorrentes das omissões e deficiências do Poder Executivo na elaboração e implementação de políticas públicas sociais, nem promotores e juízes são os atores mais preparados para opinar ou decidir sobre essas questões complexas, em razão da formação profissional e acadêmica. Primeiro porque essas questões aparecem de forma incidental ou lateral no processo, interferindo indiretamente no seu espaço de atuação. Não se discute a questão das políticas públicas em si, mas uma questão jurídica particular que tem uma ligação umbilical com elas. Segundo porque envolvem questões orçamentárias e financeiras que, muitas vezes, extrapolam o poder de deliberação dos sujeitos que participam do processo. Terceiro pela falta de conhecimento quanto às consequências das decisões tomadas nesses processos.

A última conclusão é de que a busca pela resolução dos conflitos socioambientais por meios consensuais é o melhor caminho para se buscar efetividade da ACPA. O único caso

³⁴⁰ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 241.

³⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. DJU 04/05/2004.

complexo em que a decisão liminar foi cumprida e surtiu efeito ocorreu em processo no qual as partes buscaram consensualmente a solução para o problema. Em processos em que não há cooperação dos atores processuais, especialmente do réu, as coisas tendem a se complicar e a ação judicial a se afastar do caminho da efetividade.

4.3.1.2 Sentenças

Aqui serão analisados apenas os resultados obtidos nas sentenças favoráveis, ou seja, homologatórias e de procedência total ou parcial. No cômputo do cálculo da efetividade do processo, a se elaborar mais tarde, também se deve considerar os processos sem sentença ou com sentença extintiva, pois também não têm resultado.

Aqui, volta-se a fazer a distinção entre ACPA atípicas e típicas, para fins de análise do resultado do processo. Isso se deve ao fato de o desempenho do judiciário em um e outro caso ser muito díspares e haver diferenças substanciais entre os dois tipos de processo.

Tabela 42 – Sentença de acordo com o resultado: ACPA atípicas

Sentença de mérito	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
105	26	0	3	1	74
Percentual	24,76%	0,00%	2,86%	0,95%	70,48%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

A Tabela 42 acima mostra que apenas 24,76% das ACPA atípicas tiveram resultado igual a 0, ou seja, em que o cumprimento daquilo que foi determinado na sentença não se realizou de modo algum. Já 70,48% alcançaram resultado igual a 4, ou seja, o máximo previsto na categorização elaborada para este estudo em termos de resultado. Os demais parâmetros, 2 e 3, ficaram com apenas 2,86% e 0,95% dos processos. Significa dizer que o desempenho do judiciário amapaense nesse tipo de processo, apesar dos percalços e problemas enfrentados, especialmente quanto ao entendimento de parte da magistratura de que não haveria interesse processual neles, é excelente, produzindo as decisões e sentenças efeitos no mundo dos fatos.

É preciso, contudo, dissecar esse resultado, para verificar como foi o desempenho dessas ACPA em relação ao tipo de sentença proferida, ou seja, homologatória ou de

procedência. A análise restringe-se a esses dois tipos, em razão de o interesse aqui limitar-se ao resultado da tutela judicial do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tabela 43 – Sentença homologatória de acordo com o resultado: ACPA atípicas

Sentença homologatória	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
73	2	0	2	0	69
Percentual	2,74%	0,00%	2,74%	0,00%	94,52%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Os dados deixam muito clara a superioridade dos resultados obtidos nas ACPA que tiveram sentenças homologatórias, decorrentes da celebração de acordo nos autos, daquelas em que vigorou a solução adjudicada, com sentença de procedência total ou parcial.

Os acordos, em sua grande maioria, 94,52% dos casos, terminou com satisfação total da pretensão reconhecida em juízo, enquanto apenas 2,74% terminou em não cumprimento total das obrigações assumidas e 2,74%, com cumprimento parcial.

Como já mencionado, essas ACPA aqui chamadas de atípicas originam-se de prática de poluição sonora de baixo impacto por particulares, de forma individual. Em quase todas elas há dois pedidos formulado pelo Ministério Público na inicial em relação ao réu: a) uma obrigação de não fazer, consistente em não emitir som em níveis superiores aos aceitáveis pela legislação ambiental; b) pagar indenização pecuniária pelo dano ambiental. Apenas uma ou outra ação, por razões desconhecidas, não contém os dois pedidos cumulados. Em consequência, na imensa maioria dos acordos, a quase totalidade, pode-se dizer, são impostas as duas obrigações ao réu, mas como moderação, ou seja, com bem menos severidade do que aquela que viria a ser fixada em uma sentença de procedência. Tanto é assim, que na maioria dos casos a prestação pecuniária consiste em: a) depósito de certo valor, geralmente inferior a um salário mínimo, em favor da REVECON, unidade de conservação particular localizada no Município de Santana; b) doação de um livro de Direito Ambiental à Biblioteca da Universidade Federal do Amapá; c) pagamento de valores, geralmente inferiores a um salário mínimo, para aquisição de sacolas ecológicas, destinada a um programa de educação ambiental; d) doação de alguns equipamentos ao Batalhão Ambiental; e) doação de algumas mudas de árvore para programa de arborização urbana da Secretaria Municipal de Macapá.

O critério para aferir o cumprimento do acordo foi a informação constante dos autos, em muitos casos, gerada pelo próprio Ministério Público ou, quando inexistente tal

registro, o fato de os autos terem sido arquivados sem que houvesse requerimento de cumprimento de sentença ao longo do período estudado. Seguiu-se esse caminho pela impossibilidade de buscar informação extra autos em todos os processos. Acredita-se que esse critério é razoavelmente confiável em razão de, por um viés abstrato, haver dever legal do Ministério Público de promover a execução nas ACPA em que é autor³⁴², e, de um ponto de vista prático, ter-se observado que o órgão requereu o cumprimento de sentença naqueles casos em que houve inadimplemento da obrigação de pagar.

Esses resultados são compatíveis com os de outros levantamentos de dados quanto ao elevado percentual de acordos e baixo percentual de descumprimentos em relação aos acordos firmados, com a ressalva de estes foram realizados em processos individuais de família e cíveis. Um que foi feito tendo como objeto o trabalho dos Setores de Conciliação e Mediação das comarcas de Patrocínio Paulista, Serra Negra e Jundiaí mostrou que nessa segunda comarca, em dois circuitos realizados, respectivamente, 62% e 54% dos casos em que ocorreu audiência de conciliação ou mediação acabaram em acordo³⁴³. Na comarca de Jundiaí, apenas 4% dos casos em que houve acordo na fase processual geraram execução³⁴⁴.

Nos 2 casos em que não houve cumprimento da obrigação de pagar: a) no primeiro, não se conseguiu localizar o réu após o acordo, a fim de intimá-lo para o cumprimento; b) no segundo, houve dificuldade para encontrar bens do réu capazes de satisfazer a obrigação assumida no acordo. Estes, pelo número insignificante, podem ser considerados a exceção que confirma a regra.

Embora os números falem por si em favor da conciliação nesse tipo de conflito socioambiental, que é altamente benéfica quanto à busca de soluções efetivas via ACPA, não se pode deixar de levantar algumas possíveis explicações para o fenômeno.

O primeiro ponto, em uma perspectiva psicológica, é que o ser humano parece mais tendente a voluntariamente aceitar e obedecer regras de cuja elaboração tenha participado, do que aquelas que lhe tenham sido impostas sem qualquer participação sua. Talvez porque assim passe da heteronomia à autonomia, incorporando com sua a regra que deve seguir, o que faz com assuma maior responsabilidade para com ela³⁴⁵.

O segundo ponto está relacionado ao fato de as conversações e tratativas que precedem o acordo, permitirem uma aproximação maior entre o Ministério Público, o

³⁴² MAZZILLI, 2003, p. 453-454

³⁴³ DEMARCHI, Juliana. **Mediação**: proposta de implementação no processo civil brasileiro. (Tese de doutorado). Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007, p. 276 e 280.

³⁴⁴ DEMARCHI, 2007, p. 235.

³⁴⁵ DEMARCHI, 2007, p. 34.

legitimado ativo de todas essas ações, por meio do promotor de justiça, com o réu, que deixa de ser a figura abstrata e genérica do infrator, passando a ser visto como ser humano concreto, constituído por uma série de características próprias. Isso permite que a aplicação da sanção pela infração praticada sofra as adaptações necessárias para que se faça justiça no caso concreto, no processo que Aristóteles chamava de equidade³⁴⁶. Com efeito, essa abordagem permitiu que graduasse a carga das obrigações assumidas no acordo, em proporção adequada ao potencial econômico de cada réu. Fica isso mais evidente quando se compara com a mesmas obrigações estabelecidas por meio de sentenças de procedência, nas quais não ocorreu esse processo de aproximação, importando em intensidade muito maior e, também, maior dificuldade para o cumprimento, como se verá melhor a seguir (Tabela 44).

Tabela 44 – Sentença de procedência total ou parcial de acordo com o resultado: ACPA atípicas

Sentença de procedência parcial ou total	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
29	20	0	1	1	6
Percentual	68,97%	0,00%	3,45%	3,45%	20,69%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Nas ACPA atípicas em que foram proferidas sentenças de procedência total ou parcial, o resultado aproxima-se de uma inversão em relação ao que ocorre naquelas que terminaram em acordo. 68,97% dos processos com esse tipo de sentença ficaram sem nenhum tipo de resultado, ou seja, com cumprimento da decisão igual a 0. No polo oposto, tem-se 20,69% das sentenças com cumprimento no máximo. E com 3,45% o cumprimento parcial em metade e 1/3.

Ao contrário dos acordos realizados, onde os valores da prestação pecuniária eram sempre módicos e, por vezes, convertidos em obrigação de entregar coisa, nas sentenças de procedência a mão do Estado já fica muito mais pesada. Das 20 sentenças analisadas, 11 têm condenação em obrigação de pagar superior a R\$ 3.500,00 enquanto 4, de um salário mínimo. O resto fica em valores intermediários entre um e outro.

O principal obstáculo para que as ACPA alcançassem resultado útil nesses casos foi a dificuldade para localizar o réu, seja no início do processo, seja posteriormente, o que levou, em alguns deles, em que não ocorreu a citação pessoal, fosse feita a citação por edital, com nomeação de curador. Isso gerou prolongamento do processo e falta de efetividade,

³⁴⁶ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Nova Cultural, 1996, p. 213.

mesmo após proferida a sentença, já que não se conseguiu localizar bens do devedor.

São problemas comuns não só a esse tipo de ACPA. Ocorrem comumente nas ações individuais. Sempre que ocorre a situação ficta, ficto também se torna o contraditório, com a contestação e as demais manifestações de defesa feitas de forma genérica pela curadoria de ausentes, conforme autoriza o parágrafo único do art. 341 do CPC2105. Mais por dificuldade de comunicação com o réu revel do que por desídia, a defesa promovida pelo curador especial é apenas formal, controvertendo de forma genérica as alegações de fato, sem contudo levantar questões processuais ou materiais que possam infirmar a pretensão do autor. Tanto é assim que houve condenação em quase todos os casos em que se verificou tal situação.

A situação acima demonstra o quanto a falta de participação real no processo pode ser fator prejudicial à efetividade. Isso é especialmente claro quando se compara com os resultados obtidos nos processos em que houve acordo, nos quais o réu teve participação direta na construção da solução do caso (Tabela 45).

Tabela 45 – Sentença de acordo com o resultado: ACPA típicas

Sentença de mérito	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
12	5	0	0	0	7
Percentual	41,67%	0,00%	0,00%	0,00%	58,33%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Como se vê acima, bem longe do bom desempenho obtido nas ACPA atípicas está o resultado angariado nas ACPA típicas. Há dois extremos em um equilíbrio quase perfeito, marcando posições de tudo ou nada. Dos 12 processos, em 5, isto é, 41,67%, a sentença resultou em nenhum cumprimento, enquanto 7, ou seja, 58,33%, acabou alcançando resultado 4, que indica que tudo o que foi garantido pela sentença realizou-se no mundo dos fatos. A percepção imediata é de que nesses processos, que, em regra, envolve problemas mais complexos, como os que demandam implementação de políticas públicas e, por isso, atraem a presença do poder público, a atuação do Poder Judiciário tem desempenho bem inferior, embora ainda positivo (Tabela 46).

Tabela 46 – Sentença homologatórias de acordo com o resultado: ACPA típicas

Sentença homologatória	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
7	1	0	0	0	6
Percentual	14,29%	0,00%	0,00%	0,00%	85,71%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O bom resultado dos acordos judiciais verificado nas ACPA atípicas repete-se aqui, em escala um pouco menor. Embora o número de acordos esteja bem distante, o resultado quanto ao cumprimento está bem próximo. Isso é bem alentador, pois significa que o potencial dos métodos alternativos de resolução de conflitos para acelerar e conferir efetividade aos processos de ACPA é enorme, mesmo para aquelas que envolvem questões complexas.

O caso mais complexo entre os 6 que tiveram acordo é o do Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001³⁴⁷, em que o Ministério Público estadual ajuizou ACPA contra ESTADO DO AMAPÁ, IMAP, MUNICÍPIO DE MACAPÁ e TRATALIX SERVIÇOS AMBIENTAIS DO BRASIL LTDA - EPP, no Município de Macapá, alegando que os réus estariam provocando perigo de dano ambiental gerado pela destinação incorreta dos resíduos de serviços de saúde (RSS), isto é, lixo hospitalar produzido pelos estabelecimentos de saúde da cidade, que se encontrariam irregularmente depositados no galpão da quarta ré. O pedido de liminar foi deferido, nos seguintes termos: a) o IMAP deveria autorizar, em caráter excepcional, pelo prazo máximo de 40 dias, que as duas únicas empresas especializadas no Estado do Amapá (TRATALIX e MVB SERVIÇOS LTDA), realizassem a coleta e transporte dos resíduos em questão (RSS), independentemente de tratamento, para deposição final na vala séptica do Aterro Controlado do Município, tudo em veículos adequados e sob o monitoramento do Órgão; 2) o Município de Macapá permitiria a entrada dos veículos para a operação mencionada no item acima, fazendo a devida fiscalização; 3) a sociedade empresarial TRATALIX, deveria transportar para o aterro controlado, às suas expensas, todo o lixo hospitalar acumulado no galpão da empresa, em veículo adequado; 4) o pagamento das operações de coleta, transporte e deposição do lixo hospitalar que estivesse nas unidades públicas e privadas deveria ser feito pelos responsáveis pela sua produção, segundo os valores médios de mercado, como informação ao Juízo sobre os custos, para fins de controle pelo Ministério Público. Posteriormente, foi excluído o Estado do Amapá da obrigação de efetuar o

³⁴⁷ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

pagamento dos referidos serviços. Nesse caso, o cumprimento da liminar, que envolvia questão complexa de gestão de resíduos sólidos, com grande risco à população, decorreu da aceitação e comprometimento dos réus em atendê-la. Tanto é assim, que, posteriormente, veio a ser firmado acordo em juízo, adaptando ao que havia sido decidido liminarmente para as necessidades mais específicas do caso, com a repartição de obrigações entre os réus, quanto à coleta, tratamento, transporte e disposição final dos resíduos de serviços de saúde. Nesse caso, a liminar também criou uma pressão para que os réus.

