

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 03 – Dossiê Temático

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sunfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

**JUDICIALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANÍSTICAS
NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
HARMONIZAÇÃO ENTRE OS ARTS. 180 E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

**JUDICIAL REVIEW OF URBAN PUBLIC POLICIES
IN THE STATE OF RIO DE JANEIRO: BALANCE
BETWEEN SECTIONS 180 AND 225 OF THE FEDERAL CONSTITUTION**

RESUMO: O olhar da responsabilidade civil sobre a Administração Pública por danos ao meio ambiente, mediante a judicialização das políticas públicas urbanísticas no Estado do Rio de Janeiro nos últimos anos para a conformação entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente pela ordem jurídico-constitucional é o tema posto em debate. Para isso, estudam-se conjuntamente projetos públicos e empreendimentos privados a eles relacionados no Rio de Janeiro, de modo a verificar, se os mecanismos legais aplicados pelo Poder Judiciário são capazes de proteger as garantias constitucionais de livre iniciativa, mas, igualmente, de atender as diretrizes de desenvolvimento sustentável. Conclui-se que o Judiciário cumpre importante papel no aprimoramento das políticas públicas fluminenses, apesar de carecer de diálogo com os envolvidos para a satisfação dos direitos constitucionais do art. 225, sem descompasso com a livre iniciativa do art. 170 e do desenvolvimento socioeconômico pelo turismo, como dispõe o art. 180.

PALAVRAS-CHAVE: Administração pública, responsabilidade civil, turismo, meio ambiente, desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT: The look of civil liability on the Public Administration for grievances to the environment, through the judicialization of public urban policies in the State of Rio de Janeiro in recent years for the conformation between socioeconomic development and the protection of the environment by the legal-constitutional order is the topic under discussion. For this, public projects and private enterprises related to them in Rio de Janeiro are studied jointly, in order to

verify if the legal mechanisms applied by the Judiciary Power are able to protect the constitutional guarantees of free initiative, but, equally, to attend sustainable development guidelines. It is concluded that the Judiciary plays an important role in improving Rio de Janeiro's public policies, despite lacking dialogue with those involved in order to satisfy the constitutional rights of section 225, without mismatch with the free initiative of section 170 and socioeconomic development through tourism, as provided in section 180.

KEYWORDS: Public administration, tort system, tourism, environment, sustainable development.

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa ao estudo da responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, mediante a judicialização das políticas públicas urbanísticas no Estado do Rio de Janeiro. A pesquisa progride em caráter exploratório com base em dados secundários coletados a partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial. Procede-se, primeiramente, pela observância do panorama geral da revisão judicial da política pública e compilação da legislação pertinente. Em seguida, analisa-se a judicialização de projetos urbanísticos no Estado do Rio de Janeiro.

Com a finalidade de impulsionar o turismo do Estado do Rio de Janeiro, o governo do estado anunciou, em 2022, um investimento anual de R\$ 100 milhões em ações de promoção e divulgação e também na participação de feiras e eventos.¹ As ações do programa Turismo Presente pretendem ter por objetivo a construção, revitalização e reforma de infraestrutura urbana para adequação de espaços de interesse turístico como: saneamento básico, sistemas de drenagem urbana, paisagismo, sinalização turística, praças, parques urbanos, pavimentação, execução de calçadas, passeios, iluminação pública e ciclovias, considerando os projetos associados a parques, praças, orlas e a outros atrativos turísticos.

Também é prevista a construção e recuperação de infraestrutura de estradas e rodovias de interesse turístico, terminais rodoviários intermunicipais e interestaduais, aeroportos,

¹ SAMPAIO, Fabiana. RJ vai investir R\$100 milhões em infraestrutura turística nas cidades. *In*: **Rádio Nacional**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2022-01/rj-vai-investir-r100-milhoes-em-infraestrutura-turistica-nas-cidades>. Acesso em: 30 jan. 2023.

ferrovias, estações férreas, terminais portuários e fluviais de passageiros e infraestruturas de integração intermodal de interesse turístico e a construção, revitalização e reforma de obras de arte especiais de interesse turístico em vários municípios do Estado do Rio de Janeiro.

No final daquele mesmo ano de 2022, o governo do Estado do Rio de Janeiro anunciou, por meio sua Secretaria Estadual de Turismo, em parceria com a Universidade Federal Fluminense (UFF), em acréscimo, ainda mais recursos para a aplicação como parte do planejamento estratégico para os próximos dez anos. O plano, ainda em curso, prevê uma série de metas até 2032, como o aumento expressivo da quantidade de turistas estrangeiros.

O governo do Rio de Janeiro pretende investir em obras de melhorias da infraestrutura turística dos municípios do estado. O programa Turismo Presente se propõe a celebrar convênios, acordos, contratos com órgãos públicos federais, estaduais e municipais, para execução das ações. As diretrizes do programa foram estabelecidas pelo Decreto Estadual n. 47.878, de 16 de dezembro de 2021, e regulamentado pela Resolução SETUR n. 253, de 3 de fevereiro de 2022.

O programa Turismo Presente considera os objetivos constitucionais fundamentais previstos no art. 3º da Constituição Federal e o princípio do federalismo de cooperação, além da necessidade de se estabelecer um conjunto de procedimentos e uma estrutura institucional que viabilize a concepção, o planejamento e a execução de políticas públicas voltadas para o atendimento de carências de infraestrutura nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. O Estado ainda volta a sua atenção para o papel institucional da Secretaria de Estado de Turismo (SETUR RJ) de formular diretrizes e promover a definição e implantação de planos, programas, projetos e ações relativas ao turismo no âmbito estadual, bem como, articular com os demais órgãos governamentais a integração do planejamento e gestão, objetivando a viabilidade de projetos de interesse estratégico na sua área de atuação.

A missão atribuída à SETUR RJ é de planejar, coordenar, implementar, acompanhar, fomentar e avaliar as ações relacionadas ao turismo e ao setor artesanal, objetivando sua expansão, a melhoria da qualidade de vida das comunidades e a geração de emprego e renda. Sob esse aspecto, segundo dispõe o art. 2º do programa Turismo Presente, pretende-se a concepção, planejamento e execução de ações conjuntamente com os municípios do Estado do Rio de Janeiro voltadas à melhoria da infraestrutura turística regional e municipal e da qualidade de vida e do bem-estar da população fluminense.

Nas últimas décadas, o Brasil e o mundo vêm experimentando um deslocamento de algum poder político para os tribunais. Em certa medida, pode-se dizer que esse poder passou da esfera da representação parlamentar para a esfera do judiciário. A busca de soluções para problemas sociais e ambientais que se sobrepõem demanda abordagem intersetorial, uma vez que o grau de complexidade que eles refletem revela a impossibilidade de se adotar como única postura a absoluta omissão estatal frente a grandes empreendimentos público-privados, quanto riscos ou efetivação de algum dano ambiental.

