

# INSTRUMENTOS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVOS DE PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA DEFESA DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE

*Dario Aragão Neto\**

*Adilson da Costa Filho\*\**

**RESUMO:** O presente artigo objetiva demonstrar a importância da consciência de cidadania que cada indivíduo deve embutir a fim de que possa exercê-la através dos instrumentos judiciais e administrativos que visem defender a população de ações que ponham em risco a sua saúde e o meio ambiente.

**PALAVRAS-CHAVE:** Cidadania; Instrumentos Judiciais e Administrativos; Saúde; Meio Ambiente.

## LEGAL AND ADMINISTRATIVE INSTRUMENTS OF CITIZEN PARTICIPATION IN THE DEFENSE OF HEALTH AND THE ENVIRONMENT

**ABSTRACT:** This work shows the importance of citizenship's awareness that each person must internalize in order to exercise it, through the legal and administrative instruments aimed at protecting the population of actions that endanger their health and the environment.

**KEYWORDS:** Citizenship; Legal and Administrative Instruments; Health; Environment.

---

\* Mestrando do Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e Meio Ambiente no Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA.

\*\* Vice-Coordenador do Mestrado Profissional em Ensino em Ciências da Saúde e Meio Ambiente no Centro Universitário de Volta Redonda - UniFOA. E-mail: adilson.filho@foa.org.br

## **INSTRUMENTOS JUDICIALES Y ADMINISTRATIVOS DE PARTICIPACIÓN DEL CIUDADANO EN LA DEFENSA DE LA SALUD Y DEL MEDIO AMBIENTE**

**RESUMEN:** Este artículo objetiva demostrar la importancia de la consciencia de ciudadanía que cada individuo debe imbuirse para que pueda ejercerla por medio de instrumentos judiciales y administrativos que tienen como propósito defender la población de acciones que puedan poner en riesgo la salud y el medio ambiente.

**PALABRAS-CLAVE:** Ciudadanía; instrumentos judiciales y administrativos, salud, medio ambiente.

### **INTRODUÇÃO**

O debate sobre temas voltados à saúde pública e ao meio ambiente ocupa hoje destaque no cenário político mundial. Juntamente com as questões relativas a sexo, raça e religião, a saúde e o meio ambiente constituem pontos de intenso debate entre a sociedade e o Estado acerca dos direitos e deveres que inserem cada cidadão em um objetivo múltiplo, maior, qual seja, o bem-estar da coletividade.

Cada cultura, cada povo, carrega consigo uma bagagem de ordem consuetudinária e experimental, além de histórica, que formata seus ideais, seus princípios e suas leis. Consequentemente, a história de um povo molda, como resultado, os direitos fundamentais, intransmutáveis e inegociáveis, mas que sempre evoluem enriquecidos com novas conquistas, tanto em razão das necessidades que se apresentam ao longo do tempo, quanto como reflexo do progresso de todos os vértices científicos.

Nesse novo contexto de direitos fundamentais, em que o direito difuso e o interesse da coletividade se destacam, o acesso à cidadania e a busca por qualidade de vida estão intrinsecamente relacionados e neles inserem-se as questões de saúde pública e as relativas ao meio ambiente, transformando-se estas, em um canal de abertura para a participação do cidadão, abrindo possibilidades de influência dos indivíduos, das classes e extratos diversos da sociedade, no processo de formação das decisões políticas, tanto em relação à saúde da população como também do meio ambiente em que vivemos.

O impacto do crescimento populacional e de consumo de recursos naturais; o crescimento urbano desorganizado dos grandes centros, aliado à necessidade de se preservar o patrimônio ambiental na sociedade atual; os possíveis reflexos

desse impacto para as futuras gerações fizeram com que essas questões se transformassem em uma questão global.

É cada vez mais imperativo que haja uma participação social maior nas decisões políticas que envolvam as questões acima. E mesmo nas ações promovidas por indivíduos ou grupo de indivíduos que venham, destarte, ferir esses princípios haverá sempre a necessidade de se recorrer ao poder público ou ao judiciário a fim de se garantir a preservação dos interesses coletivos, quer seja na tutela ambiental, quer seja nas questões que ameacem a saúde da população de uma determinada área.

Um Estado Democrático de Direito exige um eficaz controle social sobre o poder, sob pena da falência de suas Instituições e este controle só pode ter legitimidade se for promovido pela sociedade.