Outro caso com alguma complexidade é o do Processo n. 0000750-40.2011.8.03.0007³⁴⁸, resultado de ACPA ajuizada pelo Ministério Público no Município de Calçoene, contra a IMAP, ESTADO DO AMAPÁ, CR. ALMEIDA e JOSENIAS GUIMARÃES CAVALCANTE, alegando dano ambiental decorrente de exploração mineral irregular de areia, em área de proteção permanente. Foi concedida liminar para determinar: a) suspensão dos efeitos da licença ambiental concedida pelo IMAP; b) paralização imediata da extração de areia; c) proibição do IMAP expedir licença ambiental sem prévio EIA/RIMA; d) obrigação da CR ALMEIDA e de JOSENIAS GUIMARÃES CAVALCANTE de colocar placas indicativas do perigo de morte no local. O acordo estabeleceu unicamente para a CR ALMEIDA as seguintes obrigações: a) apresentação e execução de PRAD até 31/05/2014; b) reforma da Praça Cívica da cidade de Calçoene até 07/09/2014. Novamente se vê um problema constante nos acordos firmados pelo Ministério Público: a dissociação entre a medida compensatória prevista no acordo e o bem jurídico violado na ACPA. Ao que parece, o órgão usa a compensação ambiental ou a prestação pecuniária correspondente para suprir determinadas fragilidades dos órgãos públicos. Nesse caso foi a administração municipal, que provavelmente não dispunha dos recursos necessários para reformar a praça cívica, tendo o Ministério Público optado por esse encaminhamento. De se ver, contudo, que essa eleição de prioridades, independentemente do conselho gestor do fundo estadual de defesa dos direitos difusos, apresenta-se, senão ilegal, no mínimo criticável no ponto de vista da interpretação da legislação de regência. E, ainda que se resolvesse entender a obrigação imposta à ré como uma compensação pelo dano perpetrado, esta deveria voltar-se para um objetivo mais próximo da natureza do referido dano.

Nos demais 4 acordos, os réus assumiram obrigações de: a) Providenciar o licenciamento ambiental nos órgãos competentes, em até 18 meses (Processo n. 0010816-34.2010.8.03.0001); Providenciar a ré o licenciamento ambiental na SEICOM e no IMAP, em

³⁴⁸ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000750-40.2011.8.03.0007 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016

4 meses, e pagar a ré indenização por danos morais coletivos, no valor de R\$ 4.000,00, em favor da RPPN/REVECON (Processo n. 0010816-34.2010.8.03.0001); b) Não mais transportar carvão vegetal ou animais silvestres sem a devida autorização legal e Pagamento do valor de R\$ 300,00, com a finalidade de adquirir bolsas ecológicas (Processo n. 0039016-12.2014.8.03.0001); c) O Município de Macapá declarará, em 90 dias, a delimitação da área de interesse institucional (A II) e Pagará a ré Doho Martins e Júlio Ltda. de 20 m³ de areia, 10 sacos de cimento e 10.000 tijolos para a aplicação do muro da Escola Estadual Prof^a. Helenise Walmira Dias Santos (Processo n. 0034001-62.2014.8.03.0001). Em todos eles, constata-se, por documentação nos autos, informação do autor ou ausência de posterior requerimento de cumprimento de sentença, que as obrigações assumidas nos acordos celebrados foram adimplidas.

Como visto anteriormente, na análise das sentenças por tipo, nos processos das ACPA típicas, há apenas 12 sentenças de mérito, sendo 7 homologatórias, 4 de improcedência e 1 única de procedência.

Entre as sentenças de mérito proferidas nos processos das ACPA típicas encontrou-se apenas uma sentença de procedência, a qual teve resultado 4 (Tabela 47).

Tabela 47 – Sentença homologatórias de acordo com o resultado: ACPA típicas

Sentença de procedência	Resultado=0	Resultado=1	Resultado=2	Resultado=3	Resultado=4
1	0	0	0	0	1
Percentual	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Essa sentença foi proferida no Processo n. 0000884-95.2010.8.03.0009³⁴⁹, que tramitou na 2^a Vara da comarca de Oiapoque, em que o Ministério Público estadual alegou que a AGÊNCIA DE PESCA DO ESTADO DO AMAPÁ – PESCAP e um particular teriam gerado dano ambiental, pelo lançamento de afluentes líquidos poluidores diretamente na rede de esgoto doméstico. Pediu que os réus fossem condenados na: a) obrigação de retirar qualquer sistema de deságua de afluentes líquidos na rede de esgoto doméstico gerados pelo Frigorífico de Oiapoque, até que fosse feito o tratamento adequado; b) obrigação de pagar multa no valor de R\$50.000,00. Os dois pedidos foram acolhidos na sentença proferida em 02/08/2012. Ocorre que, por meio de apelação julgada em 09/04/2013, foi dado provimento

³⁴⁹ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000884-95.2010.8.03.0009 (Ação Civil Pública)**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

parcial ao recurso, para excluir a condenação por dano ambiental, no caso a multa. De se notar que a exclusão da condenação na obrigação de pagar foi excluída com base na inexistência de prova técnica do lançamento de substâncias poluidoras no Rio Oiapoque. A parte do direito pleiteado que foi reconhecida encontrou satisfação na antecipação de tutela concedida 1 ano após o início do processo.

Nesse contexto, percebe-se que a proteção do meio ambiente, mesmo nas ACPA típicas, encontra respaldo muito maior nos acordos celebrados em juízo, os quais, como se viu acima são, em grande proporção, cumpridos, do que nas sentenças de procedência, que aparecem raramente.

A principal conclusão desse tópico é que o melhor caminho para alcançar bons resultados na proteção do meio ambiente via ACPA passa pelo uso cada vez maior dos métodos consensuais de resolução de conflitos, os quais não mais podem ser chamados de alternativos, pois constituem maioria. Os dados mostram que além de serem quantitativamente maiores os casos resolvidos por essa forma, as soluções encontradas pelas partes são mais satisfatórias para todos os envolvidos, até mesmo para os obrigados, que acabam, na maioria das vezes, cumprindo voluntariamente o acordo.

É certo que será necessária uma maior preparação de juízes e serventuários da Justiça para melhor desempenhar suas funções nessa nova realidade. Com efeito, pode-se afirmar que o TJAP não tem em seus quadros pessoal treinado em mediação socioambiental, pois os cursos de formação disponíveis cuidam desses métodos em uma perspectiva individual, com foco principalmente nas áreas cível e de família³⁵⁰.

A mediação socioambiental tem particularidades que a distinguem da mediação voltada para tratar conflitos intersubjetivos de caráter individual. Normalmente nos conflitos relativos ao meio ambiente, conforme se nota nos processos das ACPA típicas, há um grande número de pessoas envolvidas, normalmente reunidas em grupos de interesses colidentes, além de instituições públicas, o que vai exigir a adoção de estratégias para mediação multiparte, como, por exemplo, trabalhar com equipes de negociação ou organizar audiências multipartes³⁵¹. Dada a forte influência do aspecto econômico nesse tipo de conflito, é necessário dispor de um método pelo qual se possa, com esclarecimento da realidade fática quanto ao passado, presente e perspectivas futuras, identificar as partes, seus interesses e sua

³⁵⁰ AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. NUPEMEC realiza curso de Mediação e Conciliação de Família para servidores e estagiários. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/4968-nupemec-realiza-curso-de-media%C3%A7%C3%A3o-e-concilia%C3%A7%C3%A3o-de-fam%C3%ADlia-para-servidores-e-estagi%C3%A1rios.html>. Acesso em: 15 de dez. 2016.

³⁵¹ MOORE, Christopher W. **The mediation process**: practical strategies for resolving conflict. 3ª ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2003, p. 427.

relação com o mercado, bem como a contribuição, a curto e médio e longo prazo, que sua atividade terá nas searas econômica, social e ambiental³⁵². Além do mais, esse tipo de conflito exige dos que conduzirão o procedimento de mediação um conhecimento especializado na área ambiental, para que consigam auxiliar e, eventualmente, quando necessário, informar as partes sobre os aspectos técnicos que devem ser levados em consideração na formatação do acordo. Tudo isso foge da formação comum do mediador e do conciliador.

Acredita-se que, com investimento maior nesse campo, pode-se obter resultados ainda melhores, com mais acordos e com melhor qualidade, reduzindo ainda mais o número de inadimplentes e, com isso, uma pacificação maior e mais estável, com melhor e mais efetiva proteção ao meio ambiente.

É verdade que, ao abrir o debate no processo coletivo ambiental, chamando à participação todos os possíveis atingidos, a fim de discutir exaustivamente os pontos relevantes do conflito, haverá uma demora maior na formatação do acordo, alongando-se o processo. Contudo, essa demora, a longo prazo, trará maiores benefícios do que aqueles gerados por acordos feitos de afogadilho, sem que todos os interessados participem das negociações e sem aprofundamento no exame das questões.

4.3.2 Tempo do processo como um todo

O principal elemento para avaliação da efetividade do processo é o resultado, pois esse instrumento serve, essencialmente, em linguagem até simplória, para que o Poder Judiciário, em contraditório efetivo, apure se o autor tem razão e, se tiver, conceda-lhe tudo a que tem direito. Daí que, em relação à efetividade, resultado e tempo aparecem como variáveis. Porém, este depende daquele, pois sem resultado o tempo não tem nenhuma relevância para a efetividade do processo. Mas, se houver resultado, o tempo o afeta, na medida em que quanto mais demorar para que se o obtenha, menor será seu potencial para dar satisfação ao direito do autor reconhecido na sentença ou mesmo por antecipação de tutela. Um exemplo vindo da área ambiental ilustra bem essa situação. Se é julgada procedente uma sentença em ACPA, 3 anos depois de ajuizada, determinando a uma sociedade empresarial

³⁵² LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia. **Mediação de conflitos socioambientais**: metodologia aplicada para a prevenção e resolução de conflitos em convênio com o Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f2e84d98d6dc0c7a>. Acesso em 20 dez 2016, p. 8.

que interrompa o lançamento de substâncias poluentes em um rio, e a medida é adotada 3 anos depois, não se pode dizer que o processo foi completamente efetivo no aspecto da entrega da tutela jurisdicional, pois a coletividade ficou com seu direito violado por prazo além do razoável.

É necessário, agora, fazer uma nova análise do tempo do processo, mas de uma mais detalhada do que a que foi feita nos tópicos anteriores.

O primeiro ponto a considerar é Índice de Duração do Processo (IDP), que, conforme explicado no capítulo metodológico, trata-se do número obtido pela divisão do Tempo Efetivo de Duração do Processo (TEDP) pelo Tempo Razoável de Duração do Processo (TRDP). Os resultados são catalogados em 4 categorias, quais sejam, rápido (1), quando o resultado for de 0,1 a 2 vezes o valor de TRDP; razoavelmente rápido (2), quando for de 2,1 a 3 vezes esse valor; lento (3), quando for igual a 3,1 a 4 vezes o valor de TRDP; e muito lento; quando for igual a 4,1 a mais vezes o valor de TRDP. A ordem é decrescente porque quanto menor o tempo, maior a contribuição para um processo efetivo, o que se refletirá na avaliação da efetividade.

Tabela 48 – Índice de duração do processo: Geral

ACPA	Rápido (de 0,1 a 2)	Razoavelmente rápido (de 2,1 a 3)	Lento (de 3,1 a 4)	Muito lento (>4)
168	101	24	13	30
	60,12%	14,29%	7,74%	17,86%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Como resultado geral nesse aspecto, verifica-se que os processos em sua maioria tramitam bem rápido. Basta ver que a maioria se concentra na casa de 0,1 a 2 (60,12%) e de 2,1 a 3, com bem poucos entre 3,1 e 4 (7,74%) e mais de 4 (17,86%). Esses números positivos em termos de celeridade são impulsionados principalmente pelo desempenho nos processos das ACPA atípicas, que tramitam com muita rapidez, em razão da simplicidade da causa e da padronização procedimental e decisória alcançada. Esses processos beneficiam-se da celeridade que tem sido uma das características do TJAP. A maioria deles termina com acordo, já na primeira audiência, transitando em julgado imediatamente, com arquivamento em seguida. A solução consensual tem um peso enorme nessa celeridade.

Tabela 49 – Índice de duração do processo: ACPA atípica

ACPA	Rápido (de 0,1 a 2)	Razoavelmente rápido (de 2,1 a 3)	Lento (de 3,1 a 4)	Muito lento (>4)
143	80	20	13	30
	55,94%	13,99%	9,09%	20,98%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Mais uma vez, na tabela acima, fica demonstrado que são os processos das ACPA atípicas que fazem cair a média geral do tempo do processo, pois proporcionalmente são em número muito maior, e apresentam, como regra, tempo de duração bem baixo. Com efeito, 55,94% se concentra na faixa de menor duração, enquanto 13,99% na seguinte. Assim, quase 70% dos processos das ACPA atípicas podem ser considerados com tendo uma duração razoável, mesmo no âmbito da Justiça Amapaense, que, como um todo, tem bom desempenho nesse quesito.

É sempre bom ressaltar que esses bons resultados devem-se sobretudo à grande quantidade de acordos celebrados nesses processos.

Ainda assim, existe um percentual significativo de processos que podem ser considerados muito lentos, pois estão acima de 4 vezes o que foi estabelecido como tempo razoável de duração do processo. A maioria desses processos correspondem aos casos em que não houve acordo, sendo o feito sentenciado favoravelmente ao meio ambiente. Ocorre que, sem a participação voluntária do réu, entra-se na fase de cumprimento de sentença, da qual dificilmente se sai.

Tabela 50 – Índice de duração do processo: ACPA típica

ACPA	Rápido (de 0,1 a 2)	Razoavelmente rápido (de 2,1 a 3)	Lento (de 3,1 a 4)	Muito lento (>4)
25	21	4	0	0
	84,00%	16,00%	0,00%	0,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Ao contrário do que se poderia imaginar, com base nas análises anteriores, os processos ACPA típicas, nesse quesito, apresentam resultados melhores do que as ACPA atípicas. Com efeito, tendo 84% das ações inserido-se na faixa mais baixa de duração do processo e não havendo nenhum na faixa correspondente aos índices mais altos, seria possível pensar que o tempo não é um problema para esse tipo de processo. Não é bem assim, contudo. Dois pontos devem ser considerados. Primeiro, dos 25 processos analisados, 9 foram

ajuizados em 2014 e 1 em 2013. Significa dizer que estavam mais próximo do fim do período de análise, sendo beneficiados pelo fato de o ajuizamento estar mais próximo da data final da pesquisa (12/12/2016), o que importa em um menor tempo de duração real do processo para fins de cálculo. Soma-se a isso o fato de, como são processos com causas, em regra, muito complexas, que têm a participação do poder público, o tempo de duração razoável é mais elevado, importando, no cálculo final em um IDP mais baixo.

Em seguida, é necessário examinar o tempo médio das diversas etapas dos processos analisados e também do ajuizamento até o arquivamento (Tabela 51).

Tabela 51 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: Geral (em dias)

Do ajuizamento à sentença sem mérito	Do ajuizamento a sentença com mérito	Da sentença sem mérito ao trânsito	Da sentença de mérito ao trânsito	Da sentença sem mérito à apelação	Da sentença de mérito à apelação	Do trânsito em julgado da sentença de mérito ao arquivamento	Do trânsito em julgado da sentença de mérito à data final	Do ajuizamento ao arquivamento
103,91	421,07	265,28	32,05	202,65	261,60	84,24	649,31	419,28

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Não causa nenhuma estranheza que o tempo de pouco mais de 3 meses seja a média entre o ajuizamento e a sentença de extinção do processo sem resolução do mérito. Como já dito, a maior parte dessas sentenças versa sobre uma alegação de falta de interesse processual do Ministério Público para promover ACPA em casos de poluição sonora, nas quais a mesma fundamentação servia para praticamente todos os casos, bastando replicar a sentença. Muitas delas foram dadas sem sequer citar o réu.

O mesmo se pode dizer do tempo médio entre o ajuizamento e a sentença com resolução do mérito, cerca de 4 vezes em relação à sentença sem resolução do mérito. É intuitivo que o procedimento demore mais, dada a necessidade de citar o réu e, em alguns casos, produzir provas. Também deve ser computado o tempo requerido para se elaborar uma sentença individualizada, que leve em consideração a prova produzida e outros aspectos. Quando se fizer a análise em separado do tempo médio em relação às sentenças homologatórias e de mérito, perceber-se-ão com mais nitidez essas diferenças.