Por outro lado, revelam-se temerárias decisões de se imiscuir, irrestritamente, em políticas públicas urbanísticas que miram o desenvolvimento socioeconômico de determinada região, considerando-se apenas aspectos ecológicos. Em muitos casos, evidencia-se a impossibilidade de se evitar alguma supressão da natureza; devendo-se, então, adotar algum sopesamento na leitura da responsabilidade civil dos empreendedores públicos e privados.

A pesquisa segue a linha qualitativa e utiliza-se do método hipotético-dedutivo, progredindo em caráter exploratório com base em dados secundários coletados a partir de revisão bibliográfica e jurisprudencial. Inicialmente, discorre-se acerca do instituto da responsabilidade civil coletiva no ordenamento jurídico do Brasil, sob a premissa do seu caráter objetivo e solidário. Após, aborda-se a revisão judicial como parte das políticas públicas brasileiras, observando-se o balanceamento para atendimento de diversas garantias constitucionais. A hipótese trazida é que a adoção dessa ponderação depende da mobilização judicial em diálogo com os envolvidos para a busca de uma melhor solução, equilibrando os bens jurídicos envolvidos.

Este trabalho tentará analisar o fenômeno da justiça na política nacional, particularmente a partir da Constituição Federal de 1988. Sob outro prisma, será traçado um paralelo com a doutrina da autocontenção judicial, que foi desenvolvida para restringir a ação política do judiciário, a qual, de outra banda, defende o respeito às questões políticas pelos tribunais que têm de enfrentar os poderes eleitos.

2. REVISÃO JUDICIAL DA POLÍTICA PÚBLICA

A ideia de supremacia constitucional, que foi adotada na Constituição norte-americana de 1787, passou a ser compartilhada por diversos países, sobretudo a partir da segunda metade

do século XX. Daí se iniciou o interesse mundial pelos direitos humanos. Nos países da América Latina, Europa Oriental e África do Sul, o constitucionalismo vem sendo adotado com a aplicação de regimes democráticos após um longo período de regimes ditatoriais. Um judiciário firme surge, assim, como garantia de uma nova ordem democrática.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, com o crescente entendimento de direitos e a procura pela sua proteção e concretização, o Poder Judiciário no Brasil assume papel diferente daquele que antes lhe fora dado. Com isso, passa a ser convocado a atender diversas demandas políticas, sociais e econômicas.

O fenômeno da judicialização diferencia-se bem do ativismo judicial. Enquanto aquele representa a transferência do poder de decidir sobre questões de ampla repercussão na sociedade, deslocando-se do Legislativo e do Executivo para o Judiciário, o último aponta para “uma atitude, a escolha de um modo específico e proativo de interpretar a Constituição, expandindo seu sentido e alcance” (BARROSO, 2012, p. 25). No entanto, ambos vêm acompanhados de alertas, de uma parte, para o risco de abalo à legitimidade democrática – principalmente porque os órgãos de justiça não contam com qualquer forma de controle ou participação social, de outra, para as restrições estruturais do Poder Judiciário, usualmente sobrecarregado de demandas, além da complexidade dos casos submetidos a decisões dos órgãos de justiça, que inspiram uma abordagem integrada das especificidades que compõem o complexo de problemas em discussão.

O incremento da importância dos tribunais se deu não só sob o aspecto quantitativo, mas também no fato se manifestarem cada vez mais nas questões políticas centrais da sociedade e remodelarem as próprias funções dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Esse fenômeno é tido como a judicialização da política, podendo significar tanto a transferência de decisões da esfera parlamentar ou executiva para os tribunais, como o acréscimo de métodos judiciais de tomada de decisão fora dos tribunais.

Caso haja erro na declaração de inconstitucionalidade de uma lei, poder-se-ia ter o Judiciário legislando, na medida em que, mesmo bem-intencionado, estaria a extrapolar os poderes do *judicial review*. Por essa razão, entendemos que o princípio da deferência ao legislativo significa que a revisão judicial não deve ser utilizada em caso de dúvidas.

3. JUDICIALIZAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O arcabouço normativo em matéria ambiental é complexo no Brasil. Como ponto de partida, temos diversas diretrizes constitucionais. Dentre elas, o disposto pelo art. 225 da Constituição Federal, a respeito da preservação do meio ambiente saudável, em decorrência da própria garantia da dignidade da pessoa humana.

Na legislação infraconstitucional em âmbito federal, temos a Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985). Até mesmo o Código de Defesa do Consumidor, pelo seu art. 81, possibilita a defesa de direitos transindividuais como danos ao meio ambiente, o que vem sendo utilizado até para matérias que não envolvem propriamente relações de consumo.

Como norma de regulamentação, vale observar a Resolução n. 369, de 28 de março de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente – APP:

Art. 1º Esta Resolução define os casos excepcionais em que o órgão ambiental competente pode autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP para a implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental.

(...)

§ 4º A autorização de intervenção ou supressão de vegetação em APP depende da comprovação pelo empreendedor do cumprimento integral das obrigações vencidas nestas áreas.

A autorização de intervenção ou supressão de vegetação em áreas de preservação ambiental é matéria espinhosa, assim como outros projetos públicos ou privados que, a pretexto de gerar algum benefício socioeconômico urbano, impactem em ecossistemas.

Em janeiro de 2023, nos autos da ação civil pública n. 0801252-91.2023.8.19.0002, a Justiça do Estado do Rio de Janeiro suspendeu as obras do Canal do Camboatá, em Niterói, que liga as lagoas de Piratininga e Itaipu. A 2ª Vara Cível de Niterói concedeu liminar para que fossem suspensas, em até 24 horas, obras e serviços que representem impacto negativo à vazão

e qualidade do Canal do Camboatá. Foi estabelecida uma astreinte diária de R\$ 100 mil em desfavor do Município de Niterói e do Instituto Estadual de Ambiente (Inea).

Naquela decisão, foi fixado um prazo de 90 dias para os réus apresentarem avaliações, estudos e projetos atualizados para a revitalização do canal, especificando ações necessárias, responsáveis pela execução, cronograma e fontes de custeio, sob pena de outra multa diária no valor de R\$ 50 mil.

A Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura de Niterói promove ações no Parque Orla Piratininga, pelo Programa Região Oceânica Sustentável. No entanto, o Ministério Público destaca que a melhoria da qualidade das águas do complexo depende da revitalização do Canal do Camboatá. O MP sustenta, também, haver indícios de que o canal estaria sofrendo intervenções que poderiam comprometer ainda mais a sua qualidade ambiental.