## 2 EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE

No direito, a gênese dos valores fundamentais é a pessoa. Pode-se dizer, então, que são direitos da personalidade, os a ela inerentes, como característica essencial à sua constituição, tais como, por exemplo, o direito à vida, a ser livre, a de ter livre iniciativa, isto é, em conformidade com o estabelecido através dos princípios fundamentais isonômicos, inseridos na nossa Constituição, para todos os seres humanos que compõem a sociedade.

Cada direito da personalidade se vincula a um valor fundamental que se revela através do processo histórico, o qual não se desenvolve de maneira linear, mas de modo diversificado e plural.

Para Pontes de Miranda, os direitos da personalidade “são efeitos de fatos jurídicos que se produziram, nos sistemas jurídicos, quando, a certo grau de evolução, a pressão política fez os sistemas jurídicos darem entrada a suportes fáticos que antes ficavam de fora, na dimensão moral ou na dimensão religiosa”<sup>1</sup>.

A evolução dos direitos e garantias fundamentais do indivíduo se deu, através de várias etapas ao longo do tempo, no contexto de cada momento da história humana. Os direitos do homem foram positivados em um primeiro momento, com a Revolução francesa, em 1789, quando consignaram os direitos inerentes à própria condição humana, baseados nos princípios de liberdade, igualdade e fraternidade, e demais garantias de propriedade e de garantias individuais de cunho liberal, que deram origem os mais elementares princípios de respeito aos cidadãos.

A seguir, introduziram-se os chamados direitos de segunda geração, baseados nas reflexões ideológicas e no pensamento antiliberal do século XX, até a segunda

---

<sup>1</sup> PONTES DE MIRANDA, Francisco. **Tratado de direito privado**. Rio de Janeiro, RJ: Borsoi, 1971. Tomo II.

guerra mundial, nos quais se incluem os direitos sociais, econômicos e culturais, com o adendo de que já, nesse momento, surgiam a garantia tanto do indivíduo, quanto da coletividade, ainda que timidamente.

Os direitos fundamentais de terceira geração justificam-se pela atual ordem mundial, subdividindo-se as nações em três blocos: as dos países desenvolvidos, as das nações em desenvolvimento, que objetivam se tornarem desenvolvidos e as das nações subdesenvolvidas.

Nesse quadro de neoliberalismo destacado, são identificados os direitos de terceira geração como sendo o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

Tratam-se de direitos cujos sujeitos não são os indivíduos, mas sim, os grupos de indivíduos, grupos humanos como a família, o povo, a nação e a própria humanidade. Traduzem-se essencialmente em uma base solidária e fraternal, inseridos numa coordenação sistemática de política econômica e o princípio de uma inter-relação mais fraterna entre os Estados. São os direitos ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à paz e à fraternidade.

Enfim, conforme enfatiza Bonavides “os direitos da quarta geração compendiam o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Tão somente com eles será legítima e possível a globalização política”<sup>2</sup>.

No Brasil, um dos mais recentes valores fundamentais do indivíduo é o ambiental, por força do que estabelece o Art. 225 da Lei Maior onde está expressamente consignado 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 coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para a presente e para as futuras gerações”. Trata-se sem dúvida, de novo direito da personalidade, eis que corresponde a um valor fundamental a ser preservado e garantido constitucionalmente.

Nesse sentido, a Constituição Federal abriu espaços à participação e à atuação da população na preservação e na defesa ambiental, impondo à coletividade o dever de defender o meio ambiente e colocando como direito fundamental de todos os cidadãos brasileiros, a proteção ambiental determinada no artigo 5º, inciso LXXIII, CF/88 (Ação Popular).

### **3 CIDADANIA, SAÚDE E MEIO AMBIENTE**

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem ci-

---

<sup>2</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2001.

dadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.<sup>3</sup>

Destaca-se, portanto, a necessidade de participação dos cidadãos e do Poder Público como agentes construtores tanto das questões administrativas como também na participação da defesa por um meio ambiente equilibrado, objetivando a melhoria da qualidade de vida da população e da preservação do meio ambiente. A participação é um processo de conquista, construída constantemente através da abertura de espaços, pois não existe participação suficiente e acabada.

Não se deve esquecer que a humanidade vem se tornando essencialmente consumista, tanto pela força dos veículos de comunicação quanto pelas transformações culturais aliadas ao desenvolvimento tecnológico, que vendem o prazer imediato e o grande acúmulo de bens materiais como único conceito de sucesso pessoal e profissional. Essa prática aleija o poder de discernimento do indivíduo, que fica sufocado pelas imposições do capitalismo selvagem, sem perceber que tem ferramentas próprias para defender seus direitos e fazer valer a sua condição de cidadão.