Os números em ambos os casos são compatíveis com o tempo médio geral das sentenças no TJAP, que é, na fase de conhecimento, de 1 ano e 3 meses, ou seja, aproximadamente 455 dias³⁵³. Significa dizer que a definição do direito não é um problema nas ACPA.

³⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016**: ano base 2015. Brasília: CNJ, 2016, p. 126.

Os 265,28 dias que, em média, decorreram da sentença sem mérito ao trânsito em julgado se explicam pelo número elevado de recursos nessa hipótese, em um total de 39% (tópico 4.2.8). Isso fez com que a média do tempo subisse.

O que causa certa surpresa é a média de tempo entre a sentença de mérito e o trânsito em julgado, de apenas 32,05 dias. Mas é algo que encontra explicação fácil no elevado número de sentenças homologatórias, na ordem de 67,80% do total de sentenças com resolução do mérito (tópico 4.2.7). Essas sentenças, em regra, transitam em julgado no momento em que são publicadas, ou seja, normalmente, na audiência de conciliação, devido à manifestação expressa das partes de que não irão recorrer.

O tempo médio entre a sentença sem resolução do mérito e o julgamento da apelação contra ela interposta é de 202,65, ou seja, pouco mais de 6 meses, o que é um desempenho excelente se considerarmos a própria duração total média dos processos, que é de 715, 67 dias.

Já com relação às apelações contra as sentenças com julgamento de mérito, esse tempo aumenta um pouco, passando para 261,60 dias. É compreensível que seja assim, e pela mesma razão se explica o maior tempo para que seja proferida a sentença de mérito: a necessidade de mais tempo para a elaboração de decisões que abrangem situações complexas e variadas.

O tempo médio entre o trânsito em julgado da sentença de mérito e o arquivamento ou, quando este não ocorreu ao longo do período estudado, a data final (12/12/2016), que é o período em que deve ocorrer o cumprimento da sentença voluntária ou coativamente, apresenta uma variedade bastante acentuada, conforme se trate da primeira ou da segunda hipótese.

O tempo médio do trânsito em julgado até o arquivamento dos processos arquivados no período ficou em 84,24 dias, ou seja, bem abaixo dos patamares encontrados nas outras fases, salvo a da sentença de mérito ao trânsito. Isso se deve também ao elevado número de sentenças homologatórias, conforme acima mencionado. Essas sentenças, em regra, transitam em julgado no momento em que são publicadas, ou seja, normalmente, na audiência de conciliação, devido à manifestação expressa das partes de que não irão recorrer, sendo arquivadas logo em seguida. Não se cumpria a determinação contida no § 5º do art. 475-J do CPC1973, que mandava esperar por 6 meses o requerimento de cumprimento de sentença, antes de arquivar os autos.

Bem maior é a média de tempo do trânsito em julgado da sentença de mérito à data final da pesquisa (12/12/2016), no total de 649,31 dias. Isso se deve ao fato de os

processos não arquivados logo após o trânsito serem aqueles que não tiveram solução consensual, tendo prosseguido em cumprimentos de sentenças que se arrastam por anos.

Ao final se tem o tempo médio entre o ajuizamento e o arquivamento do processo ou a data final adotada neste estudo (12/12/2016), para aqueles processos que não foram arquivados antes disso, que é de 715,57, ou seja, pouco mais de dois anos. Pode-se, no geral, considerar uma boa média, se confrontado com a maioria dos tribunais estaduais, mas ainda é alta, especialmente se se considerar que a esmagadora maioria das ACPA é atípica.

Veja-se agora as mesmas tabelas separadas por tipo de ACPA, a começar pelas atípicas.

Tabela 52 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: ACPA atípica (em dias)

Do ajuizamento à sentença sem mérito	Do ajuizamento à sentença com mérito	Da sentença sem mérito ao trânsito	Da sentença de mérito ao trânsito	Da sentença sem mérito à apelação	Da sentença de mérito à apelação	Do trânsito em julgado da sentença de mérito ao arquivamento	Do trânsito em julgado da sentença de mérito à data final	Do ajuizamento ao arquivamento
42,22	412,78	263,41	30,84	202,65	222,00	87,66	573,61	409,64

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Tabela 53 – Tempo médio de duração do processo e suas fases: ACPA típica (em dias)

Do ajuizamento à sentença sem mérito	Do ajuizamento à sentença com mérito	Da sentença sem mérito ao trânsito	Da sentença de mérito ao trânsito	Da sentença sem mérito à apelação	Da sentença de mérito à apelação	Do trânsito em julgado da sentença de mérito ao arquivamento	Do trânsito em julgado da sentença de mérito à data final	Do ajuizamento ao arquivamento
54,20	493,58	300,00	43,09	#DIV/0!	321,00	51,25	1229,67	506,91

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Ao se fazer a separação dos dois tipos de ACPA, logo se vê que os números das típicas são piores que os das atípicas em todos os itens, salvo no tempo do trânsito em julgado ao arquivamento que é, em média, cerca de 30 dias menor. Mas é especialmente pior no tempo do trânsito em julgado da sentença de mérito até a data final da pesquisa geral do processo, ou seja, do ajuizamento até o arquivamento ou a data final da pesquisa. Observa-se que não houve retorno de resultado em relação ao tempo entre a sentença sem resolução de

mérito até a apelação, porque nas ACPA típicas não houve interposição desse recurso.

Tudo isso confirma o que já vinha sendo observado desde o início da análise dos dados: são categorias de ACPA com feições bem diferentes e que têm duas velocidades: uma mais célere, próxima do tempo médio da generalidade das ações que tramitam na Justiça do Amapá e outra mais lenta, mais distante desse padrão. Aquelas terminam, e normalmente são rápidas; estas prolongam-se no tempo e tendem a não terminar. Isso se deve principalmente ao fato de as ACPA atípicas serem, essencialmente, ações que envolvem microlesões ao meio ambiente, apresentando complexidade mínima, o que faz com que sejam, em sua maioria, encerradas por meio de acordo, o qual geralmente é cumprido. Já as ACPA típicas são ações que têm por objeto questões de maior complexidade, que envolvem direta ou indiretamente políticas públicas e grande interesse econômico, o que normalmente atrai a participação do poder público.

De se observar que a conclusão acima não entra em contradição com aquela outra feita em relação ao índice de duração do processo, uma vez que os critérios de análise são diferentes. Lá se acrescentam critérios ponderativos. Aqui se olham apenas o tempo de duração puro e simples.

Tabela 54 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA atípica

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 ano e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	4 anos ou mais	Total
24	31	21	10	6	6	0	0	2	100
24,00%	31,00%	21,00%	10,00%	6,00%	6,00%	0,00%	0,00%	2,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Tabela 55 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA atípica

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 ano e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	4 anos ou mais	Total
0	0	0	0	5	6	24	7	1	43
0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	11,63%	13,95%	55,81%	16,28%	2,33%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

76% das 101 ACPA atípicas que foram arquivadas dentro do período da pesquisa, o foram no primeiro 1 ano e 6 meses contados do ajuizamento. São bem poucas as que foram arquivadas depois disso. São os efeitos do grande número de acordos nesses processos os quais, por, em regra, terem sido cumpridos, permitiram que os autos fossem arquivados sem

demora.

O mesmo já não ocorre com as ACPA atípicas que não foram arquivadas nesse período. Essas ações pendentes são, em regra, aquelas em que não houve acordo, tendo sido proferida sentença de procedência, ou aquelas em que o acordo foi descumprido, houve requerimento de cumprimento de sentença. Veja-se que 86,4% das 43 ações nessa situação contavam de 3 a 4 anos, ou seja, praticamente uma inversão em relação ao que ocorre com as ACPA atípicas que foram arquivadas. É um claro indicativo de que mesmo esse tipo mais simples de ACPA também tem suas complicações, podendo vir a superar o tempo razoável do processo.

Nas ACPA típicas, no que diz respeito aos processos cujos autos foram arquivados, a distribuição ao longo do tempo é maior, havendo uma predominância nos primeiros 2 anos.

Tabela 56 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA típica

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 ano e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	4 anos ou mais	Total
2	3	2	2	1	0	1	0	0	11
18,18%	27,27%	18,18%	18,18%	9,09%	0,00%	9,09%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O mesmo não vai ocorrer quanto às ações que não foram arquivadas, observando que a maioria concentra-se nos últimos 2 anos do período de 4 anos.

Tabela 57 – Tempo do processo do ajuizamento até o arquivamento: ACPA típica

Até 6 meses	Até 1 ano	Até 1 ano e 6 meses	Até 2 anos	Até 2 anos e 6 meses	Até 3 anos	Até 3 anos e 6 meses	Até 4 anos	4 anos ou mais	Total
0	0	0	0	3	1	0	1	9	14
0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	21,43%	7,14%	0,00%	7,14%	64,29%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

É fácil perceber que as ações típicas têm uma tendência muito maior do que as atípicas para o prolongamento no tempo, tanto que a quantidade proporcional de arquivamento é bem maior em relação a estas do que àquelas. Isso acaba por confirmar as conclusões anteriores de que são ações que, por sua complexidade, desafiam a capacidade do Poder Judiciário de entregar tempestivamente a prestação jurisdicional.

Entre as principais causas do prolongamento dos processos no tempo, tem-se, com relação às ACPA atípicas: a) algumas extinções sem resolução do mérito, em face da resistência de alguns juízes em reconhecer o interesse do Ministério Público para promover esse tipo de ação. Posição que levou, por 13 vezes, à apelação e anulação da sentença; b) a alteração da LOJ local, concentrando a competência para processar e julgar as ACPA da comarca de Macapá no juízo da 2ª Vara Cível e de Fazenda Pública, o que forçou uma redistribuição das ações desse tipo; c) os percalços da execução que, aliás, é um dos grandes gargalos da jurisdição no Brasil, especialmente nos processos em que não houve participação real do réu no contraditório, havendo grande dificuldade para localizar bens penhoráveis. Pode-se dizer que as duas primeiras são eventuais, acidentais, enquanto a última é uma constante. Decorre, de um lado, da resistência do réu em cumprir a obrigação imposta e, de outro, da incapacidade do Poder Judiciário em forçá-lo a isso, usando os meios sub-rogatórios disponíveis, como a penhora de bens. Em uma sociedade com índice de pobreza alto, como é a amapaense, há grande número de pessoas que não dispõem de qualquer bem além daqueles essenciais à vida humana digna, os quais são impenhoráveis. Até mesmo o veículo automotor que usam para gerar a poluição sonora é, muitas vezes, financiado ou está em nome de terceiro. Nesse contexto, a tendência, quando não há colaboração do réu, é a frustração do cumprimento de sentença.

Já com relação às ACPA típicas, as principais causas do atraso são: a) falhas de condução do processo, com a prática de atos equivocados por parte dos juízes, como por exemplo, em um caso, passar-se à execução de acordo sem sua prévia homologação, ou a extinção prematura do processo sem resolução do mérito, como ocorreu no Processo n. 0000604-03.2014.8.03.0004, que tramita na comarca de Amapá; b) as dificuldades decorrentes da participação do poder público no processo, com prazos mais dilatados, e o uso de recursos com mais frequência, como ocorreu no Processo n. 0000117-66.2010.8.03.0006, em que o Ministério Público tentava obrigar o Município de Cutias do Araguari a construir um aterro sanitário; c) as dificuldades decorrentes do envolvimento direta ou indiretamente de interesses econômicos relevantes que, tendo grande peso frente ao direito ao meio ambiente, gerando situações complexas, difíceis de solucionar, como a que trata da exploração da mina de Lourenço, Distrito do Município de Calçoene (Processo n. 0000561-62.2011.8.03.0007); d) as dificuldades decorrentes da necessidade de produzir prova técnica mais complexa, como ocorre no Processo n. 0000088-61.2011.8.03.0012, em que não se conseguiu produzir a prova do dano ambiental, que era empiricamente evidente, qual seja a poluição atmosférica gerada por uma fábrica de celulose; e) as dificuldades decorrentes da inaptidão do Poder Judiciário

para lidar com a complexidade verificada nas ações que exigem a interferência em políticas públicas, como as de tratamento de resíduos sólidos (Processo n. 0000324-65.2010.8.03.0006) ou a política de ocupação do solo urbano (Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001). Essas dificuldades não somente importam em prolongamento do processo no tempo, mas, via de regra, impedem também que se consiga dar efetividade quanto aos resultados, que acabam por não se realizar.

Por último, em termos de tempo do processo, vale relembrar que a análise feita tópico por tópico vem revelando que o uso da conciliação para solucionar os conflitos socioambientais que se colocam nessas ACPA tem sido o principal elemento para garantir a aceleração do processo, mantendo sua tramitação dentro do patamar geral do TJAP para ações cíveis. Com efeito, tudo está a demonstrar que as ações que terminam a fase de conhecimento com um acordo tendem a encerrar-se mais rápido do que aquelas que são concluídas com uma sentença de procedência. Isto porque, naquelas, normalmente ocorre o adimplemento voluntário das obrigações assumidas, permitindo o arquivamento mais rápido dos autos; enquanto nestas, após o trânsito em julgado, segue-se normalmente uma fase de cumprimento de sentença, visto que o índice de cumprimento voluntário é baixo.

O uso dos métodos consensuais de resolução de conflitos produz bons resultados inclusive nas ACPA típicas, embora não na mesma proporção que nas ACPA atípicas. Na maioria dos casos em que houve acordo, ocorreu uma aceleração no curso do processo. Para que se aumentasse a eficácia desse método para esses casos seria necessária formação mais específica de juízes e servidores em mediação socioambiental, já que em causas complexas e que afetam muitas pessoas, o método da conciliação ou mesmo mediação usados nos casos de interesses individuais não são adequados ou eficientes.

4.3.3 Efetividade

A atuação do Poder Judiciário em prol da dimensão ambiental do Estado Democrático de Direito se dá principalmente por meio da sua missão constitucional de entregar a prestação jurisdicional no caso de alegação de uma violação ou a ameaça de lesão ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado. A entrega da prestação jurisdicional, em um primeiro momento, em que é preciso investigar a ocorrência da alegação do autor, por meio do processo judicial,

ocorre com a sentença de mérito, onde se diz quem tem razão. A marca mais característica desse instrumento jurídico é o fato de ser um procedimento que desenvolve em contraditório, no qual as partes têm garantia de informação, participação e influência, na preparação do ato final que decidirá o conflito intersubjetivo³⁵⁴. Mas apenas reconhecer o direito, superando a crise de certeza, não basta, é necessário, após isso, torná-lo realidade no mundo dos fatos, para que ele não se torne a uma mera promessa não cumprida. Em suma é preciso que o processo seja efetivo, gerando resultados concretos, fazendo com que a realidade da vida se acomode aos ditames do Direito.

É imprescindível, portanto, para saber se o Poder Judiciário cumpre a sua missão, em se tratando especificamente do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado em sua dimensão difusa, investigar a efetividade do processo judicial quanto às ações civis públicas que tenham por objeto a proteção desse direito. Para isso, é necessário, como demonstrado no capítulo metodológico, levar em conta duas variáveis, uma independente, o resultado do processo, e outra dependente, o tempo do processo. Após a análise das duas variáveis separadamente, chegou o momento de relacioná-las, verificando a efetividade global do processo.

Não é demais lembrar que o fator mais importante nessa equação é o resultado, de modo que quanto maior for este, escalonado nesse estudo de 0 a 4, maior será a efetividade do processo. O tempo, no entanto, exercer papel relevante, na medida em que a demora na obtenção do resultado retira deste alguns efeitos e vantagens. É bem esclarecedor o já citado exemplo de uma área degradada por ato ilícito de um réu, em relação ao qual sobreveio sentença condenatória impondo a obrigação de restaurar os elementos naturais perdidos, que somente foi cumprida 10 anos depois de proferida. Nesses 10 anos a coletividade ficou privado do bem ambiental, sem poder usufruir seus benefícios; diversas alterações ocorreram no meio ambiente, tornando impossível a restauração ambiental; diversos efeitos negativos ocorreram, como a perda de biodiversidade etc. Assim, ainda que se consiga uma recuperação da área, muita coisa terá se perdido ao longo do tempo. Assim, quanto maior o tempo do processo, para além daquele que se tem como normal, que foi escalonado neste estudo de 1 a 4, menor será a efetividade do processo, estando os dois em uma relação inversa.