Naquela mencionada decisão, foi pontuado o seguinte:

A inicial está devidamente instruída por documentos e inúmeras fotografias e gráficos, que demonstram possíveis danos e impactos ambientais decorrentes das obras sob análise, inclusive colocando em risco de extinção espécies da fauna silvestre no ecossistema lagunar de Niterói

Antes do recente imbróglio em Niterói, em agosto de 2014, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Grupo de Atuação Especializada em Meio Ambiente (GAEMA) e da 4ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva do Meio Ambiente da Capital, ajuizou ação civil pública n. 0273069-88.2014.8.19.0001 na 7ª Vara de Fazenda Pública contra o Município do Rio de Janeiro e a Fiori Empreendimentos Imobiliários Ltda. O objetivo era anular licença ambiental concedida ao projeto de Campo de Golfe Olímpico na Barra, paralisar as obras e exigir a recuperação dos danos ambientais decorrentes das intervenções irregulares efetivadas na área. As obras foram suspensas.

Os embates judiciais em torno de políticas públicas urbanísticas no Estado do Rio de Janeiro, frente à discussão a respeito da ponderação entre desenvolvimento socioeconômico e preservação do meio ambiente, não são de hoje. A judicialização do tema é frequente no Estado, cuja vocação turística e natureza exuberante são notórias.

Em 2011, o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro ajuizou ação civil pública n. 0165123-62.2011.8.19.0001, na 8ª Vara de Fazenda Pública da Comarca da Capital, requerendo que o Inea e a Companhia Construtora Vila Mar suspendessem obras de construção

em loteamentos irregulares em Pedra de Guaratiba, Zona Oeste do Rio. Também foram requeridas a demolição das construções já existentes, a suspensão da licença para construir emitida pelo Inea e a recuperação ambiental da área degradada. Em dezembro de 2012, o MP firmou um termo de ajustamento de conduta (TAC) com os demandados, que se propuseram a atender as exigências do MP, o que pôs fim ao processo judicial.

Pode parecer neste último caso que se tratou de mero empreendimento privado. Contudo, o pano de fundo integra as políticas públicas urbanísticas no Estado. É o que se constata pelo Plano de Ocupação de Guaratiba, atualizado pela Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro em 2019:

Como incremento de áreas construídas destacam-se no período a fábrica da Michelin em Guaratiba, em 2005, com 102 mil m²; edificações de ensino públicas em Sepetiba, em 2016, perfazendo 20 mil m²; e 10 empreendimentos residenciais do Programa Minha Casa Minha Vida, que juntos somam 133.560 m² em 2.624 unidades habitacionais.

Tal desempenho ao longo do tempo pode ser explicado pela presença pouco efetiva do Estado na região, que se reflete na carência de serviços essenciais como transporte público e equipamentos urbanos, e do isolamento da área até a abertura do Túnel da Grota Funda e a inauguração da Transoeste.²

O Plano, enfim, formula a seguinte mensagem de encerramento da apresentação:

Desta forma, ao unir plano, projetos urbanos, programas, novas regras urbanísticas e ações de governança com ações integradas entre os diversos órgãos de governo, pretende-se alcançar o objetivo de transformar Guaratiba em exemplo de bairro sustentável.³

O que se nota é a mobilização, ou ao menos o interesse público, para fomentar o desenvolvimento urbano, mediante os equipamentos necessários, como um sistema de transporte que viabilize o estabelecimento de residências no local, bem como aparatos de saúde e educação. Tal atuação estatal se dá pela atenção à autonomia privada em sua dimensão positiva de incentivo à livre iniciativa com vistas ao desenvolvimento sustentável.

² Disponível em:

http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10316187/4260325/Guaratiba_PlanodeOcupacao_071119_baixa.pdf Acesso em: 28 jan. 2023. P. 30.

³ Disponível em:

http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/10316187/4260325/Guaratiba_PlanodeOcupacao_071119_baixa.pdf Acesso em: 28 jan. 2023. P. 78.

A vida em sociedade impõe a seus participantes incertezas, riscos e medos, dada a interconexão das relações fático-jurídicas exercidas entre indivíduos, sociedades empresárias e entes governamentais. Todos, sem exceção, estão expostos a possíveis lesões provocadas pela ocorrência de quaisquer desses fatores. É inescapável que as atividades, ainda que lícitas, gerem riscos potenciais de enormes danos à coletividade, seja por sua periculosidade ou pela ausência da prevenção. Não à toa incidentes nucleares, acidentes de consumo e ambientais, associados à exploração de alguma atividade econômica que, paradoxalmente, tanto bem faz para o seu destinatário final, são cada vez mais comuns.

Cumprir lembrar que nenhuma sociedade está segura, pois o compartilhamento de riscos, incertezas e medos é global, desde mudanças climáticas aos ataques cibernéticos, produção em massa de produtos e extração de insumos da natureza, expõe cada parte da cadeia aos seus próprios acidentes. E, por consequência, o compartilhamento de riscos impõe ao Poder Público, notadamente ao Poder Legislativo, de forma preventiva, ao Poder Judiciário, de forma responsiva, e ao Poder Executivo, de ambas as formas, a necessidade de adequado endereçamento à reparação de danos coletivos (e, não incomuns, anônimos).

Nessa ordem de ideias, por força do princípio da solidariedade social e da centralização da coordenação da atividade econômica, intenta-se demonstrar o valor do Estado na direção da política pública no Brasil, a exemplo das ações civis públicas, o que sinaliza a importância de sua estruturação, especificamente, para a reparação de eventuais danos causados por mais de um agente, que pode ser uma parceria entre a Administração Pública e um ou um grupo de empreendedores privados.

O art. 225 da Constituição Federal já de início estabelece o meio ambiente (ecologicamente equilibrado) como um direito do povo, afastando a natureza como coisa possível de ser considerada propriedade de qualquer indivíduo. Ademais, determina que é dever de todos a sua preservação, indistintamente. A legislação apresenta esse tema por meio do art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, bem como na mencionada lei processual sobre a Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985, art. 1º). Por sua vez, o art. 3º, III, da Lei n. 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), apresenta um conceito de poluição que pode servir no sentido de possibilitar a compreensão do dano ambiental. Dito isso, diga-se ser de amplo reconhecimento na doutrina brasileira que a configuração do dano ao meio ambiente deve ser

embasada na legislação ambiental de cunho material, na medida em que o dano deve ser decorrente de uma ação ou omissão antijurídica.