A sociedade vive um momento de mudanças a um ritmo frenético e de crescentes expectativas, pois os cidadãos exigem produtos de elevada qualidade e que ao mesmo tempo preservam o meio ambiente para as futuras gerações.

É direito do cidadão participar na formulação e execução das políticas ambientais que devem ser discutidas com as populações atingidas. Também a atuação nos processos de criação do Direito Ambiental e, ainda, a participação popular na proteção do meio ambiente por intermédio de audiências públicas com os representantes do governo.

Na ausência da tutela administrativa, faz-se necessária a intervenção do cidadão comum, através do Judiciário a fim de que sejam reparados ou resguardados, dependendo do caso, os direitos de defesa do patrimônio nacional, incluindo-se o bem ambiental.

A sociedade brasileira conta com uma legislação ambiental moderna e bem estruturada para a defesa do patrimônio ambiental. Entretanto, faz-se necessário destacar, uma a uma, quais são as principais “ferramentas” jurídicas e oportunidades administrativas para o alcance a essa participação, através de uma consciência ativa da cidadania.

Os principais instrumentos constitucionais que estão à disposição do cidadão e da coletividade brasileira para a tutela do meio ambiente e da saúde da população em geral, são a Ação Civil Pública, a Ação Popular, o Mandado de Segurança, o Mandado de Injunção e as Audiências Públicas, os quais serão, a seguir, abordados à luz de suas particularidades.

---

<sup>3</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 22. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2001.

## 4 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

O art. 5º da Lei 7347/85 dispõe que poderão ser propostas tanto a ação principal quanto a cautelar pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios, além de autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associações, sendo estas, constituídas há pelo menos um ano, nos termos da lei e que 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.

Muito embora a legitimidade “*ad causam*” para propor a ação civil pública não inclua o cidadão comum como agente direto, estará ele representado indiretamente, pelas entidades acima elencadas legitimadas para deflagrar esse instrumento jurídico.

A ação civil pública (Lei 7.347/1985) é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica (art. 1º), protegendo, assim, os interesses difusos da sociedade.

A Lei 7.347/1985 surgiu como o instrumento mais aperfeiçoado e adequado à proteção dos direitos difusos, rompendo alguns dogmas do processo civil clássico, principalmente no que se refere à legitimação para a defesa em juízo dos direitos coletivos, a ampliação dos efeitos subjetivos da coisa julgada e, por derradeiro, a previsão e regulamentação de meios de tutela preventiva dos direitos coletivos.

O seu objeto era, portanto, à época de sua publicação, mais restrito do que atualmente.

Mais tarde, a Constituição Federal garantiu a inclusão da Ação Civil Pública às funções institucionais do Ministério Público, ampliando seu objeto não só para a proteção do patrimônio público, social e do meio ambiente, como também outros interesses difusos e coletivos, conforme preceituou o art. 129, III da Constituição Federal de 1988.

Assim, a tutela coletiva, elevada ao plano constitucional, ampliou-se, mantendo-se a disciplina ditada pela Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, com as modificações que lhe foram introduzidas pela Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor, o qual consolidou os “interesses difusos”.

Poluir e deteriorar o meio ambiente pode significar grave ameaça à saúde da população, principalmente, se a ação estiver relacionada ao lançamento de esgoto *in natura*, por exemplo, já que o saneamento básico está diretamente associado à saúde.

Segundo Mota “onde existem adequados sistemas de saneamento, há saúde. Onde as condições de saneamento são precárias, proliferam as doenças”.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> MOTA, Suetônio. **Introdução à Engenharia Ambiental**. Rio de Janeiro, RJ: ABES, 1997.

Não é muito raro nos depararmos com ações e omissões, por parte do Estado e de particulares, sejam pessoas físicas ou jurídicas que possam trazer consideráveis prejuízos aos direitos fundamentais de um cidadão, de um grupo da sociedade ou de toda a coletividade.