Há um problema nessa fórmula que o fato de a duração do processo ser uma linha contínua no tempo que somente se interrompe com seu arquivamento definitivo e o resultado

³⁵⁴ THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo justo e contraditório dinâmico**. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6336-processo-justo-e-contraditorio-dinamico>. Acesso em: 17 set. 2.016, p. 2-3.

do processo ter uma escala finita, restrito aos limites do que se pediu e foi concedido. É evidente que isso gerará alguns números negativos na avaliação de efetividade, quando a duração do processo ultrapassar o limite da escala do resultado. Foi o que aconteceu nos Processo n. 0016556-02.2012.8.03.0001, que teve acordo, e 0017850-55.2013.8.03.0001, que foi julgado procedente, em que se chegou aos índices de -1,24 e -0,56, respectivamente. Esses valores devem ser para efeito da avaliação aqui feita equiparar-se a zero, pois não há como ter resultado negativo. Se bem que não se pode negar que o prolongamento exagerado do processo no tempo passa a gerar prejuízos para a parte, além daqueles estritamente relacionados à negação do julgamento ou da efetivação do julgado. Mas isso não será considerado para os fins deste estudo, que é apenas de ter uma ideia do desempenho da Justiça amapaense na área ambiental, tendo em vista a correlação dessas duas variáveis.

Passasse-se à análise dos coletados, fazendo-se, sempre que cabível, a distinção entre as ACPA atípicas e as típicas, por se considerar que, com isso, se terá um esclarecimento maior do desempenho da Justiça amapaense nessa área.

Serão levados em consideração todos os processos, salvo aqueles em que o pedido foi julgado improcedente por sentença transitada em julgado, pois nesse caso, considera-se que foi definitivamente afastada a alegação de violação ao meio ambiente, desde que a razão da improcedência não tenha sido insuficiência de provas. A inclusão dos processos em que houve extinção sem julgamento de mérito, na perspectiva aqui adotada, indica que houve uma falha do sistema, seja por parte do legitimado ativo para a ACPA, que deixou de apresentar a demanda em termos adequados, seja por parte do Poder Judiciário, que não deu a devida atenção ao princípio da primazia do julgamento de mérito.

O primeiro ponto a expor e comentar é o do índice das ACPA como um todo, englobando as duas espécies que serão destacadas mais adiante.

Tabela 58 – Efetividade do processo: geral

ACPA	Efetividade≤0	Efetividade=0,1 a 1	Efetividade=1,1 a 2	Efetividade=2,1 a 3	Efetividade=3,1 a 4
161	78	1	5	14	63
Percentual	48,45%	0,62%	3,11%	8,70%	39,13%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Como mencionado acima, foram excluídos 7 processos em que a ação foi julgada improcedente.

Os dados mostram um resultado final não muito positivo. Com efeito, estando

48,45% das ações com efetividade 0, tem-se que quase metade das ACPA ajuizadas de 2010 a 2014, ou, de um lado, não alcançaram nenhum resultado em termos de definição do direito ou de sua efetivação, ou, de outro, demoram tanto que a demora tornou nulo o resultado alcançado. Como o período de 4 anos não é tão longo para a tramitação de um processo, do ajuizamento ao cumprimento, o problema está mais nos resultados do que no tempo.

Esses números sofreram forte influências das sentenças de extinção sem resolução de mérito, proferidas especialmente nas ACPA atípicas ajuizadas em Macapá, cujo resultado, por não resolver o mérito, foi sempre zero quanto ao resultado do processo e, conseqüentemente, também em relação à efetividade. O problema aí é que 79% das ACPA que tiveram sentença de extinção sem resolução do mérito, estas acabaram transitando em julgado, e foram em seguida arquivadas. Com isso, não houve decisão quanto à tutela do direito.

Na outra ponta, tem-se 39,13% de processos que alcançaram índices próximo ao máximo de efetividade, que é 4. São processos em que o resultado foi o máximo possível, 4, e o tempo esteve dentro da previsão da razoável duração do processo, afetando bem pouco o número estabelecido com no resultado. Esses números positivos decorrem como se verá abaixo, sobretudo das influências dos processos que tiveram sentença homologatória de acordos celebrados principalmente na fase de conhecimento, mas também na de cumprimento de sentença.

Os números intermediários são bem reduzidos, não sendo significativos para fins de avaliação. Na justiça amapaense, em se tratando de matéria ambiental, é tudo ou nada.

Tabela 59 – Efetividade do processo: ACPA atípica

ACPA	Efetividade<=0	Efetividade=0,1 a 1	Efetividade=1,1 a 2	Efetividade=2,1 a 3	Efetividade=3,1 a 4
140	64	1	5	14	56
Percentual	45,71%	0,71%	3,57%	10,00%	40,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Isolando as ACPA atípicas, o índice de efetividade sobe de modo perceptível. Com efeito, somando-se os índices de 2,1 a 3 e 3,1 a 4, o percentual fica em 50% em termos de avaliação positiva, o que supera, com pequena margem a soma dos índices mais baixos. Ainda assim, ocorre a mesma polarização que se constatou na tabela geral, ou seja, os melhores índices estão no 0 ou entre 3,1 e 4.

Tabela 60 – Efetividade do processo: ACPA típica

ACPA	Efetividade<=0	Efetividade=0,1 a 1	Efetividade=1,1 a 2	Efetividade=2,1 a 3	Efetividade=3,1 a 4
21	14	0	0	0	7
Percentual	66,67%	0,00%	0,00%	0,00%	33,33%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O mesmo se dá com as ACPA típicas, mas em proporções diferentes. Nesse caso, tem-se os piores índices de efetividade, chegando a 66, 67% de efetividade 0, enquanto, na outra ponta, da máxima efetividade, encontra-se apenas 33,33%. Esse resultado surpreende menos do que verificado nas ACPA atípicas. A análise segmentada dos dados feitas ao longo dos tópicos anteriores já indicava que não se deveria esperar muito em termos de efetividade nesses casos.

Parece útil também para a avaliação que se está a desenvolver, considerar o índice de efetividade por tipo de sentença, pois isso servirá para verificar se realmente aquelas ações em que houve acordo têm um melhor aproveitamento que aquelas resolvidas por sentença de procedência.

Tabela 61 – Efetividade do processo por tipo de sentença: geral

Sentença	ACP A	Efetividade<=0	Efetividade=0,1 a 1	Efetividade=1,1 a 2	Efetividade=2,1 a 3	Efetividade=3,1 a 4
Homologatória	80	5	1	2	12	60
Percentual		6,25%	1,25%	2,50%	15,00%	75,00%
Procedência total e parcial	30	22	0	3	2	3
Percentual		73,33%	0,00%	10,00%	6,67%	10,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Os dados confirmam a previsão. 75% das ACPA em que houve acordo tiveram índice de efetividade entre 3,1 e 4, ou seja, dos mais altos. Ao se somar a isso os 15% que ficou entre 2,1 e 3, alcança-se o percentual de 90% de avaliação positiva da efetividade no caso das sentenças homologatórias. Com efetividade 0, ficou apenas 6,25% das ações e, 0,1 1, 1,25%.

Quando se volta os olhos aos processos que tiveram sentença de procedência total ou parcial, os números se invertem. 73,33% das ações em que houve julgamento favorável total ou parcial não alcançaram qualquer efetividade ao longo do período de estudo. No polo oposto, apenas 10% desses processos tiveram resultado próximo do máximo. Há também

6,67% de processo que chegaram a ter efetividade positiva, segundo a escala adotada. 10% ficou no meio da tabela.

Ao proceder a análise em separado das ACPA típicas e atípicas, segundo o tipo de sentença, continua a se manter a diferença acima, com algumas pequenas variações, valendo a mesma análise.

Tabela 62 – Efetividade do processo por tipo de sentença: ACPA atípicas

Sentença	ACP A	Efetividade< =0	Efetividade= 0,1 a 1	Efetividade= 1,1 a 2	Efetividade= 2,1 a 3	Efetividade= 3,1 a 4
Homologatória	73	4	1	2	12	54
Percentual		5,48%	1,37%	2,74%	16,44%	73,97%
Procedência total e parcial	29	22	0	3	2	2
Percentual		75,86%	0,00%	10,34%	6,90%	6,90%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Com relação às ACPA típicas, há algumas mudanças mais significativas, embora ainda continuem se sobressaindo os resultados das ações em que foi celebrado acordo.

Tabela 63 – Efetividade do processo por tipo de sentença: ACPA típicas

Sentença	ACP A	Efetividade< =0	Efetividade=0 ,1 a 1	Efetividade=1 ,1 a 2	Efetividade=2 ,1 a 3	Efetividade=3 ,1 a 4
Homologatória	7	1	0	0	0	6
Percentual		14,29%	0,00%	0,00%	0,00%	85,71%
Procedência total e parcial	1	0	0	0	0	1
Percentual		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

O percentual de 100% de efetividade na única ACPA típica em que houve julgamento de procedência, não impressiona, nem serve de parâmetro para análise.

O contrário se pode dizer dos processos em que houve acordo, pois 6 em 7, ou seja, 85,71% conseguiram alto índice de efetividade.

Tudo isso reforça ainda mais a conclusão de que o uso de meios consensuais de resolução de conflitos é o melhor caminho para se alcançar efetividade do processo nas ações civis públicas ambientais.

Resta ainda explorar um pouco das causas desses resultados.

Foram identificadas 10 causas principais relacionadas à baixa efetividade do processo, quais sejam: a) Incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas; b) Incapacidade do poder judiciário para fazer cumprir suas decisões; c) Incompetência; d) Desistência do legitimado ativo; e) Dificuldade de produzir prova técnica; f) Falta de interesse processual; g) Demora no procedimento; h) Execução frustrada por falta de bens; i) Não localização do réu; e j) Litispendência. Algumas têm natureza técnico-processual, como a falta de interesse processual, a litispendência e a desistência. Outras, como a incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas, a incapacidade do poder judiciário para fazer cumprir suas decisões e a dificuldade de produzir prova técnica, decorrem da falta de estrutura material e técnica do Poder Judiciário ou dos órgãos públicos que lhe deveriam dar apoio.

Essas causas não ocorrem isoladamente nos processos. Geralmente a falta de efetividade apresenta uma série de concausas, que se somam e potencializam. Para fins de estudo, no entanto, procurou-se catalogar as principais causas, identificando a predominante em cada processo em que o índice de efetividade ficou abaixo de 2.

Tabela 64 – Principais causas da baixa efetividade: geral

Incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas	Incapacidade do poder judiciário para fazer cumprir suas decisões	Incompetência	Desistência do legitimado ativo	Dificuldade de produzir prova técnica	Falta de interesse processual	Demora no procedimento	Execução frustrada por falta de bens	Não localização do réu	Litispendência	Total
6	1	3	3	1	21	34	7	8	1	85
7,06%	1,18%	3,53%	3,53%	1,18%	24,71%	40,00%	8,24%	9,41%	1,18%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

As duas principais causas, no geral, são a falta de interesse processual, com 24,71%, e a demora no procedimento, com 40%. A primeira decorre da resistência de alguns juízes das varas cíveis e de fazenda pública, especialmente da 6ª, em determinar o processamento das ACPA atípicas, resolvendo indeferir a petição inicial, sob o argumento de falta de interesse processual do Ministério Público. A segunda encontra explicação em multiplicidade de motivos, entre os quais se pode destacar: a) os “tempos mortos” do processo; b) a alteração da competência das varas cíveis da capital, que antes era geral e depois concentrou-se na 2ª Vara Cível; c) a participação do poder público; d) a necessidade de expedição de precatórias, dentre outros.

A visualização dessas causas segundo o tipo de ação ajuda a esclarecer melhor

esse quadro (Tabela 65).

Tabela 65 – Principais causas da baixa efetividade: ACPA atípica

Incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas	Incapacidade do poder judiciário para fazer cumprir suas decisões	Incompetência	Desistência do legítimo ativo	Dificuldade de produzir prova técnica	Falta de interesse processual	Demora no procedimento	Execução frustrada por falta de bens	Não localização do réu	Litispendência	Total
0	0	0	2	0	21	32	7	8	0	70
0,00%	0,00%	0,00%	2,86%	0,00%	30,00%	45,71%	10,00%	11,43%	0,00%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Como as mais numerosas causas da baixa efetividade entre as ACPA atípicas aparecem, com já se imaginava, a falta de interesse processual, com 45,71%, e a demora no procedimento, 45,71%. A primeira causa é ocasional, devendo ser superada pela pacificação do entendimento firmado pelo TJAP de que há interesse processual do Ministério Público para promover ação civil pública no caso de poluição sonora de baixo impacto, ainda que o poluidor tenha sofrido sanção nas esferas administrativa e penal. A segunda é estrutural, e acomete não só esse tipo de processo, mas todos os que implicam em necessidade de exigir do réu uma prestação.

Tabela 66 – Principais causas da baixa efetividade: ACPA típica

Incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas	Incapacidade do poder judiciário para fazer cumprir suas decisões	Incompetência	Desistência do legítimo ativo	Dificuldade de produzir prova técnica	Falta de interesse processual	Demora no procedimento	Execução frustrada por falta de bens	Não localização do réu	Litispendência	Total
6	1	3	1	1	0	2	0	0	1	15
40,00%	6,67%	20,00%	6,67%	6,67%	0,00%	13,33%	0,00%	0,00%	1,18%	100,00%

Fonte: elaboração própria com base nos dados colhidos por este pesquisador.

Aqui, aparecem causas específicas das ações civis públicas, particularmente as ambientais, as quais revelam os limites e fragilidades do Poder Judiciário. A principal, de longo, com 40%, é a dificuldade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas. Nas

ações em que, para resolver a conflito, há necessidade de exigir do poder público a implementação de alguma medida de programas de políticas públicas, como ocorre na gestão dos resíduos sólidos e da ocupação do solo urbano, há enorme dificuldade dos juízes em conduzir o processo rumo a uma solução. Em regra, demora-se muito a decidir, e, quando se decide, dificilmente se consegue efetivar a decisão. Busca-se resolver de forma amigável, mas sem o uso de um método eficiente. Há longos períodos de “tempos mortos”, aqui e ali interrompidos por impulso do juízo, de ofício ou por provocação do autor. Nesses processos, a presença do poder público também é concausa de atraso. Os acordos também são em menor quantidade e com menor índice de cumprimento. Enfim, são as ACPA típicas, com todos os problemas que lhe são inerentes.

A segunda maior causa de falta de efetividade, com 20%, é a incompetência da justiça estadual, situação que ocorre com certa frequência nas ACPA típicas no Amapá, principalmente em razão de não ter ocorrido ainda a transferência das terras da União para o Estado. Há também a questão competência material concorrente entre União, Estados e Municípios, que faz com que muitas vezes haja sobreposição de interesses, fazendo a União ou o Ministério Público intervir no feito, o que, por força do disposto no inciso I do art. 109 da CFRB1988, atrai a competência jurisdicional da Justiça Federal.

É evidente que, nesse caso, fala-se em falta de efetividade no âmbito da Justiça Estadual, até o momento em que nela se desenvolveu o processo. Não houve um acompanhamento do destino desses processos depois que passaram à Justiça Federal.

Salvo para as questões processuais em que não há solução aparente, como a da incompetência, a qual nem chega a constituir propriamente um problema, os demais problemas podem ser resolvidos ou, pelo menos, ter seus efeitos negativos minorados por algumas medidas.