A professora Giselda Hironaka (2018, p. 250) leciona o seguinte a respeito da objetivação da responsabilidade civil na atual busca pelo ressarcimento integral das vítimas:

Já tive ocasião de registrar em meus anteriores estudos que há uma imperiosa necessidade de se definir, de modo consentâneo, eficaz e ágil, um sistema de responsabilização civil que tenha por objetivo precípuo, fundamental e essencial a convicção de que é urgente que deixemos hoje, mais do que ontem, um número cada vez mais reduzido de vítimas irressarcidas. Diferente do que conhecemos, no direito brasileiro, durante a maior parte do século XX, hoje a técnica preponderante daquele tempo – de sempre buscar afastar a responsabilidade do causador do dano, pela utilização sem freios das excludentes de responsabilidade – já não tem mais a mesma força, embora não se possa dizer que tenhamos alcançado o tempo ideal de reversão total.

Sabe-se que a expressão latina *neminem laedere* significa “a ninguém ofender”. Tal preceito no Direito rege a responsabilidade aquiliana, decorrente não de um descumprimento contratual, mas da violação direta da lei, conforme dispõem os incisos V e X do art. 5º da Constituição Federal do Brasil, que regulam não apenas o dever de reparação do dano causado, mas também a sua prevenção, além do próprio inciso XXXV, ao estabelecer o direito de ação, pelo princípio da inafastabilidade da jurisdição. Quanto ao assunto, não se deve descurar da dicção dos arts. 186 e 927 do Código Civil brasileiro. Daquela expressão latina decorrem as três conhecidas diretrizes: viver honestamente; não lesar a outrem; e dar a cada um o que é seu (HIRONAKA, 2018). Portanto, não sendo a ninguém, em regra, autorizado causar lesão ao direito de outrem, primeiramente, cumpre compreender a figura do dano (prejuízo).

A responsabilidade civil, originária do latim *responsabilitatis*, vincula-se à noção de “responsabilizar-se”. Essencialmente, caracteriza-se por atribuir ao causador do dano a outrem a obrigação pelo ressarcimento dos prejuízos experimentados por este, em decorrência, geralmente, de um ato ilícito.

A interpretação constitucional brasileira a respeito da concepção de pessoa perpassa pelo entendimento de concretude do sujeito, o ser humano como um fim em si mesmo, cuja individualidade deve ser respeitada enquanto valor imanente. Todavia, os indivíduos não devem ser vistos como “ilhas” alheias à sociedade, que se caracteriza como uma forma de organização coletiva habitual da humanidade. A Constituição Federal é, por assim dizer, profundamente

humanista, o que inclui, assim, a proteção da natureza. Isso se nota da centralidade da pessoa humana, como fim da ordem jurídica e do Estado, e não como mero meio.

Diversamente da consideração da responsabilidade de uma forma unicamente individualizada, existe a possibilidade de uma visão coletiva da responsabilidade, prestigiando-se a sua socialização ou fracionamento. A socialização se refere a uma pluralidade de pessoas, seja como vítima, agente causador de dano, o Estado ou mesmo um fundo, dentre outras categorias afins.

Nesse sentido, tem-se o dano causado por várias pessoas, na condição de coautores, o que não se confunde com o denominado “dano coletivo”, em que a autoria pode ser única, apesar de a manifesta inserção em determinado grupo. Também deve se distinguir a causação coletiva da aflição coletiva frene a um dano, quando uma pluralidade de pessoas acaba experimentando-o.

Enquanto a causação individual de dano por um sujeito anônimo participante de determinado grupo se reveste em uma responsabilidade coletiva baseada no anonimato, a responsabilização de determinado grupo que causa danos por ato de um ou mais de seus participantes ou integrantes, por sua vez, possui como premissa apenas o comportamento de risco do grupo.

Existe uma tendência nos últimos tempos de se transmutar a abordagem da responsabilização individual para a coletiva, declinando-se o individual em apreciação do comunitário. Desse modo, o que antes se entendia como suportável apenas por um único indivíduo, passa a sê-lo por toda a sociedade ou a alguma categoria social. Desta forma, ocorre o fenômeno da “socialização da responsabilidade civil”, a atrair a efetivação do princípio constitucional da solidariedade social (art. 3º, inc. I e III da Constituição Federal).

Nesse diapasão, no Brasil, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), Lei n. 8.078/1990, no parágrafo único de seu art. 81, como dito, contemplou a tutela dos titulares de direitos transindividuais, como a dos direitos difusos, aqueles que não se podem identificar seus titulares, pois não há pessoas determinadas, mas sim uma coletividade.

Os interesses coletivos, em sentido amplo, dividem-se, além dos mencionados direitos difusos, também os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, conforme o parágrafo único do art. 81 do CDC. Os difusos, como anunciado, são aqueles cujos titulares são indeterminados e indetermináveis. Isso não significa que ninguém sofra ameaça ou violação de

interesses difusos, mas que os direitos difusos são direitos que merecem especial proteção, pois não atingem a alguém em particular, mas sim simultaneamente a todos.

Já os interesses coletivos, em sentido estrito, revelam-se como direitos de grupo, categoria ou classe de pessoas. Nessa modalidade, é possível determinar quem são seus titulares, pois existe uma relação jurídica entre as pessoas atingidas por sua violação ou entre elas e o violador do direito. E, por sua vez, os direitos individuais homogêneos, de cunho individual, por sua natureza, e tradicionalmente tratados apenas a título pessoal, mas conduzidos coletivamente, quando da judicialização de situações lesivas, em razão da origem comum. Em suma, são direitos individuais que recebem proteção coletiva no propósito de otimizar o acesso à Justiça e a economia processual.

Há consenso de que a sociedade tem direito a um ambiente ecologicamente equilibrado ou saúde universal e igualitária, segundo o disposto nos arts. 196 e 225 da Constituição Federal, não se restringindo esse direito a uma pessoa. Logo, percebe-se que a saúde e o meio ambiente não podem ser divididos entre os titulares desse direito. Da mesma forma, não é possível saber quais são, de fato, esses titulares, pois não se revelam como direitos individuais, mas transindividuais, pela indeterminação absoluta de sujeitos. Em consequência, os titulares de ditos direitos transindividuais podem, mediante um substituto processual, ser beneficiados pelo sistema reparatório.

O sistema jurídico brasileiro possui ferramentas que permitem a responsabilização individual ou coletiva por instrumentos jurídicos disponíveis para a reparação integral, inclusive em matéria ambiental.

Apesar de o Código Civil brasileiro não reconhecer expressamente a coletivização de direito, o farol constitucional que impôs garantias fundamentais e assegurou à coletividade direitos à saúde, ao meio ambiente equilibrado, trabalho e tantas outras conquistas sociais, exige uma mudança paradigmática em sua aplicação para sua plena consecução.