## **5 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA E OS DANOS AMBIENTAIS DECORRENTES DE DEFICIÊNCIA NO SISTEMA DE ESGOTO SANITÁRIO**

Os danos ambientais decorrentes de deficiência no sistema de esgoto sanitário é um dos eventos de maior ocorrência que dão origem às Ações Cíveis Públicas Ambientais. O sistema de esgotamento sanitário é entendido como uma das duas atividades básicas do Saneamento, a outra compreende o abastecimento de água, inicialmente, o saneamento teve como objetivo principal garantir ao homem água de boa qualidade e proporcionar adequado destino para seus dejetos. Com o crescimento da população e, principalmente, com a sua concentração em grandes cidades, o saneamento passou a ter aumentadas suas atividades. A grande quantidade de resíduos gasosos, a emissão de ruídos e muitos outros problemas ambientais, resultaram na ampliação das ações do saneamento, as quais crescem a cada dia.<sup>5</sup>

O sistema de esgotamento sanitário compreende a coleta, tratamento e destino final de resíduos líquidos (esgoto) provenientes de atividades industriais, comerciais, agropecuárias, domésticas, públicas, recreativas, hospitalares etc.

O controle ambiental dos sistemas de esgoto sanitário deve ocorrer, assim, a partir da atividade produtora desses resíduos que, muitas vezes, os sistemas adotados são deficientes ou inexistentes, sendo os efluentes lançados *in natura* nos corpos hídricos mais próximos, causando grande poluição e ameaçando a saúde da população.

## **6 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL - PROCEDIMENTO**

A tutela ambiental foi elevada à categoria de garantia constitucional, vinculando-se aos fundamentos e princípios estruturais da República Federativa do Brasil, a teor dos artigos 1º e 3º da Carta Magna. Para tanto, faz-se necessário observar que o processo civil de natureza individual e conservador não mais atende às necessidades atuais.

A preservação e proteção do bem ambiental têm natureza difusa, dada a sua indivisibilidade. Seus titulares estão interligados por razões eminentemente de fato. E, ao se cuidar da tutela dos direitos coletivos, por meio da jurisdição civil

---

<sup>5</sup> Idem

coletiva, há que se pontuar que, como dito, está ultrapassada o sistema individualista disposto no CPC (Código de Processo Civil) para dirimir os denominados conflitos de massa.

Atualmente, com o advento da norma trazida pelo art. 81, parágrafo único, do CDC (Código de Defesa do Consumidor), o sistema de tutela processual se repartiu em duas partes: uma destinada às demandas de natureza individual, cujo instrumento pertinente é o Código de Processo Civil, e outro, destinado às lides de tutelas coletivas, na exata acepção da palavra. Assim, quando se ativar a ação coletiva para defender direitos, valores ou interesses ambientais, enquanto cada respectiva ação não possuir o seu devido e específico aparato instrumental-procedimental, é condição *sine qua non* que se utilize das regras de direito processual estabelecidas pela Lei nº 7.347/85 em sua atuação conjunta com o CDC, dada a perfeita interação-integração entre ambos.<sup>6</sup>

Conclui-se que as ações coletivas para a tutela do ambiente devem ser, em atenção ao princípio do *due process of law*, administradas e seguidas pelo CDC e pela LACP e, subsidiariamente, pelos outros diplomas processuais.

## 7 AÇÃO POPULAR E AÇÃO POPULAR AMBIENTAL

A Constituição Federal de 1988 assim dispõe, em seu art. 5º:

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

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

Como já mencionado no caput do art. 225 da CF 88, o meio ambiente é amplamente ventilado como um direito difuso, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida de todos, atribuindo à coletividade e ao Estado, mediante o exercício do Poder de Polícia, defendê-lo e preservá-lo.

<sup>6</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**, São Paulo, SP: RT, 2002.p. 100.

A Ação Popular é o instrumento judicial previsto na Constituição Federal que legitima ao cidadão o direito de propô-la. Lembre-se que o conceito de cidadão está diretamente implicado ao indivíduo, de nacionalidade brasileira e eleitor, em pleno gozo de seus direitos políticos. Isso porque, conforme cita Silva<sup>7</sup>, ao estabelecer a dupla exigência de cidadão-eleitor, a Constituição Federal “vinculou, portanto, a capacidade processual, no caso à capacidade político-eleitoral”.

A Constituição Federal em seu art. 5º inc. LXVIII inovou a anterior ao abranger o meio ambiente como objeto de proteção jurídica pela ação popular constitucional, instituto este, que é regido pela Lei 4.717/65.

O instrumento da ação popular ambiental objetiva atender a possibilidade jurídica do cidadão de exercer vigilância, sobretudo na interseção entre a adequação dos fins persecutórios da atividade do poder estatal à sua efetiva realização, circunscrita ao interesse coletivo e no alcance do bem comum do povo. Seus efeitos são de impugnar atos administrativos – preventiva ou repressivamente, que causem dano ao meio ambiente e apurar a responsabilidade do agente agressor.