De todas, pelo que se viu ao longo do trabalho, a mais importante é o investimento nos métodos consensuais de resolução de conflitos. Os melhores resultados em termos de efetividade ocorreram nos processos em que houve acordo, ou seja, naqueles em que o réu participou realmente do contraditório, ajudando a construir a decisão que soluciona o caso. Desse modo, é muito importante empreender todos os esforços para que o réu compareça em juízo, evitando-se a participação apenas ficta, bem como criar oportunidades para que haja tentativas de conciliação. Fundamental também é o investimento na formação de juízes e servidores em mediação socioambiental, munindo-os das ferramentas técnicas necessárias para enfrentar os casos mais complexos, que envolvem grande número de interessados.

Só com isso, já se eliminariam ou diminuiriam muitas das causas apontadas, inclusive a demora no procedimento, umas das mais comuns.

Além disso, é necessário que juízes tenham formação complementar em políticas públicas ambientais, para que possam entender o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e toda a rede administrativa relacionada à área ambiental, e, assim, dar decisões que possam ser implementadas com mais facilidade. Decisões que ignoram as normas que regem a política nacional do meio ambiente têm pouca chance de sucesso quanto a implementação.

Alguns óbices processuais, com os que levaram à extinção em massa das ACPA atípicas em Macapá podem ser resolvidas com o uso de novos instrumentos processuais, como o IRDR, que gera decisão vinculativa para juízes de primeiro grau, diferentemente do que ocorre com a súmula, que tem força apenas persuasiva.

CONCLUSÃO

A sustentabilidade ambiental tornou-se uma preocupação onipresente na vida moderna, com repercussões em todas as esferas da vida humana, muito em razão da percepção de que a humanidade destrói, de forma acelerada, as bases de sua própria existência. Desde os anos 1950, mas principalmente a partir da década de 1970, cresceu enormemente a consciência de que existe uma grave crise ambiental, marcada pelo esgotamento gradual dos recursos naturais não renováveis e pela sobrecarga dos ecossistemas, e que o ser humano é o principal responsável por ela. Constatou-se que foi o DDT usado no combate de insetos que causou o envenenamento de um sem número de pássaros; a deflorestação em massa que provocou a extinção de inúmeras espécies vegetais e animais; a emissão de poluentes das fábricas que contaminou o ar das cidades, rios e mares. A consciência da crise e de quem é o responsável também trouxe a consciência de quem pode enfrentá-la e, se não vencer, pelo menos reduzir seus efeitos deletérios.

O despontar desse novo valor primordial para a vida humana, assim como a percepção de que era preciso adotar uma outra posição diante do meio ambiente, logo fez com que o Direito viesse dar sua contribuição, já que é uma técnica com grande aptidão para firmar expectativas e firmar ou mudar comportamentos. No plano internacional, com a celebração de acordos e protocolos versando sobre meio ambiente em seus mais diversos aspectos, criou-se uma base normativa para a regulação dos sujeitos de direito, principalmente para os Estados. De início, muitos desses documentos internacionais eram apenas declarações e compromissos sem força vinculante, sem aptidão para obrigar os Estados a cumprirem seus termos. Porém, não demorou muito para que começassem a ser firmados outros, que implicavam em vinculação jurídica e sanções para os transgressores.

No plano do ordenamento jurídico interno dos Estados, essa legislação internacional, somada à pressão do movimento ambientalista, que se difundiu mundo afora, gerou, entre outros fatores, a edição de leis estabelecendo de forma coativa deveres perante o meio ambiente, como ocorreu no Brasil, com a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente. Também teve grande importância o movimento de constitucionalização do meio ambiente, sendo belo exemplo disso o ocorrido com a Constituição Brasileira de 1988, que dedicou um capítulo inteiro ao meio ambiente, previu a existência do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e talvez o mais importante, transformou a sustentabilidade ambiental uma dimensão inseparável da atividade econômica e de direitos

como o da propriedade.

A CFBR1988 fez mais. Criou para o Estado brasileiro, em todas as suas esferas e níveis, um dever geral de consideração com o meio ambiente, com o objetivo de preservá-lo e protegê-lo para as presentes e futuras gerações. Esse dever alcança todos os órgãos e agentes públicos, não importando a função que desempenham. Com relação às instituições principais que compõem os poderes ou funções essenciais do Estado, quais sejam Legislativo, Executivo e Judiciário, cabem a elas as missões mais importantes. Ao Poder Legislativo incumbe o papel fundamental de, precipuamente, implantar e aperfeiçoar a ordem jurídica ambiental, votando leis e outros atos normativos que ajudem a realizar o projeto do legislador constituinte. Ao Poder Executivo cumpre implementar, dar concretude, aos objetivos estabelecidos na Constituição e nas leis quanto à preservação e promoção do meio ambiente, especialmente por meio do planejamento e execução de políticas públicas ambientais. Restou ao Poder Judiciário a missão também de dar concretude aos ditames constitucionais e legais relativos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas por meio de sua atividade precípua, que é de, pelo processo judicial, apreciar as alegações de ameaça de dano ou dano atual a esse interesse difuso.

O que se acabou de dizer constitui a base fundamental para que se possa afirmar que existe na CFBR1988 a previsão de um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, como decorrência dele, também um dever de promover e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Isso, por sua vez, dá sustentação para se afirmar que, tal qual ocorreu com os direitos fundamentais de primeira e segunda geração, cujo reconhecimento e efetivação mudaram a conformação do Estado, a existência de um direito tão amplo, importante e que se põe de forma transversal na organização estatal leva a se aceitar a dimensão da sustentabilidade ambiental como um aspecto inerente ao Estado brasileiro. Essa nova dimensão pode ser sintetizada na fórmula Estado Democrático de Direito Ambiental.

É óbvio que, como as outras dimensões do Estado, ligadas aos direitos de liberdade e igualdade, a sustentabilidade ambiental não se realiza pelo simples fato de constar na Constituição. É apenas uma promessa: o fato de ter o selo do legislador constituinte não torna mais realizável do que tantas outras que ficaram no papel. Basta ver a situação da maioria da população do Brasil quanto aos direitos sociais. Há uma pretensão de facticidade em todo ato normativo, pois o direito que não se realiza, ou não tem pelo menos essa pretensão, sequer pode ser chamado de direito.

O principal obstáculo a se transformar em realidade fática nessa nova dimensão

jurídica do Estado é a forma como se apresenta a sociedade moderna, que passa gradativamente da sociedade industrial típica da primeira modernidade para a “sociedade de risco”. Nessa nova forma de organização social, a sociedade moderna vai, pouco a pouco, perdendo as certezas e os controles que tinha na primeira modernidade, passando a conviver com riscos e ameaças invisíveis e difusas oriundas da atividade econômica, os quais minam a percepção de segurança que antes imperava. Os riscos potenciais se tornam onipresentes, mas não incontroversos, pois são objeto de debate entre cientistas, políticos e jurídicos, quanto a sua existência ou não, até que se transformem em ameaças ou danos concretos, como a doença da vaca louca, o rompimento da Barragem de Mariana ou mesmo o aquecimento do clima.

Em uma sociedade com esse feito, há grande dificuldade de o Estado implementar a dimensão da sustentabilidade ambiental, pois isso requer, por um lado, a inibição de inovações técnicas que ainda não estão suficientemente conhecidas quanto aos seus possíveis efeitos negativos, como, por exemplo, o uso de organismos geneticamente modificados na cultura de plantas e animais para alimentação humana e, de outro, uma atuação forte quanto à responsabilização administrativa, civil e penal dos causadores de danos ambientais. O Estado tem grande dificuldade de atuar nos dois aspectos. Quanto ao primeiro, em razão da sociedade moderna, em sua fase atual, depende de exigir inovações contínuas e cada vez mais rápidas. Quanto ao segundo, porque os riscos potenciais, assim como os danos ambientais, têm causalidade múltipla e difusa, podendo facilmente ser atribuídos a todos, pois todos têm alguma parcela de responsabilidade, mas dificilmente a alguém especificamente.

Uma repercussão muito importante dessa nova forma de ser da sociedade moderna é o enfraquecimento do poder político dos Estados nacionais, que vêm, em razão da globalização econômica e do globalismo cultural, aumentar a porosidade de suas fronteiras, incapazes de conter o fluxo ininterrupto e cada vez mais intenso de pessoas, capitais, mercadorias e principalmente informação. Nessa nova fase o capital se torna fluido, assim como as relações sociais de modo geral, podendo se movimentar à vontade, para onde melhores sejam as condições. Com isso, os Estados, principalmente os mais pobres, precisam fazer concessões de ordem fiscal, mas também ambiental, para manter os investimentos dos grandes empreendedores. Esse menor rigor nas exigências ambientais manifesta-se, expressamente, pela mitigação dos ditames legais ou, implicitamente, simplesmente deixando de aplicar a legislação cabível. Não é muito difícil notar isso nos empreendimentos minerários e hidroelétricos, comuns no Estado do Amapá, os quais, recebendo incentivos fiscais para aqui se instalarem, têm causado mais danos do que trazido benefícios ao povo amapaense.

Essa é a encruzilhada em que se encontra o Estado brasileiro no momento presente: precisa tornar-se mais forte, no sentido institucional e material, para conseguir fazer da sua dimensão jurídico-ambiental uma realidade. Mas ao invés disso se enfraquece diante de uma sociedade que quer cada vez mais liberdade de atuação econômica e menos amarras legais.

Nesse contexto difícil, o Poder Judiciário, que exerce a função de dizer e aplicar o direito em caso de conflitos subjetivos e objetivos, individuais ou coletivos, tem papel decisivo. No campo ambiental, cabe-lhe primeiramente resolver os conflitos surgidos pela ameaça ou lesão efetiva ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos deveres jurídicos-ambientais que lhe são correlatos, a partir das diretrizes ambientais fixadas na Constituição e na legislação ambiental infraconstitucional, dizendo nos casos concretos se há ou não direito a ser tutelado.

Como, por força do princípio do devido processo legal, especialmente quanto ao desdobramento contido no princípio da inércia da jurisdição, o Poder Judiciário somente age mediante provocação, imprescindível a existência de instrumentos processuais aptos ao ingresso em juízo e à tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mas também de representantes adequados para ajuizar a demanda coletiva, já que se trata de direito difuso que não pode ter titular individual.

A maior parte desses obstáculos à defesa judicial dos direitos difusos foi superada com a promulgação da Lei da Ação Civil Pública, que além de criar o instrumento processual adequado, estabeleceu um amplo rol de legitimados autônomos, tanto vindos do Estado, quanto da sociedade civil organizada. É verdade que houve ampla predominância dos primeiros. Isso acabou por se refletir na prática do ajuizamento dessas ações, em que o Ministério Público aparece como o autor amplamente majoritário. Essas mudanças representaram para o Brasil a chegada da segunda onda de acesso à justiça mencionada por Cappelletti.

O acesso à justiça, no caso do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, assim como dos direitos em geral, não se resume à mera garantia do ingresso em juízo, mas, na verdade, ao acesso a uma ordem jurídica justa e efetiva. Nesse sentido, a alegação de violação a esse direito deve ser apurada em processo regular, no qual se garanta contraditório substancial e efetivo aos contentores, bem como decisões adequadas aos termos da Constituição e da legislação pertinente, dadas em tempo razoável. E, tão importante quanto, se reconhecida a violação ou ameaça ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a adoção de medidas capazes de torná-lo efetivo na realidade da vida.

Nesse sentido, para se saber se o Poder Judiciário está exercendo adequadamente seu papel constitucional quanto à implementação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, via de consequência, contribuindo de forma positiva para concretizar a dimensão ambiental do Estado brasileiro, é necessário analisar sua atuação no âmbito específico da ação civil pública ambiental, com o objetivo de verificar sua efetividade. Sem essa verificação, não se pode dizer se o direito de acesso à justiça quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está sendo realmente garantido ou se existe um acesso apenas formal.

Ciente dos problemas que cercam esse tipo de ação e o respectivo processo, seja por meio da literatura especializada, seja pelo conhecimento em direito deste pesquisador com vida forense, elaborou-se uma hipótese de pesquisa de que, a par de uma legislação, que embora não seja perfeita, é suficiente e adequada para promover a proteção do meio ambiente em juízo, o grau de efetividade das decisões em ações civis públicas ambientais é baixo, apresentando como causa principal as deficiências estruturais do Poder Judiciário e do Poder Executivo, que não dispõem dos meios materiais necessários ao cumprimento dos julgados, especialmente aqueles que veiculam decisões que envolvem a necessidade de implantação ou implementação de políticas públicas ou que envolvem interesses econômicos de grande monta.

A partir do princípio do acesso à justiça na concepção acima referida, entendeu-se que a efetividade do processo deve ser analisada com base em duas variáveis, uma independente, os resultados concretos gerados, e outra dependente, o tempo que se levou para produzi-los. Sem resultados concretos, o processo não serve para nada, não passando de um exercício inútil de atividade estatal e uma pseudo garantia de acesso à justiça. Mas os resultados não são suficientes para se ter por efetivo o processo, pois se vierem tardiamente, em tempo demasiado longo, terão perdido muito de sua aptidão para a satisfação do direito reconhecido judicialmente. Isso é especialmente verdadeiro em relação ao meio ambiente, cuja natureza dinâmica exige primeiramente que se evite o dano ou, não havendo isso, que a reparação, sob a forma de restauração, venha rapidamente, sob pena de o direito se resolver em compensação pecuniária.

Para se fazer a averiguação acima referida, propõe-se um método quantitativo-qualitativo, que leva em consideração essas variáveis na análise de um grupo de ações civis públicas ajuizadas na Justiça do Estado do Amapá, no período de 2010 a 2014, tendo como objeto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em suas mais variadas manifestações.

Após uma triagem inicial, foram selecionados os 250 processos de ações civis públicas ambientais ajuizadas no período em todas as comarcas do Estado do Amapá. Ao examinar tais processos, constatou-se que a maior parte deles, 225, tinha como objeto ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público na comarca de Macapá, versando sobre a prática de poluição sonora supostamente praticada por particulares, geralmente pessoas físicas. Essas são ações de pouquíssima repercussão, de conteúdo repetitivo e com baixo grau de complexidade, que, talvez por isso mesmo, após a superação da controvérsia acima referida, tenham recebido tratamento homogêneo por parte de todos os juízos cíveis, terminando, em sua maioria, com acordos ou condenações. Por essas razões, entendeu-se que não havia necessidade de examiná-los na sua totalidade, bastando, para se ter uma boa ideia de sua efetividade, trabalhar como uma amostra aleatória simples, que se definiu em 143 processos escolhidos aleatoriamente, mediante sorteio feito com o emprego do Excel. O número total de processos da comarca de Macapá a serem analisados ficou em 157, resultado da soma dos 143 processos de ACPA com objeto poluição sonora, com os 14 processos que versam sobre outros temas. Sobraram apenas 25 processos no período de 4 anos que não versam sobre poluição sonora, dos quais 14 são da comarca de Macapá e 11 de outras comarcas.

Esses processos versando sobre poluição sonora de baixo impacto foram classificados como ações civis públicas atípicas, pois envolvem conflitos ambientais de menor complexidade e fácil resolução, assemelhando-se muito às ações individuais. Em contraposição, qualifica-se como ação civil pública típica aquela que tem como objeto conflitos socioambientais de maior magnitude e complexidade, com presença do poder público no polo passivo, e cuja resolução exige providências de maior alcance. São justamente esses processos que apresentam maiores problemas quanto à efetivação da proteção ambiental pela via jurisdicional.

No final, alcançou-se a soma de 168 processos a serem examinados, ou seja, 143 da amostra de poluição sonora da capital, mais 14 de outros assuntos também da capital e 11 do interior, com base no qual se poderá ter uma percepção bastante significativa da efetividade das ACPA no Estado do Amapá.

A proposta foi de examinar todos os processos selecionados, nos quais se verificou o detalhado a seguir.