A respeito de mecanismos jurídicos para a prevenção dos danos que envolvem interesses difusos e coletivos, Hironaka (2018, p. 251) delineia o seguinte:

E é essa simbiótica revisão disciplinar do social e do econômico que diagrama, contemporaneamente, o perfil da nova visão da responsabilidade civil, perfil este desenhado sob a égide e a influência da denominada pós-modernidade jurídica. Enfim, o modelo do tempo passado, aquele descrito sob o pálio da modernidade, conforme se convencionou chamar, já não nos serve mais, ou, no mínimo, é

insuficiente. As soluções encontradas para uma era chapliniana e suas engrenagens já se demonstram frágeis ou insustentáveis em face de um mundo mais exigente, mais complicado e, por isso, mais perigoso e mais desastrado, como não poderia deixar de ser.

Os paradigmas do individualismo filosófico e do liberalismo econômico formatam uma concepção que já não condiz mais com a cultura e a filosofia do milênio novo. Como se num retrato que já não se suporta mais em sua própria moldura – estreita demais para o novo enfoque – avolumam-se as novas necessidades, emergem as atuais tendências e contemporanealiza-se a mentalidade reparatória.

Privilegia-se a prevenção dos danos, em razão da supremacia dos denominados interesses difusos e coletivos. As experiências concretas do cenário atual fizeram surgir uma nova modalidade de responsabilidade civil que destaca certas situações tuteláveis¹⁰ entre as inúmeras situações de perigo imagináveis, circunstância esta que busca, antes de tudo, evitar a produção do dano em face de um certo grupo, agrupamento ou categoria de pessoas, razão pela qual se convencionou chamá-las de situações supraindividuais ou metaindividuais tuteláveis. Alcançam uma categoria de indivíduos não ligados por determinado vínculo jurídico, mas por uma identidade que decorre de certa situação fática que os envolve a todos.

Pelas lições da professora, compreende-se a importância dos instrumentos jurídicos com vistas a evitar a produção do dano contra um certo grupo, pois alcançam uma categoria de indivíduos não ligados por determinado vínculo jurídico, mas por uma identidade que decorre de certa situação fática que os envolve a todos. Observa-se, assim, que os paradigmas do individualismo e do puro liberalismo econômico são concepções que já não condizem mais com a realidade social atual.

O jurista argentino Ghersi (1997, p. 2) bem destacou a respeito da responsabilidade objetiva:

[...] así como la destrucción de la Bastilla simbolizó el fin del antiguo régimen monárquico, o la demolición del muro de Berlín representó la caída del comunismo, la insuficiencia de la responsabilidad subjetiva para dar solución a los miles de damnificados por las más diversas causas, sin duda puede servir como paradigma de la alocada construcción de máquinas que marca el final de un método, de una filosofía, de una historia.

Não há dúvida, quanto a um novo sistema a ser moldado, pois as soluções teóricas e jurisprudenciais até aqui desenvolvidas se encontram em crise, exigindo revisão em prol da manutenção do justo. Estrutura-se, paulatinamente, um sistema de responsabilidade civil que já não se sustenta mais pelos tradicionais pilares da antijuridicidade, da culpabilidade e do nexo de causalidade, apenas. Reclama-se a revisão de princípios e de conceitos, por um novo matiz mais humanizado.

Culpa e risco paulatinamente deixam de ser considerados fundamentos da responsabilidade civil para ocuparem a posição que efetivamente ocupam, isto é, de fontes da responsabilidade civil, sem importar se uma delas tem primazia sobre a outra, sem a preocupação de que uma neutralizaria a outra. Mais importa saber que, embora tão mais frequentes os casos de responsabilidade subjetiva, embasada na culpa, com ela convive a responsabilidade objetiva, embasada na teoria do risco, e que advoga no sentido de que todo dano é indenizável e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente da culpa. A tendência é, portanto, na dualidade dos sistemas.

A nosso sentir, com exatidão, mais uma vez a professora Giselda Hironaka (2018, p. 255) destaca sobre a evolução da responsabilidade civil:

Mas, por outro lado, seria um absurdo pensar que a ordem jurídica entendesse que toda a hipótese de realização de uma atividade humana com exposição ao perigo fosse nefasta à sociedade em princípio, e que o banimento de toda a ingerência perigosa fosse a meta de uma ordem perfeita. O que se procura, com um sistema aperfeiçoado de responsabilidade civil não é, obviamente, evitar todo o perigo, o que seria impraticável, inviável e inimaginável; a finalidade objetivada seria, isso sim, a diminuição do dano.

Segundo o jurista argentino Stiglitz (1984, p. 13-15), apenas a responsabilidade civil objetiva atende aos anseios da sociedade pós-moderna:

7. - De hecho, un ejemplificativo análisis comparativo revela la aplicación de pautas de responsabilidad objetiva, en el ámbito de ciertos daños típicos de la sociedad moderna. [...] Antes de ahora hemos sostenido que también en el ordenamiento argentino es irrelevante a los fines de la responsabilidad civil por contaminación, la indagación de la conducta subjetiva del autor.

E acrescenta Stiglitz (1984, p. 39): “Ciertas ejemplificaciones permitirán sustentar la conclusión en torno de la necesaria transformación que en este terreno deberá acometerse, para dar vida a un sistema de protección verdaderamente eficaz”.

Nesse sentido, Krell (2017) aponta que uma consequência importante da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental é a mitigação de excludentes da obrigação reparatória:

[...] a teoria do risco-proveito nos parece apontar ao principal motivo da introdução da responsabilidade objetiva no direito brasileiro. Ela é consequência de um dos princípios básicos da Proteção do Meio Ambiente em nível internacional, o princípio do poluidor pagador, consagrado ultimamente nas Declarações Oficiais da

Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO – 92 – UNCED). Uma consequência importante dessa linha de fundamentação da responsabilidade objetiva pelo dano ambiental é a possibilidade de admitir fatores capazes de excluir ou diminuir a responsabilidade como: o caso fortuito e a força maior, o fato criado pela própria vítima (exclusivo ou concorrente), a intervenção de terceiros e, em determinadas hipóteses, a licitude da atividade poluidora.