O tempo padrão de duração do processo (TPDP) para a conclusão de um processo da espécie, que sempre seguirá o procedimento ordinário, será: (a) de 102 dias para os casos que envolvem apenas questões de direito, sem produção de prova, que podem ser acrescidos

de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 15, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (b) de 244 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória; (c) de 259 dias, para os casos em que haja produção de prova, sem audiência preliminar e de instrução, que podem ser acrescidos de 45 dias, caso haja ente público no polo passivo, mais 60, se houver litisconsortes passivos, e mais 30 se houver necessidade de expedição de carta precatória.

A partir desse prazo inicial, em uma análise qualitativa, faz-se a avaliação global dos demais critérios, quais sejam, a complexidade da causa, o comportamento dos litigantes (CL), comportamento da autoridade judicial (CAJ) e a relevância do interesse (RI), de forma simplificada, estabelecendo quatro graus de medição da razoável duração do processo, quais sejam, baixo (1), médio (2) e alto (3), o qual será multiplicado pelo TPDP identificado no item 1, obtendo-se o tempo razoável de duração do processo (TRDP) para cada processo específico. Em seguida, apura-se o tempo efetivo de duração de cada processo (TEDP), entre a data da distribuição e a data final, que será a do arquivamento ou, caso o processo ainda esteja em andamento, a data fixada para fins desta pesquisa, que é 12/12/2016. Por fim, apura-se o índice de duração de cada processo (IDP), dividindo-se TEDP por TRDP. Os resultados são catalogados em quatro categorias, quais sejam: rápido (1), quando o resultado for de 0,1 a 2 vezes o valor de TRDP; razoavelmente rápido (2), quando for de 2,1 a 3 vezes esse valor; lento (3), quando for igual a 3,1 a 4 vezes o valor de TRDP; e muito lento; quando for igual a 4,1 mais vezes o valor de TRDP. A ordem é decrescente, porque quanto menor o tempo, maior a contribuição para um processo efetivo, o que se refletirá na avaliação da efetividade.

A mensuração da efetivação daquilo que foi concedido em antecipação, sentença ou acórdão, quanto às obrigações de fazer, não fazer ou pagar, ou seja, o grau de resultado do processo (RP), será feita em quatro níveis, quais sejam, inexistente (0), quando o processo foi extinto sem julgamento de mérito ou nada do que foi concedido realizou-se no mundo dos fatos; baixo (1), quando até $\frac{1}{4}$ foi cumprido ou obtido; médio (2), quando até metade foi cumprido ou obtido; e alto (3), quando foi cumprido ou obtido mais da metade até a totalidade.

O índice de efetividade do processo (IEP) será obtido subtraindo-se o valor de IDP do valor de RP e, em seguida, dividindo-se o resultado por dois, o que resulta em uma média aritmética entre os dois fatores. Também se convencionaram quatro níveis, quais

sejam, inexistente (0), baixo (1), médio (2) e alto (3). Assim, quanto maior o tempo, menor será o índice de efetividade do processo. Assume-se que toda vez que RP for igual a zero, IEP também será igual a zero, independentemente do valor de IDP, pois se não houve resultado, relevância nenhuma tem o tempo.

Os resultados da pesquisa documental realizada permitiram traçar uma radiografia da atuação da Justiça do Estado do Amapá, lançando luz sobre vários aspectos antes nunca investigados de forma sistemática.

De início, é importante lembrar que, por um lado, a Justiça do Amapá, segundo apurado pelo CNJ, é uma das mais rápidas entre os tribunais de pequeno porte, apresentando baixas taxas de congestionamento ao longo dos últimos anos, inclusive no período de estudo, já servindo isso como parâmetro para comparação com os resultados apurados na pesquisa.

Os dados obtidos podem ser sintetizados nos seguintes termos:

Quanto aos resultados, a começar pelas liminares, verifica-se um total de 15 delas, o que corresponde a apenas 8,93% dos processos. É muito pouco, se se considerar que a tutela de urgência é fundamental para a proteção efetiva do meio ambiente, e ainda mais ao se constatar que, embora tenham sido interpostos muitos agravos (40%), o índice de reforma é baixo (20%).

Pior fica quando se constata que apenas 2 (13,33%) tiveram cumprimento; 1 (6,67%) foi cumprida parcialmente; 5 (33,33%) não foram cumpridas em nenhuma medida; e quanto a 1 (6,67%), não se tem informação registrada sobre o cumprimento ou descumprimento. O desempenho quanto ao cumprimento está muito aquém do que se pode esperar de uma tutela jurisdicional efetiva. Lembrando-se que, como essas decisões não estavam mais sujeitas à revisão dentro do processo, pois ou não foram impugnadas por agravo ou o agravo interposto não foi provido, cabia apenas efetivá-las no mundo dos fatos. Não tendo isso ocorrido, o direito provável da coletividade em relação ao meio ambiente ficou ao desabrigo, tendo esta que suportar o ônus do tempo do processo, beneficiando o réu que provavelmente não tem direito.

A análise dos casos de descumprimento revelou que toda vez que o objeto do processo envolve conflitos sociais mais amplos e complexos, que afetam número elevado de pessoas e demandam a implementação de políticas públicas, o Poder Judiciário não consegue enfrentar adequadamente. Tem dificuldade de decidir e, quando decide, de fazer cumprir suas decisões.

No que tange às sentenças, 24,76% das ACPA atípicas tiveram resultado igual a 0, ou seja, em que o cumprimento do que foi determinado na sentença não se realizou de modo

algum. Já 70,48% alcançaram resultado igual a 4, ou seja, o máximo previsto na categorização elaborada para este estudo em termos de resultado. Os demais parâmetros, 2 e 3, ficaram com apenas 2,86% e 0,95% dos processos. Significa dizer que o desempenho do judiciário amapaense nesse tipo de processo, apesar dos percalços e problemas enfrentados, especialmente quanto ao entendimento de parte da magistratura de que não haveria interesse processual neles, é excelente, produzindo as decisões e sentenças, na sua maioria, efeitos no mundo dos fatos.

Os dados deixam muito clara a superioridade dos resultados obtidos nas ACPA atípicas que tiveram sentenças homologatórias, decorrentes da celebração de acordo nos autos, daquelas em que vigorou a solução adjudicada, com sentença de procedência total ou parcial. Os acordos, em sua grande maioria, 94,52% dos casos, terminaram com satisfação total da pretensão reconhecida em juízo, enquanto apenas 2,74% terminaram em não cumprimento total das obrigações assumidas e 2,74%, com cumprimento parcial. Já nas ACPA atípicas em que foram proferidas sentenças de procedência total ou parcial, 68,97% ficaram sem nenhum tipo de resultado, ou seja, com cumprimento da decisão igual a 0. No polo oposto, tem-se 20,69% das sentenças com cumprimento no máximo. E com 3,45%, o cumprimento parcial em metade e 1/3.

O problema desse tipo de ação, quanto ao resultado, não são os casos em que há sentença, em sua esmagadora maioria, de mérito, nem a falta de cumprimento destas, mas sim aqueles em que foi proferida sentença extintiva sem resolução do mérito, correspondendo a 26,57% em relação ao número total de processos desse tipo.

Os resultados obtidos nas ACPA típicas, por sua vez, estão muito longe dos alcançados nas ACPA atípicas. Dos 12 processos, em 5, isto é, 41,67%, a sentença favorável resultou em nenhum cumprimento, enquanto 7, ou seja, 58,33%, acabaram alcançando resultado 4, indicando que tudo o que foi garantido pela sentença realizou-se no mundo dos fatos. A percepção imediata é de que, nesses processos, a atuação do Poder Judiciário tem desempenho bem inferior, embora ainda positivo. Contribui para isso o fato de que eles tratam de problemas mais complexos, como os que demandam implementação de políticas públicas e, por isso, atraem a presença do poder público, ou questões relativas a grandes interesses econômicos.

O bom resultado dos acordos judiciais verificados nas ACPA atípicas repete-se aqui, em escala um pouco menor. 85,71% dos processos em que houve acordo obtiveram resultado 4, enquanto 14,29%, resultado 0. Isso é bem alentador, pois significa que o potencial dos métodos alternativos de resolução de conflitos para acelerar e conferir

efetividade aos processos de ACPA é enorme, mesmo para aquelas que envolvem questões complexas.

A única sentença de procedência proferida nos processos das ACPA típicas alcançou resultado 4, mas o número reduzido não permite chegar a um prognóstico.

O problema desse tipo de ação, quanto ao resultado, não são os casos em que há sentença, em sua esmagadora maioria, de mérito, mas sim aqueles em que não foi proferida sentença, correspondendo a 44%, ou seja, dos 25 processos de ACPA típica, 11 enquadram-se nessa hipótese.

Com relação ao tempo, verifica-se que os processos em sua maioria tramitaram bem rápido. Basta ver que a maioria se concentra na casa de 0,1 a 2 (60,12%) e de 2,1 a 3, com bem poucos entre 3,1 e 4 (7,74%) e mais de 4 (17,86%). Esses números positivos em termos de celeridade são impulsionados principalmente pelo desempenho nos processos das ACPA atípicas, que tramitam com muita rapidez, em razão da simplicidade da causa e da padronização procedimental e decisória alcançada. Esses processos beneficiam-se da celeridade, que tem sido uma das características do TJAP. A maioria deles termina com acordo, já na primeira audiência, transitando em julgado imediatamente, com arquivamento em seguida. A solução consensual tem um peso enorme nessa celeridade. Com efeito, 55,94% dessa espécie se concentra na faixa de menor duração, enquanto 13,99% na seguinte. Assim, quase 70% dos processos das ACPA atípicas podem ser considerados com de duração razoável.

Ao contrário do que se poderia imaginar, com base nas análises anteriores, os processos ACPA típicas, nesse quesito, apresentam resultados até melhores do que as ACPA atípicas. Com efeito, tendo 84% das ações inserido-se na faixa mais baixa de duração do processo e não havendo nenhum na faixa correspondente aos índices mais altos, seria possível pensar que o tempo não é um problema para esse tipo de processo. Não é bem assim, contudo. Dois pontos devem ser considerados. Primeiro, dos 25 processos analisados, 9 foram ajuizados em 2014 e 1 em 2013. Significa dizer que estavam mais próximo do fim do período de análise, sendo beneficiados pelo fato de o ajuizamento estar mais próximo da data final da pesquisa (12/12/2016), o que importa em um menor tempo de duração real do processo para fins de cálculo. Soma-se a isso o fato de, como são processos com causas, em regra, muito complexas, que têm a participação do poder público, o tempo de duração razoável é mais elevado, importando, no cálculo final em um IDP mais baixo.

Assim, com a ressalva acima, confirma-se o que já vinha sendo observado desde o início da análise dos dados: são categorias de ACPA com feições bem diferentes e com duas

velocidades, uma mais célere, próxima do tempo médio da generalidade das ações que tramitam na Justiça do Amapá, e outra mais lenta, mais distante desse padrão. Aquelas terminam, e normalmente rápido; estas prolongam-se no tempo e tendem a não terminar. Isso se deve principalmente ao fato de as ACPA atípicas serem, essencialmente, ações que envolvem microlesões ao meio ambiente, apresentando complexidade mínima, o que faz com que sejam, em sua maioria, encerradas por meio de acordo, o qual geralmente é cumprido. Já as ACPA típicas são ações que têm por objeto questões de maior complexidade, que envolvem direta ou indiretamente políticas públicas e grande interesse econômico, o que normalmente atrai a participação do poder público.

Na análise da efetividade foram levados em consideração todos os processos, salvo aqueles em que o pedido foi julgado improcedente por sentença transitada em julgado, pois, nesse caso, considera-se que foi definitivamente afastada a alegação de violação ao meio ambiente, desde que a razão da improcedência não tenha sido insuficiência de provas. A inclusão dos processos em que houve extinção sem julgamento de mérito, na perspectiva aqui adotada, indica que houve uma falha do sistema, seja por parte do legitimado ativo para a ACPA, que deixou de apresentar a demanda em termos adequados, seja por parte do Poder Judiciário, que não deu a devida atenção ao princípio da primazia do julgamento de mérito.

Os dados mostram um resultado final não muito positivo. Com efeito, estando 48,45% das ações com efetividade 0, tem-se que quase metade das ACPA ajuizadas de 2010 a 2014 ou, de um lado, não alcançaram nenhum resultado em termos de definição do direito ou de sua efetivação ou, de outro, demoram tanto que o tempo tornou nulo o resultado alcançado. Como o período de quatro anos não é tão longo para a tramitação de um processo, do ajuizamento ao cumprimento, o problema está mais nos resultados do que no tempo. Do outro lado da tabela, verifica-se que 8,70% alcançaram o índice de 2,1 a 3 e 39,13%, de 3,1 a 4.

Esses números sofreram forte influência das sentenças de extinção sem resolução de mérito, proferidas especialmente nas ACPA atípicas ajuizadas em Macapá, cujo resultado, por não resolver o mérito, foi sempre 0, o que, conseqüentemente, também levou a zero a efetividade. Isso é confirmado pela análise isolada da efetividade das ACPA atípicas, nas quais 8,70% ficaram entre 2,1 a 3 e 39,13%, entre 3,1 a 4 na escala de efetividade.

Muito pior é o desempenho das ACPA típicas, nas quais há índices muito baixos de efetividade, chegando a 66, 67% de efetividade 0, enquanto, na outra ponta, da máxima efetividade, encontra-se apenas 33,33%. A análise segmentada dos dados feita ao longo dos tópicos anteriores já indicava que não se deveria esperar muito em termos de efetividade nesses casos.

O fator decisivo para o desempenho ruim é, conforme já se comentou, o número elevado de processos desse tipo que não são sentenciados, não gerando qualquer resultado prático.

75% das ACPA em que houve acordo tiveram índice de efetividade entre 3,1 e 4, ou seja, dos mais altos. Ao se somar a isso os 15% que ficaram entre 2,1 e 3, alcança-se o percentual de 90% de avaliação positiva da efetividade no caso das sentenças homologatórias. Com efetividade 0, ficaram apenas 6,25% das ações e, 0,11, 1,25%.

Quando se voltam os olhos aos processos que tiveram sentença de procedência total ou parcial, os números se invertem. 73,33% das ações em que houve julgamento favorável total ou parcial não alcançaram qualquer efetividade ao longo do período de estudo. No polo oposto, apenas 10% desses processos tiveram resultado próximo do máximo. Há também 6,67% de processos que chegaram a ter efetividade positiva, segundo a escala adotada. 10% ficaram no meio da tabela.

Ao proceder a análise em separado das ACPA típicas e atípicas, segundo o tipo de sentença, continua a se manter a diferença acima, com algumas pequenas variações, valendo a mesma análise. Com relação às ACPA típicas, há algumas mudanças mais significativas, embora ainda continuem se sobressaindo os resultados das ações em que foi celebrado acordo. Com efeito, 6 em 7, ou seja, 85,71% conseguiram alto índice de efetividade.

Tudo isso reforça ainda mais a conclusão de que o uso de meios consensuais de resolução de conflitos é o melhor caminho para se alcançar efetividade do processo nas ações civis públicas ambientais.

Foram identificadas dez causas principais relacionadas à baixa efetividade do processo, quais sejam: a) Incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas; b) Incapacidade do Poder Judiciário para fazer cumprir suas decisões; c) Incompetência; d) Desistência do legitimado ativo; e) Dificuldade de produzir prova técnica; f) Falta de interesse processual; g) Demora no procedimento; h) Execução frustrada por falta de bens; i) Não localização do réu; e j) Litispendência. Algumas têm natureza técnico-processual, como a falta de interesse processual, a litispendência e a desistência. Outras, como a incapacidade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas, a incapacidade do Poder Judiciário para fazer cumprir suas decisões e a dificuldade de produzir prova técnica decorrem da falta de estrutura material e técnica do Poder Judiciário ou dos órgãos públicos que lhe deveriam dar apoio.

Essas causas não ocorrem isoladamente nos processos. Geralmente a falta de efetividade apresenta uma série de concausas, que se somam e potencializam. Para fins de estudo, no entanto, procurou-se catalogar as principais causas, identificando a predominante

em cada processo em que o índice de efetividade ficou abaixo de 2.