Para se evitar confusão a respeito de risco integral, esclarecendo o acolhimento constitucional da responsabilidade civil objetiva da Administração por danos ambientais, conforme a tese do risco administrativo, Jucovsky (2000, p. 54) aponta:

[...] o ordenamento jurídico brasileiro segue hoje a teoria da responsabilidade civil extracontratual do Estado sem culpa por danos de atos comissivos ou omissivos, lícitos ou ilícitos, materiais ou jurídicos, nos quais o Estado é responsável pela ação ou omissão dos agentes públicos, pela falta anônima do serviço, o que se insere nos riscos que a Administração toma para si em prol do interesse público. O texto constitucional acolhe a responsabilidade civil objetiva da Administração por danos ambientais as pessoas, conforme a tese do risco administrativo, não do risco integral.

Assim, observa-se que a responsabilidade objetiva do Estado por danos ambientais decorre da teoria do risco, segundo a qual o Estado é, inerente à sua natureza, responsável pela possibilidade de ocorrência de danos ambientais, em função de sua própria atividade administrativa. Por consequência, o Estado pode ser responsabilizado por danos ocasionados ao ambiente, seja por sua atuação comissiva ou omissiva.

Destaque-se que o Estado pode ser até mesmo solidariamente responsabilizado por danos causados por terceiros, visto que tem ele o dever de fiscalizar a atividade de terceiros que sejam nocivas ao meio ambiente. Recorde-se, todavia, que ele pode exercer o seu direito de regresso em relação ao agente causador direto do prejuízo. Seja como for, qualquer atividade que possa acarretar dano ao meio ambiente está subordinada à Administração, sob a forma de fiscalização, vigilância ou controle. Por essa razão, o Estado deve ser responsabilizado de forma solidária com o poluidor, especialmente por se configurar a culpa *in omittendo* no poder/dever da polícia.

Note-se que o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça acolhe o caráter objetivo da responsabilidade civil ambiental. A respeito, consta julgado do Recurso Especial n. 327.254/PR, relatado pela Ministra Eliana Calmon, julgado em 03/12/2002 e publicado em 19/12/2002: “(...) A responsabilidade pela preservação e recomposição do meio-ambiente é

objetiva, mas se exige nexo de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado (Lei 6.938/81) (...)”.

Em pesquisa nos Tribunal do Estado do Rio de Janeiro, no Tribunal Regional Federal da 2ª Região, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, não constatamos algum firme posicionamento pela responsabilização pessoal do administrador público por dano ambiental. Ainda que a responsabilidade ambiental seja objetiva, é de difícil apuração a intenção do dirigente público no sentido de causar um dano ao meio ambiente, o que enfraquece as chances de sua responsabilização pessoal.

Quanto à dedução de não haver inclinação pela responsabilização dos dirigentes da Administração Pública, não nos furtamos de ter em mente o alerta de Popper (2013, p. 280):

Penso que nos devemos habituar à ideia de que a ciência não pode ser vista como um “corpo de conhecimentos”, mas sim como um sistema de hipóteses, ou seja, um sistema de conjecturas ou antecipações que não admite, em princípio, justificação, com o qual, entretanto, operamos enquanto puder sobrepujar os testes a que for submetido — um sistema de hipóteses que não estamos em condições de declarar “verdadeiras”, ou “mais ou menos certas” ou mesmo “prováveis”.

Em prosseguimento à nossa pesquisa de demandas judiciais que gravitam ao entorno de políticas públicas urbanísticas no Estado do Rio de Janeiro, apuramos estarem em curso no Tribunal de Justiça fluminense duas ações civis públicas emblemáticas acerca do tema objeto do presente artigo. Trata-se dos processos n. 0029208-19.2009.8.19.0031 e n. 0039606-97.2018.8.19.0002⁴, ambos na 2ª Vara Cível da Comarca de Maricá. Os dois possuem relação e tiveram as suas respectivas sentenças anuladas por questões processuais, ainda sem desfecho.

Com relação ao primeiro processo, apesar de se tratar de uma ação civil pública, usualmente ajuizada pelo Ministério Público, foi movida pela Associação de Preservação Ambiental das Lagunas de Maricá (APALMA) contra o Estado do Rio de Janeiro, do Instituto Estadual do Ambiente (Inea) e do Município de Maricá. A autora da ação sustenta que a Área de Proteção Ambiental de Maricá foi criada mediante o Decreto Estadual n. 7.230/1984, que estabeleceu as dimensões, entornos e restrições de uso do solo em seu interior. Aponta que o Decreto Estadual n. 2.418/1979 teria delimitado em 300 metros a Faixa Marginal de Proteção do entorno das Lagunas de Maricá. Narra que, entretanto, a publicação do Decreto Estadual

⁴ Competência declinada da Justiça Federal.

n. 38.490/2005 reduziu para 30 metros do nível mais alto as faixas marginais de proteção dos corpos d'água integrantes do Sistema Lagunar de Maricá, revogando o Decreto Estadual n. 2.418/1979 e reduzindo a proteção da APA de Maricá.

A demandante ainda explica que o Decreto Estadual n. 38.490/2005 teve a inconstitucionalidade declarada nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2006.204486, ajuizada no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro pelo Ministério Público Estadual. Contudo, antes da declaração de inconstitucionalidade, foi editado o Decreto n. 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo da APA de Maricá e promoveu alterações no Decreto n. 7.230/1984, considerando o limite do entorno das lagoas de Maricá de 30 metros.

Com isso, segundo a APALMA, o Decreto n. 41.048/2007, que instituiu o Plano de Manejo, teria se baseado no Decreto n. 38.490/2005, inconstitucional, por reduzir a proteção ambiental, uma vez que flexibilizou a possibilidade de exploração das Áreas de Preservação Permanente consistentes nos entornos das lagoas de Maricá. Sustenta que ambos os decretos retromencionados (Decretos n. 38.490/2005 e n. 41.048/2007) reduziram a extensão das faixas marginais de proteção ou Área de Preservação Permanente das lagoas de Maricá, para 30 metros, sem, contudo, observar as proibições contidas no art. 2º do Código Florestal vigente à época (Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, revogado pela vigente Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012) e na Resolução n. 303/2002 do CONAMA.

A APALMA argumenta ainda que o Decreto n. 41.048/2007 promoveu outras alterações no Decreto n. 7.230/1984, reduzindo o âmbito de proteção dessa norma ambiental. Nesse contexto, a autora pretende a paralisação de qualquer atividade ou empreendimento na área protegida, até a determinação legal da Faixa Marginal de Proteção das lagoas da APA de Maricá, mediante a elaboração de Plano Diretor que contemple tais restrições, além da restauração das restrições contidas no Decreto n. 7.230/1984. Há, assim, requerimento pela declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto n. 41.048/2007, em confronto com os arts. 261, caput, e § 101, IV e X, e 268, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, a Lei n. 9.985/2000 e art. 6º da Lei 6.938/1981, aduzindo que a redução ou desafetação de uma unidade de conservação requer lei específica.

Os pedidos da APALMA na ação são: a) a condenação do Estado do Rio de Janeiro e do Inea nas obrigações de fazer consistentes em interromper a realização de qualquer atividade ou empreendimento dentro ou no entorno da APA de Maricá; se abster de praticar qualquer

alteração no ambiente na área objeto desta ação; demarcar a Faixa Marginal de Proteção das Lagoas integrantes da APA de Maricá, nos termos do Decreto Estadual n. 2.418/1979; incluir as comunidades tradicionais da localidade, inclusive pescadores, quando da implantação do Plano de Manejo da APA de Maricá; recuperar a toda a área degradada dentro dos limites da Faixa Marginal de Proteção das lagoas da APA de Maricá, nos termos do Decreto Estadual n. 2.418/1979, visando à recomposição e sucessão ecológica dos ecossistemas locais; b) a condenação do Município de Maricá na obrigação não de fazer, consistente em abster-se de licenciar, autorizar ou permitir qualquer obra, loteamento, parcelamento do solo ou atividade afim na área objeto da demanda, até a implantação do Plano de Manejo da APA e sua Faixa Marginal de Proteção nos termos do Decreto Estadual n. 2.418/1979.

Chegou a ser proferida sentença de procedência parcial dos pedidos. Todavia, como dito, foi anulada por *error in iudicando*.

Por sua vez, a outra ação civil pública foi ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o Estado do Rio de Janeiro, o Inea, o Município de Maricá e a Iniciativas e Desenvolvimento Imobiliário - IDB Brasil, proprietária do terreno em que se pretende construir um complexo turístico-residencial.

A petição inicial informa a existência de atos administrativos supostamente eivados de vícios, com o objetivo de viabilizar a implantação de complexo imobiliário e turístico de alto padrão em terrenos localizados na área Fazenda de São Bento da Lagoa, no Município de Maricá. Alegou-se que a área é constituída por terrenos de marinha e acrescidos de marinha, e está inserida, em sua totalidade no interior da Área de Proteção Ambiental do Município de Maricá.

O MPF sustenta que os réus teriam se utilizado de Estudos de Impacto Ambiental divorciados da realidade local para conceder licenças ambientais para a implantação do empreendimento chamado Maraey, embasando-se no Decreto Estadual n. 41.048/2007. Argumenta-se que o Decreto em questão, que instituiu o Plano de Manejo, serve como fundamento para balizar o Estudo de Impacto Ambiental levado a efeito pela IDB Brasil, sendo também utilizado como instrumento preponderante para consolidar a expedição das licenças ambientais atacadas, apesar de confrontar o art. 225, III, da Constituição Federal.

Assim, o MPF requer que, a partir da declaração incidental de inconstitucionalidade do Decreto Estadual n. 41.048/2007, haja a condenação do Estado do Rio de Janeiro, do Inea e do

Município de Maricá a se absterem de realizar licenciamento ambiental ou autorizar qualquer tipo de empreendimento imobiliário realizado pela IDB Brasil na APA de Maricá, com base no Decreto mencionado, bem como a condenação da IDB a se abster de realizar qualquer empreendimento imobiliário na unidade de conservação.

Chegou a ser proferida sentença pela extinção do processo por litispendência com a ação civil pública da APALMA, já citada. Contudo, assim como ocorreu com a sentença do processo da associação de pescadores, a sentença da ação civil pública do MPF também foi anulada, sem que outro ainda tenha sido proferida.

O debate está em ebulição e a discussão jurídica é complexa, por envolver um ecossistema tido como frágil, além de seu impacto ambiental também tido como significativo. Mas, de outra banda, também é colocado à mesa o enorme impulsionamento socioeconômico da região, o que leva à difícil tarefa jurisdicional de bem sopesar os bens da vida em discussão.

Assim, à toda evidência, percebe-se que as opções de políticas públicas não se furtam a uma profunda discussão judicial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo que foi apresentado, vimos, que existem mecanismos jurídicos que permitem a responsabilização civil do Estado e devem ser utilizados de forma incessante, sendo o instrumento jurídico de proteção ambiental por excelência a ação civil pública. Tal direito/dever não é exclusivo do Ministério Público, nada obstante ser comumente o protagonista dessas demandas.

A judicialização é uma medida que pode ser reparadora, mas também preventiva. Tal cautela, assim como ocorre em casos de indenização, também envolve a responsabilidade civil solidária entre os envolvidos. Como observamos, tanto o Estado, em suas três esferas de governo, como o setor privado podem ser perfeitamente condenados de forma solidária para indenizar, para deixar de fazer algo ou ainda para serem obrigados a reparar algum ecossistema afetado.

É preciso adotar políticas públicas que estejam alinhadas aos dispositivos constitucionais, que envolvam a atuação de sociedade, mas sobretudo do Poder Público, como regulamentador e fiscal do meio ambiente saudável. Deve ele adotar medidas ativas

prontamente, sob pena de não poder ser responsabilizado juntamente com o agente causador do dano ambiental.

A despeito das críticas que recaem no judiciário nacional quanto à interferência em questões políticas, o que suscita debates quanto ao respeito ao princípio da separação de poderes, bem como pela ausência de um mandato eletivo (legitimidade popular), neste breve estudo se apurou que a transferência de decisões do parlamento para o judiciário decorre do fenômeno da tomada de decisão judicial da política.

Nada obstante a teoria da autolimitação judicial, tudo indica que, sob o panorama da Constituição Federal de 1988, é necessário dar um novo papel ao Judiciário brasileiro, por uma composição em diálogo com os sujeitos envolvidos e demais autoridades. Tal papel menos deliberativo e mais afeito à composição é importante na implementação dos direitos fundamentais.

A solidariedade e o federalismo, assim como o princípio da separação de poderes e a responsabilidade objetiva, devem, portanto, ser analisados a partir da Constituição, tendo-se em mente o controle recíproco entre os poderes e a participação popular, e não mais com a ideia de separação estrita entre eles. Não se deve esquecer, inclusive, que a jurisprudência corrobora o caráter objetivo da responsabilidade civil ambiental, conforme já citado entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no sentido de que a responsabilidade pela preservação e recomposição do meio ambiente é objetiva, apesar de se exigir nexo de causalidade entre a atividade do proprietário e o dano causado.

Deste modo, a responsabilidade civil ambiental é, em geral, objetiva, dispensando-se a comprovação de culpa do agente causador do dano. Do disposto pelo art. 3º, IV, da Lei n. 6.938/1981, combinado com o art. 14, § 1º, da mesma lei, a rigor, se espera que a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora da degradação ambiental fique obrigada independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros.