As duas principais causas, no geral, são a falta de interesse processual, com 24,71%, e a demora no procedimento, com 40%. A primeira decorre da resistência de alguns juízes das varas cíveis e da fazenda pública, especialmente da 6ª, em determinar o processamento das ACPA atípicas, resolvendo indeferir a petição inicial, sob o argumento de falta de interesse processual do Ministério Público. A segunda encontra explicação em multiplicidade de motivos, entre os quais se podem destacar: a) os “tempos mortos” do processo; b) a alteração da competência das varas cíveis da capital, que antes era geral e depois concentrou-se na 2ª Vara Cível; c) a participação do poder público; d) a necessidade de expedição de precatórias, dentre outros.

Como as mais numerosas causas da baixa efetividade entre as ACPA atípicas aparecem, com já se imaginava, a falta de interesse processual, com 45,71%, e a demora no procedimento, 45,71%. A primeira causa é ocasional, devendo ser superada pela pacificação do entendimento firmado pelo TJAP de que há interesse processual do Ministério Público para promover ação civil pública no caso de poluição sonora de baixo impacto, ainda que o poluidor tenha sofrido sanção nas esferas administrativa e penal. A segunda é estrutural e acomete não só esse tipo de processo, mas todos os que implicam em necessidade de exigir do réu uma prestação.

A análise isolada das ACPA típicas mostra causas específicas das ações civis públicas, particularmente as ambientais, as quais revelam os limites e fragilidades do Poder Judiciário. A principal, de longo, com 40%, é a dificuldade do Poder Judiciário de lidar com políticas públicas. Nas ações em que, para resolver a conflito, há necessidade de exigir do poder público a implementação de alguma medida de programas de políticas públicas, como ocorre na gestão dos resíduos sólidos e da ocupação do solo urbano, há enorme dificuldade dos juízes em conduzir o processo rumo a uma solução. Em regra, demora-se muito a decidir e, quando se decide, dificilmente se consegue efetivar a decisão. Busca-se resolver de forma amigável, mas sem o uso de um método eficiente. Há longos períodos de “tempos mortos”, aqui e ali interrompidos por impulso do juízo, de ofício ou por provocação do autor. Nesses processos, a presença do poder público também é concausa de atraso. Os acordos também são em menor quantidade e com menor índice de cumprimento. Enfim, são as ACPA típicas, com todos os problemas que lhe são inerentes.

A segunda maior causa de falta de efetividade, com 20%, é a incompetência da justiça estadual, situação que ocorre com certa frequência nas ACPA típicas no Amapá, principalmente em razão de não ter ocorrido ainda a transferência das terras da União para o

Estado. Há também a questão competência material concorrente entre União, Estados e Municípios, que faz com que muitas vezes haja sobreposição de interesses, fazendo a União ou o Ministério Público intervir no feito, o que, por força do disposto no inciso I do art. 109 da CFRB1988, atrai a competência jurisdicional da Justiça Federal.

Salvo para as questões processuais em que não há solução aparente, como a da incompetência, a qual nem chega a constituir propriamente um problema, os demais problemas podem ser resolvidos ou, pelo menos, ter seus efeitos negativos minorados por algumas medidas.

De todas, pelo que se viu ao longo do trabalho, a mais importante é o investimento nos métodos consensuais de resolução de conflitos. Os melhores resultados em termos de efetividade ocorreram nos processos em que houve acordo, ou seja, naqueles em que o réu participou realmente do contraditório, ajudando a construir a decisão que soluciona o caso. Desse modo, é muito importante empreender todos os esforços para que o réu compareça em juízo, evitando-se a participação apenas ficta, bem como criar oportunidades para que haja tentativas de conciliação. Fundamental também é o investimento na formação de juízes e servidores em mediação socioambiental, munindo-os das ferramentas técnicas necessárias para enfrentar os casos mais complexos, que envolvem grande número de interessados.

Só com isso, já se eliminariam ou diminuiriam muitas das causas apontadas, inclusive a demora no procedimento, uma das mais comuns.

Além disso, é necessário que juízes tenham formação complementar em políticas públicas ambientais, para que possam entender o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e toda a rede administrativa relacionada à área ambiental e, assim, dar decisões que possam ser implementadas com mais facilidade. Decisões que ignoram as normas que regem a política nacional do meio ambiente têm pouca chance de sucesso quanto à implementação.

Alguns óbices processuais, com os que levaram à extinção em massa das ACPA atípicas em Macapá, podem ser resolvidas com o uso de novos instrumentos processuais, como o IRDR, que gera decisão vinculativa para juízes de primeiro grau, diferentemente do que ocorre com a súmula, que tem força apenas persuasiva.

Os dados coletados são compatíveis com as análises e estudos feitos por outros pesquisadores quanto ao desempenho do Poder Judiciário, especialmente quanto às ACPA típicas. Há referências à baixa efetividade. Os resultados obtidos nessa pesquisa confirmam parcialmente isso, mas valendo-se de dados mais concretos e específicos.

A análise dos dados coletados demonstrou que o Poder Judiciário tem grande dificuldade de lidar com casos envolvendo, direta ou indiretamente, políticas públicas, como a de gestão de resíduos sólidos e ocupação do solo urbano, e grandes interesses econômicos, como os atinentes a empreendimentos minerários e do setor hidrelétrico. Nesses processos, demora-se muito a decidir e, quando se decide, demora-se a fazer cumprir o que foi decidido. Por vezes, não existem os recursos materiais necessários à efetivação da decisão, que cai no vazio. Isso reflete a debilidade do Poder Judiciário e do Estado de modo geral.

Muitos dos casos enfrentados por meio da ação pública ambiental, como os de poluição ambiental, decorrem de uma omissão ou insuficiência de ação do Poder Executivo, de colocar em prática a educação ambiental e a fiscalização, com a finalidade de reprimir de modo eficiente essas condutas, o que força o Ministério Público a agir de forma individual.

O mesmo se pode dizer em relação aos empreendimentos industriais e minerários que geram danos ambientais de maior monta. Alguns dos casos decorrem de uma falha na autorização do empreendimento, cujo licenciamento é feito com menos rigor do que deveria. A prova disso são os danos gerados. Há uma tendência de o Estado sempre permitir a instalação de empreendimentos dessa natureza, com a finalidade clara de obter as vantagens decorrentes, que são a geração de empregos, a produção de riqueza e o desenvolvimento econômico.

Tudo isso aponta para duas características fundamentais da sociedade moderna atual, que são, de um lado, a produção de riscos incontroláveis advindos do processo de produção e, de outro, a fluidez do capital, que obriga os Estados a fazerem concessões para atrair empreendimentos, tornando menos rigorosa a atuação na área ambiental, impedindo que se concretize plenamente a dimensão da sustentabilidade ambiental do Estado Democrático de Direito.

Embora não se possa afirmar que o Poder Judiciário falhe completamente em seu papel de contribuir para a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, verifica-se que sua atuação é deficiente. Essa deficiência decorre de vários fatores, alguns inerentes ao Poder Judiciário e outros decorrentes de fatores ligados ao tipo de conflito ambiental. Nas ações civis públicas ambientais típicas, a principal causa da baixa efetividade é resultado da falta de implementação de políticas públicas em áreas essenciais, sendo, por sua vez, uma decorrência da debilidade do Estado como um todo.

Assim, confirma-se parcialmente a hipótese da pesquisa, ficando demonstrado que embora se tenha por dever do Estado brasileiro a promoção da sustentabilidade ambiental, que é uma nova dimensão de sua configuração, esta não encontra realização no mundo dos fatos,

gerando diversos conflitos, os quais, levados ao Poder Judiciário, não encontram, em sua maioria, solução adequada e no tempo devido.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. 4ª ed. Trad. Lori Viali. Porto Alegre: Penso, 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

ALMEIDA, Fernando. **O Bom Negócio da Sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual**. São Paulo: Saraiva, 2003.

ALVES, Sérgio Luís Mendonça. **Estado poluidor**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

AMAPÁ. Governo do Estado. **Conheça o Amapá**. Disponível em: <http://www.amapa.gov.br>. Acesso em 30 out. 2016.

AMAPÁ. Ministério Público do Estado do Amapá. Disponível em: <http://www.mpap.mp.br/>. Acesso em 20 ago. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Justiça do Amapá alcança cem por cento de virtualização nos processos judicializados**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/5487-justi%C3%A7a-do-amap%C3%A1-alcan%C3%A7a-cem-por-cento-de-virtualiza%C3%A7%C3%A3o-nos-processos-judicializados.html>. Acesso em: 16 dez. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Macroestrutura organizacional: Judiciário**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/home/organograma.html>. Acesso em: 30 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000426-12.2009.8.03.0010** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0000750-40.2011.8.03.0007** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0018237-07.2012.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://app.tjap.jus.br/tucujuris/publico/processo/index.xhtml?jsessionid=VrwN4FpO5wYqJgjB3B6-l7B0.host1:ha-server2>. Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0023541-50.2013.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0023979-18.2009.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0028190-63.2010.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0030713-43.2013.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0034068-32.2011.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0043650-56.2011.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Processo n. 0052349-65.2013.8.03.0001** (Ação Civil Pública). Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/> (Consulta rápida). Acesso em: 3 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Quem somos**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/home/conheca-o-tribunal.html>. Acesso em: 30 out. 2016.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Resolução n. 1126/2017, que dispõe sobre a desinstalação da comarca de Serra do Navio e de outras providências**. DJe n. 30/2017, de 30/02/2017.

AMAPÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Amapá. **Súmula n. 15**. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/consultas/sumulas/30-sumulas-tribunal/1747-s%C3%BAmula-15.html> Acesso em: 3 out 2016.

ARAGÃO, Alexandra. Direito Constitucional do Ambiente da União Europeia. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (organizadores). São Paulo: Saraiva, 2007.

ARAÚJO, Lílian Alves de. **Ação civil pública ambiental**. 2ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ARENDDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. Trad.

José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

ASSIS, Araken. Execução na ação civil pública. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; Vincenzo Vigoretti (Org.). **Processo coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: RT, 2014.

AVRITZER, Leonardo et al. **Para uma nova cartografia da justiça no Brasil**: Belo Horizonte: Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, 2010.

BAZZICALUPO, Laura. **Political representation after its deconstruction**. Disponível em: Acesso em: 30 ago 2016.

BECK, Ulrich. **A sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BECK, Ulrich. **La invención de lo político: para una teoría de la modernización reflexiva**. Trad. Irene Merzari. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BECK, Ulrich. **The metamorphosis of the World**. Cambridge: Polity Press, 2016.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Direito e processo: influência do direito material sobre o processo**. São Paulo: Malheiros, 1995.

BELLO FILHO, Ney de Barros. **Pressupostos sociológicos e dogmáticos da fundamentalidade do direito ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BENJAMIN, Antônio Hermann. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição Brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Traduzido por Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant**. Trad. Alfredo Fait. São Paulo: Editora Mandarim, 2000.

BOETTGER, Rafael José Cherfen de Souza. **O controle da poluição sonora na zona urbana de Macapá na esfera penal**. (Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas). Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 466.343/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluzo, j. 3/12/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28466343%2ENUME%2E+OU+466343%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hvf5ss> f. Acesso em: 27 set. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Exposição de motivos da Emenda Constitucional. 45**, de 2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **CNMP decide pela remoção compulsória de promotor de Justiça do MP/AP**. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/9337-cnmp-decide-pela-remocao-compulsoria-de-promotor-de-justica-do-mp-ap>. Acesso em: 20 dez. 2016

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. CUNHA, Alexandre Sanches. **Todas as Constituições brasileiras**. São Paulo: Bookseller, 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Exposição de motivos do Projeto n. 00120-MJ** (Relativo à futura Lei n. 11.232/2005). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MJ/2004/120.htm. Acesso em: 22 dez. 2016.

BRASIL. Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ). Avaliação do impacto das modificações no regime do recurso de agravo e proposta de simplificação do sistema recursal do CPC. **Coleção Diálogos sobre Justiça**. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDcl no REsp 1111562/RN**. 2ª T. Rel. Min. Castro Meira. J. em 01/06/2010. P. no DJe. 16/06/2010

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 1051306/MG**, 2ª Turma, Rel. Min. Herman Benjamin, j. em 16.10.2008, DJe de 10.09.2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello. Decisão monocrática. DJU 04/05/2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF n. 254, 10 a 14 de dezembro de 2001**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo254.htm#Ju%C3%ADzo%20Arbitral:%20Constitucionalidade>. Acesso em: 6 jul. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343/SP**, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cezar Peluzo, j. 3/12/2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28466343%2ENUME%2E+OU+466343%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/hvf5ssf>. Acesso em: 27 set. 2016.

BRÜSEKE, Franz. **A técnica e os riscos da modernidade**. Florianópolis: Ed. UFSC, 2001.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e Políticas Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMBI, Eduardo. Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. **Panóptica**, Vitória, ano 1, n. 6, fev. 2007, p. 1-44. Disponível em: <<http://www.panoptica.org>> Acesso em: 25 de maio de 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional ambiental português e da União Européia. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Grace Northfleet. Porto Alegre: Sergio Fabris, 2002.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à justiça, Juizados Especiais e ação civil pública**: uma nova sistematização da teoria geral do processo. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

CARVALHO, Carlos Eduardo Araújo. Tempo e processo: efetividade e celeridade, às voltas da sempre difícil relação entre a Têmis e o Leviatã. In **Revista Acadêmica da Faculdade de Ciências Jurídicas Prof. Alberto Deodato**. Disponível em: <http://www.kennedy.br/revistadedireito/art/artigo.php?no=4>. acesso em 27/1/2013.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm Acesso em: 27 set. 2016.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE. **Nosso futuro comum**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts&c=#n1359128122487_pointer. Acesso em: 27/11/2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2011 (ano-base 2010)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2012 (ano-base 2011)**: Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2013 (ano-base 2012):** Justiça Estadual. Brasília: CNJ, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2014 (ano-base 2013).** Brasília: CNJ, 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2015: ano base 2014.** Brasília: CNJ, 2015.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2016: ano base 2015.** Brasília: CNJ, 2016.

CORTE INTERAMERICA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Mémoli vs. Argentina, sentenciado em 22 de agosto de 2013. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 3 out. 2015.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Kress c. France (Requête no 39594/98)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-64069er>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Katte Klitsche de la Grange c. Itália**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-62448r>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Martins Moreira c. Portugal (Requête no)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-62093>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Affaire Scordino c. Italie (No 1) ((Requête no)**. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-72924>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **Guide pratique article 6: droit à un procès équitable (volet civil)**. Disponível em: http://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis&c=#n1347459030234_pointer. Acesso em: 28 nov. 2013.

COUR EUROPÉENNE DU DROIT DE L'HOMME. **La DEDH em 50 questions**. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=#newComponent_1346149514608_pointer>. Acesso em 28 nov. 2013.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. Opinião 49 – Princípio da primazia do julgamento de mérito. Disponível em: <http://www.leonardocarneirodacunha.com.br> Acesso em: 30 dez. 2016.

DAHL, Robert. A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Editora UNB, 2001.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Ação civil pública e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DARWIN, Charles. **A origem das espécies através da seleção natural ou a preservação das raças favorecidas na luta pela sobrevivência**. Trad. Ana Afonso. Portugal: Planeta Vivo, 2009.

DEMARCHI, Juliana. **Mediação**: proposta de implementação no processo civil brasileiro. (Tese de doutorado). Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2007, p. 276 e 280.

DIDIER JR., Fred. **Curso de Direito Processual Civil**: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. v.1. 18ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DINAMARCO, Cândido Rangel. Escopos políticos do processo. In: **Participação e processo**. Coord. GRINOVER, Ada Pelegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo. São Paulo: RT, 1988.

DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. A crítica de Hegel ao direito natural. In: **Hegel, liberdade e Estado**. Coord. SALGADO, Joaquim Carlos; HORTA, José Luiz Borges. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 35, ano 1995, p. 73-111. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issuetoc&pid=0102-644519950001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2016.

EUROPEAN COURT OF HUMAN OF HUMAN RIGHTS. Overview: 1959-2012. Disponível em: http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=#n1347956867932_pointer. Acesso em: 27 nov. 2013.

FARIA, José Eduardo. **O direito na economia globalizada**. 4ª tir. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, José Eduardo. O sistema brasileiro de Justiça: experiência recente e futuros desafios. **Estudos Avançados** [online]. Ano 2004, vol.18, n.51, pp.103-125. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142004000200006. Acesso em: 19 set. 2016.

FAZZALARI, Elio. **Instituições de Direito Processual**. Trad. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

FERSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente**: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado Sociambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

FLORENZANO, Modesto. **Sobre as origens e o desenvolvimento do estado moderno no ocidente.** *Lua Nova* [online]. 2007, n.71, pp. 11-39. ISSN 1807-0175. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452007000200002&script=sci_arttext. Acesso em: 13 ago. 2015.

FOLADORI, Guillermo. O capitalismo e a crise ambiental, **Revista Outubro**, n. 5. Disponível em: <http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_08.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2008.

FOLHA DE S. PAULO. Ciência. **Para Ulrich Beck, da Universidade de Munique, ciência é causa dos principais problemas da sociedade industrial.** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/ciencia/fe2011200101.htm>. Acesso em: 9 set 2016.

FRASER, Nancy. *La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación.* In: FRASER, Nancy; HONNETH, Axel **¿Redistribución o Reconocimiento?** Un debate Político-filosófico. Madri: Ediciones Morata, 2006.

FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política:** dos tempos pré-humanos até a Revolução Francesa. Trad. Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 2013.

G1 AMAPÁ. **STF proíbe que governador do Amapá nomeie chefias na Defensoria Pública.** Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2016/05/stf-proibe-que-governador-do-amapa-nomeie-chefias-na-defensoria-publica.htm>. Acesso em 23 set. 2016.

G1 AMAPÁ. **STJ obriga governo do Amapá a realizar concurso para defensor.** Disponível em: <http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2014/05/stj-obriga-governo-do-amapa-realizar-concurso-para-defensor.htm>. Acesso em: 23 set. 2016.

GALANTER, Marc. "... A Settlement Judge, not a Trial Judge:" Judicial Mediation in the United States. **Journal of Law & Society**. v. 12. N. I. Spring 1985. Disponível em: <http://heinonline.org>. Acesso em: 12 abr. 2015, p.1.

GIDI, Antônio. **Rumo a um Código de Processo Civil Coletivo:** a codificação das ações coletivas no Brasil. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2008.

GIRELLI, Cristiane Corrêa. **Ocupações irregulares em área úmidas:** análise da moradia na Ressaca Chico Dias e as consequências para o ambiente urbano. Mestrado em Direito Ambiental e Políticas Públicas. Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2009.

GOMES, Carla Amado. Risco e modificação do acto autorizativo concretizador de deveres de proteção do ambiente. Dissertação (Doutoramento). Universidade de Lisboa, Lisboa, 2007.

GOMES, Fábio Guedes. **Conflito social e welfare state:** Estado e desenvolvimento social no Brasil. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi61aePoerOAhXFIZAKHWboDk0QFggeMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.scielo.br%2Fpd%2Frap%2Fv40n2%2Fv40n2a03.pdf&usq=AFQjCNFX8KojNaq8ursMfzbIYsF->

[Thz00g&sig2=Y-TmOf8v56LwthRN6kH2wA&cad=rj](#). Acesso em: 30 ago. 2016.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 2001.

GRECO, Leonardo. **A reforma do processo de execução**. Disponível em: www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista01/revista01_68.pdf. Acesso em: 20 dez. 2016, p. 71

GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin; WAMBIER, Tereza Arruda Alvim; Vincenzo Vigoretti (Org.). **Processo coletivo: do surgimento à atualidade**. São Paulo: RT, 2014.

GUIVANT, Julia S. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, n.16, abril 2001. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/livros/brasil/cpda/estudos/dezesseis/julia16.htm>>. Acesso em: 28 nov. 2016, p. 97-99.

GUSTIN, Miracy B. S.; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2015.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Fatores de produtividade: proposta de avaliação do desempenho do magistrado federal. **Administração da Justiça Federal: concurso de monografias, 2004/Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários**. Brasília: CJF, 2005.

HART, H. L. A. **O conceito de Direito**. Trad. de Antônio de Oliveira Sette-Câmara. São Paulo: WMF Martis Fontes, 2009.

HESSE, Conrad. **A Força Normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editores, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã: ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Trad. Daniel Moreira Miranda. São Paulo, EDIPRO, 2015.

HUSKEY, Aldous. **Admirável mundo novo**. Trad. Lino Vallandro e Vidal Serrano. 22ª ed. São Paulo: Globo, 2014.

IBGE. Cidades @. Amapá. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap#> Acesso em: 30 out. 2016.

IBGE. Estados @. Amapá. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ap#> Acesso em: 30 out. 2016.

IEPA/Equipe Técnica do ZEE - AP. **Macrodiagnóstico do Estado do Amapá: primeira aproximação do ZEE**. 3ª. ed., rev. e ampl. Macapá: IEPA, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL. Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: RT, 2007.

IPCC. **Cambio climático 2013**: Resumen para responsables de políticas, Resumen técnico y Preguntas frecuentes. Disponível em: Acesso em: 18 set. 2016.

JANIS, Mark W.; KAY, Richard S.; BRADLEY, Anthony W. **European human rights law: text and materials**. 3ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2010.

JAYME, Fernando Gonzaga. **Direitos humanos e sua efetivação pela Corte Interamericana de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

JAYME, Fernando Gonzaga; FRANCO, Marcelo Veiga. O contraditório no Projeto do Novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, vol. 227, p. 335-359, Jan./2014. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUAREZ, Rodson William Barroso. **Mineração em Pedra Branca do Amapari (AP) e os aspectos do pós-fordismo na formação do espaço urbano**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2015.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. **A razoável duração do processo**. 2ª ed., rev., amp. e atual. Salvador: Juspodivm, 2013.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; ASSUMPÇÃO, Fernanda Aparecida Mendes e Silva Garcia. **Mediação de conflitos socioambientais**: metodologia aplicada para a prevenção e resolução de conflitos em convênio com o Ministério Público de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=f2e84d98d6dc0c7a>. Acesso em 20 dez 2016, p. 8.

LEIS, Héctor Ricardo; D'AMATO, José Luis. O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial. In CAVALCANTI, Clovis (org.) **Desenvolvimento e natureza**: estudos para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife – PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: RT, 2000.

LEITE, José Rubens Morato. Sociedade de risco e Estado. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. São Paulo: RT, 2002.

LIEBMAN, Enrico Tulio. **Eficácia e autoridade da sentença e outros escritos sobre a coisa julgada (com aditamentos ao direito brasileiro)**. Traduzido por Alfredo Buzaid, Benvido

Aires e Ada Pellegrini Grinover. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

LIEMAN, Enrico Tullio. **Processo de execução**. São Paulo: Bestbook, 2003.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. **A execução coletiva pecuniária: uma análise da (não) reparação do dano coletivo no direito brasileiro**. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, 2011.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos**. 4ª ed. São Paulo: Editora Vozes, 2006.

LUCAS, Robert E. B.; WHEELER, David; HETTIGE, Hemamala. **Economic development, environmental regulation and the internacional migration of toxic industrial pollution: 1960-1988**. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=3mJ4UHd0CjgC&oi=fnd&pg=PA1&dq=relationship+between+industrial+pollution+and+poverty&ots=GVpO9Ljegov&sig=ksDQO48pPaXHITPafioFbpB17Us#v=onepage&q=relationship%20between%20industrial%20polution%20and%20poverty&f=false>. Acesso em: 9 set 2016.

LYOTAR, Jean-François. **O pós-moderno**. 3ª ed. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1991.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito**. São Paulo: RT, 2010.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/85 e legislação complementar**. 7ª ed., ver. e atual. São Paulo: RT, 2001.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada: teoria geral das ações coletivas**. São Paulo: RT, 2007.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Acrescido com os comentários de Napoleão Bonaparte. São Paulo: Hemus, 2002.

MARINONI, Guilherme. **A tutela específica do consumidor**. Disponível em: <http://www.marinoni.adv.br/home/artigos/pagina/3/>. Acesso em: 15 set. 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: teoria do processo civil**. v.1. São Paulo: RT, 2015.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Trad. Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS FILHO, Ives Gandra. **O CNJ e a Meta 2**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/gestao-e-planejamento-do-judiciario/resolucao-n->

70/433-informacoes-para/imprensa/artigos/13353-o-cnj-e-a-meta-2. Acesso em: 2 out. 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

McCORMICK, John. **Rumo ao paraíso: a história do movimento ambientalista**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular, ação civil pública, mandado de injunção, “habeas data”, ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade**. 22ª ed. Rio de Janeiro: 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo: Malheiros, 1994.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. 2ª ed., rev., atual. e ampl. Coleção Temas Atuais de Direito Processual Civil – v. 4. Coord. Luiz Guilherme Marinoni e José Roberto dos Santos Bedaque. São Paulo: RT, 2010.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Registro de ações civis públicas**. Disponível em: Acesso em: 25 de julho de 2016.

MIRANDA, Francisco Cavalcante Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2011.

MOORE, Christopher W. **The mediation process: practical strategies for resolving conflict**. 3ª ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”. **Temas de Direito Processual**. São Paulo: Saraiva, 1977.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. A legitimação para a defesa dos interesses difusos no direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, v. 276, p. 1-6, out./nov./dez. 1981. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ainda e sempre a coisa julgada**. *Revista dos Tribunais*, v. 416, p. 9-17, jun. 1970. São Paulo: RT, 1970

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Notas sobre a “efetividade” do processo. **Temas de Direito**

Processual – terceira série. São Paulo: Saraiva, 1984.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. O futuro da justiça: alguns mitos. **Temas de Direito Processual – Oitava série.** São Paulo: Saraiva, 2004.

MYTHEN, Gabe. **Ulrich Beck: A Critical Introduction to the Risk Society.** London: 2004.

NATAL, Delsio; TAIPE-LAGOS, Carmen Beatriz. Epidemiologia ambiental. In: **Curso interdisciplinar de Direito Ambiental.** PHILIPPI JR., Arlindo; ALVES, Alaôr Café (editores). Barueri: Manole, 2005.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo civil na Constituição Federal.** São Paulo: RT, 2004.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade Nery. **Comentários ao Código de Processo Civil.** 2ª tiragem. São Paulo: Thomson Reuters/RT, 2015.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático: uma análise crítica das reformas processuais.** Curitiba: Juruá, 2012.

ORWEL, George. **1984.** Trad. Heloísa Jahn e Alexandre Hubner. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. **Direito processual ambiental.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editores, 2009.

POPPER, Karl. **A lógica das ciências sociais.** Trad. Estevão de Resende Martins, Apio Claudio Acquarone Filho e Vilma de Oliveira Moraes e Silva. 3ª ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO – FJP. **Atlas do desenvolvimento no Brasil: Ranking** Amapá (2010). Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking>. Acesso em: 22 dez. 2016.

RAMOS, Carlos Fernando Silva Ramos. A afirmação do direito à razoável duração do processo pela Corte Europeia de Direitos Humanos. In: **CONPEDI/UFSC.** (Org.). v. 1 Florianópolis: CONPEDI/UFSC, 2014.

RAMOS, Carlos Fernando Silva Ramos. Estado, democracia e Poder Judiciário no Brasil. In: **Fórum Administrativo: Direito Público.** Ano 9, n. 97, março/2009. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

RAMOS, Carlos Fernando Silva Ramos. **Relativização da coisa julgada em ação coletiva ambiental.** Macapá: Editora da UNIFAP, 2015.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. 4. t. São Paulo: Saraiva, 2004.

REES, Willian. Globalization, *Eco-Footprints and the Increasingly Unsustainable Entanglement of Nations*. In: **The State of the Art in Ecological Footprint Theory and Applications**: Footprint Forum. Academic Conference (Short communications). Disponível em: file:///C:/Users/user/Downloads/Academic_Conference_Book_of_Abstracts.pdf. Acesso em: 9 set 2016.

REIS, Eustáquio J.; MOTTA, Ronaldo Serôa da. *The application of economic instruments in environmental policy: the Brazilian case*. **Revista Brasileira de Economia**, v. 48, n. 4. Rio de Janeiro: FGV, 1994, p. 551-576.

RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; ARAÚJO, Ubiraci. Política nacional do meio ambiente. In: RIOS, Virgílio Veiga; Irigaray, Carlos Teodoro Hugueney (org.). **O Direito e o desenvolvimento sustentável**: Curso de Direito Ambiental. São Paulo: Peirópolis; Brasília: IEB.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social e Discursos sobre a Economia Política**. Trad. Márcio Pugliesi e Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus, 1981.

RT informa, ano VI, n. 37, maio/junho 2005, p. 5. Disponível em: www.rt.com.br/iss.php?iss=download.informativo&id=12. Acesso em: 11 nov. 2013.

SADEK, Maria Tereza. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtú*. In: WEFFORT, Francisco (Org.). **Os Clássicos da Política**. 14ª ed. São Paulo: Ática, 2006.

SADEK, Maria Tereza. **O sistema de justiça**. SADEK, Maria Tereza (org.). Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SALGADO, Joaquim Carlos. **O Estado ético e o Estado poético**. Disponível em: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/1998/02/-sumario?next=3. Acesso em 15 ago. 2016.

SALOMÉ, Joana Faria. **Acesso à justiça na França e no Reino Unido**: perspectiva comparada no Tribunal Europeu de Direitos do Homem. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

SANDER, Benno. **Administração da Educação e relevância cultural**. Disponível em: http://bennosander.com/publicacao_detalhe.php?cod_texto=21 Acesso em: 30 out. 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 9ª ed. Revista e atualizada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SHELTON, Dinah; KISS, Alexandre. **Judicial handbook on Environmental Law**. Nairobi:

UNEP, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/handle/1843/BUBD-96WPB6> Acesso em: 9 set. 2016.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada**. 2ª ed. Trad. Luciane de Oliveira da Rocha. São Paulo: Artimed/Bookman, 2008, p. 23-24.

THE GUARDIAN. **The Anthropocene epoch: scientists declare dawn of human-influenced age**. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2016/aug/29/declare-anthropocene-epoch-experts-urge-geological-congress-human-impact-earth>. Acesso em: 4 ago 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **As Novas Reformas do Código de Processo Civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. v. I. 56ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Processo justo e contraditório dinâmico**. Disponível em: <http://www.tex.pro.br/home/artigos/257-artigos-nov-2013/6336-processo-justo-e-contraditorio-dinamico>. Acesso em: 17 set. 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. **Novo CPC: fundamentos e sistematização**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

VARSAÑO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. In: **Planejamento e políticas públicas**, n. 15 (1997). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/127>. Acesso em: 9 set. 2016.

VELHO, Gilberto; CASTRO, Eduardo Viveiros de. O conceito de Cultura e o estudo das sociedades complexas: uma perspectiva antropológica. **Artefato: Jornal de Cultura**. Rio de Janeiro: Conselho Estadual de Cultura, n. 1, Jan. 1978.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Candido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

WATANABE, Kazuo. Política pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses. Disponível em:

www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf. Acesso em: 10 ago. 2014.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. v. 1. Trad. Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Brasília: UnB, 2015.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. V. 2. Brasília: UnB, 1999.

WEBER, Max. **Ensaio em Sociologia**. 3ª ed. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.

WWF. **Ecological balance**. Disponível em: http://wwf.panda.org/about_our_earth/teacher_resources/webfieldtrips/ecological_balance/. Acesso em: 3 set 2016.

ANEXOS