A despeito da legislação ambiental tratar com severidade as ações ou omissões que causam danos ambientais, em pesquisa jurisprudencial, deixamos de constatar alguma inclinação pela responsabilidade dos administradores públicos por danos ao meio ambiente. Porém, o órgão ou entidade que representa por seus atos ou omissões degenerativas não se furtam de responder em juízo.

O judiciário, muitas vezes, está mais próximo dos cidadãos, sendo nele depositada a confiança de uma solução imediata para grandes impasses ambientais. Existe, assim, a expectativa popular de que o Poder Executivo atue, ainda que impositivamente, da mesma maneira que o empreendedor privado seja punido em caso de ilícios ecológicos. Com isso, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e seus inúmeros projetos urbanísticos em curso, em diversas parcerias com o setor privado, o Poder Judiciário cumpre importante papel no aprimoramento das políticas públicas, apesar de carecer, todavia, de diálogo com os envolvidos para a melhor satisfação dos direitos constitucionais postos pelo art. 225, sem descompasso com os ditames de livre iniciativa do art. 170 e do pleno desenvolvimento socioeconômico por meio do turismo, tal qual reza o art. 180.

REFERÊNCIAS

ALVES, Sérgio Luis Mendonça. Estado Poluidor. São Paulo: Juarez de Freitas, 2003.

AVANCI, Juliana Lemes; DENALDI, Rosana; DIAS, Solange Gonçalves. A judicialização dos conflitos socioambientais urbanos e a atuação do Poder Judiciário paulista: considerações a partir de uma leitura constitucional. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5311442/mod_resource/content/1/A%20judicializa%C3%A7%C3%A3o%20dos%20conflitos%20socioambientais%20urbanos.pdf. Acesso em: 30 jan. 2023.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; KOZICKI, Katya. Judicialização da política e controle judicial de políticas públicas. Conflito entre Poderes e ativismo judicial. Revista Direito GV, vol. 8, n. 1, jun. 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Cadernos [SYNTHESIS] UERJ, Rio de Janeiro, v.5, n.1, p. 23-32, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 set. 2022.

_____. *Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985*. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347compilada.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

_____. *Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012*. Código Florestal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 27 jan. 2023.

Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA. Resolução n. 303/2002, de 20 de março de 2002. Dispõe sobre parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Disponível em: http://conama.mma.gov.br/?option=com_sisconama&task=arquivo.download&id=299. Acesso em: 27 jan. 2023.

_____. Resolução 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP.

CORDOBERA, Lidia M. Garrido. *Los daños colectivos y la reparación*. Buenos Aires: La Universidad, 2006.

ENGELMANN, Fabiano; BANDEIRA, Júlia Veiga Vieira Mâncio. A Construção da Autonomia Política do Judiciário na América Latina: Um Estudo Comparado entre Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Venezuela. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 60, n. 4, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/001152582017138>. Acesso em: 30 set. 2022.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Estadual n. 47.878, de 16 de dezembro de 2021.

_____. Resolução SETUR n. 253, de 03 de fevereiro de 2022.

GHERSI, Carlos Alberto. *Teoría general de la reparación de daños*. Buenos Aires: Astrea, 1997.

HIRONAKA, G. M. F. N. *Responsabilidade pressuposta*. 2. ed. São Paulo: RT, 2011.

_____. As tendências da responsabilidade civil no século XXI. *Revista dos Tribunais*, São Paulo (Impresso), v. 107, p. 249-268, 2018.

ITURRASPE, Jorge Mosset. *Responsabilidad por daños*. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni, 1999.

JUKOVSKY, Vera Lúcia R. S. *Responsabilidade Civil do Estado em Danos Ambientais (Brasil – Portugal)*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

JURISDIÇÃO. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 26.975/RS*, relator Ministro Aldir Passarinho Junior, Quarta Turma, julgado em 18/12/2001, DJ de 20/5/2002.

_____. Superior Tribunal de Justiça. *REsp n. 327.254/PR*, relatora Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 03/12/2002, DJ de 19/12/2002.

KRELL, Andreas Joachim. Concretização do dano ambiental: algumas objeções à teoria do risco integral. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/1720/concretizacao-do-dano-ambiental>. Acesso em: 12 set. 2017.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; FERNANDES, E. B. D. Omissão legislativa e responsabilidade do Estado? Avanços, retrocessos e perspectivas sob a égide da Constituição de 1988. *Fórum Administrativo*, v. 13, p. 1, 2013.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; MENDONÇA, A. A.; PORTO, M. M. T. Controle e Responsabilização na Administração Pública: Estudos em homenagem a José dos Santos Carvalho Filho. 1. ed. Rio de Janeiro: Institutas, 2020. v. 1. 174 p.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOPES, Thais Fernanda. Judicialização do conflito ambiental-urbano: a política habitacional em áreas de preservação ambiental. In: OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Org.). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019, p. 243-264.

PEREIRA, Marlene de Paula; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Desafios da política urbana: análise de mecanismos de gestão do território que unificam a legislação ambiental e urbanística. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*. V. 31, p. 40-55, 2010.

POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 2013.

SERRA VIEIRA, P. R. *A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito de Danos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. v. 1. 192p.

_____. *Responsabilidade civil empresarial e da administração pública - volume II*. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. v. 1. 337p.

_____. *Estudo de casos: como redigir, como aplicar*. 1. ed. Rio de Janeiro: Livros técnicos e científicos Editora Ltda., 2006. v. 1. 98p.

STIGLITZ, Gabriel A. *La responsabilidad civil: nuevas formas y perspectivas*. Buenos Aires: La Ley, 1984.

TAYLOR, Matthew. *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. São Paulo: Renovar, 2004.

VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann; SALLES, Paula Martins. Dezessete anos de judicialização da política. *Tempo Soc.*, São Paulo, v. 19, n. 2, nov. 2007. Disponível

em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702007000200002&lng=en&nrm=is Acesso em: 30 jan. 2023.

WOLFE, Christopher. *The Rise of Modern Judicial Review: from constitutional interpretation to judge-made law*. Rev. ed. Maryland: Littlefield Adams Quality Paperbacks, 1994.

XAVIER, Diego Felipe Roque; MORAES, Gabriel Felipe Maio; REGO, Ighor Jean. Responsabilidade civil objetiva: teoria do risco do desenvolvimento na defesa do consumidor e a vacina contra o covid-19. *Conteúdo Jurídico*, Direito Civil, 2022. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/58580/responsabilidade-civil-objetiva-teoria-do-risco-do-desenvolvimento-na-defesa-do-consumidor-e-a-vacina-contr-o-covid-19>. Acesso em: 23 jan. 2023.