Desse modo, mediante a utilização do instrumento da ação popular ambiental o cidadão individualmente – titular deste direito, tem a possibilidade e o dever cívico de exercer a proteção ambiental, impugnando atos emanados da Administração Pública que impliquem em lesão ou ameaça ao meio ambiente.

A luta pela preservação e proteção ambiental é de todos e o instrumento legal para a sua realização poderá ser a ação popular ambiental, uma vez que o legislador constitucional possibilitou a todo cidadão a utilização deste instrumento jurídico como meio eficaz para defesa do meio ambiente, como direito subjetivo público.

Ainda, como subsídio ao estímulo ao exercício deste direito, a Lei n. 4.717/65 concede ao autor popular a isenção das custas judiciais que resultam do processo, como também do ônus da sucumbência, desobrigando-o a arcar com toda a despesa processual no caso de vir a ser vencido ou declarada a improcedência do propósito da ação pelo juiz, salvo comprovada má-fé.

O autor da ação popular ambiental contará com um forte aliado, o Ministério Público, que atuará como fiscal da lei durante a lide. Ainda, o Órgão Ministerial produzirá e impulsionará a produção de provas, podendo inclusive, vir a assumir a condição de titular da ação nos casos previstos em lei.

## **8 MANDADO DE SEGURANÇA INDIVIDUAL E COLETIVO**

O Mandado de Segurança está previsto no art. 5º, LXIX, da Constituição Fede-

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 2. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1984.

ral de 1988 e nos termos do art. 1º da Lei n. 1.533/51. Consiste em um instrumento jurídico que se destina à proteção de direito líquido e certo de toda pessoa física ou jurídica, em que o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder pertence à autoridade pública. CF/88, artigo 5º, LXX;

O Mandado de Segurança constitui, provavelmente, a ação mais conhecida pela população em geral. Assim, pode se perceber a importância do instituto dentro do nosso sistema jurídico, uma importância que ultrapassa os limites técnicos do processo quando visa a tutela dos direitos e garantias mais fundamentais das pessoas.

De acordo com Mossin, o mandado de segurança é uma ação de conhecimento tendente a amparar direito líquido e certo, não tutelado pelo hábeas corpus ou hábeas data, quando vulnerado por ilegalidade ou abuso de poder provindo de ato da autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

Quando já tiver ocorrido a ilegalidade ou abuso de poder, caberá o mandado de segurança repressivo, no sentido de corrigir a ilicitude devolvendo o direito ao impetrado, direito este que tinha lhe sido tomado.

Na iminência de eventual prejuízo, fruto de ato ilegal ou abusivo, caberá também a prevenção de possíveis ilegalidades passivas de acontecerem, utilizando-se, neste caso, o mandado de segurança preventivo, que havendo a comprovação de violação ao direito líquido e certo supra conceituado, poderá ser deferido liminarmente.

Com relação ao mandado de segurança individual, apenas o titular do direito líquido e certo tem legitimidade para impetrá-lo, com o objetivo de corrigir ato ou omissão ilegal ou decorrente de abuso de poder.

Assim, desde que seja titular desse direito, líquido e certo, qualquer pessoa pode ser sujeito ativo de um mandado de segurança, quer seja física ou jurídica, órgãos públicos despersonalizados dotados de capacidade processual, ou também universalidades de bens reconhecidas por lei.

Para a impetração de mandado de segurança, basta que a pessoa física ou jurídica detenha personalidade judiciária, ou seja, capacidade para ser parte em juízo, não importando se tenha ou não personalidade jurídica.

Com relação ao mandado de segurança coletivo, a Constituição Federal prevê em seu artigo 5º, inciso LXX, a possibilidade de sua impetração por partido político, com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, por entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano. Neste caso, merece destaque que a impetração será sempre em nome próprio da entidade.

Este tipo de mandado de segurança visa a defesa do direito líquido e certo de seus associados, desta forma, o entendimento dos tribunais é no sentido de que o

direito alegado deve estar vinculado ao objeto da atividade do impetrante, ou com a atividade de seus associados.

Assim, também em relação ao meio ambiente, é cabível este remédio constitucional, posto que, muitas das vezes, ato da autoridade pública pode vir a trazer perigo iminente ao bem ambiental.

Quanto ao mandado de segurança individual, este também poderá ser impetrado na esfera ambiental. No entanto, tal tutela se dará numa área específica (microbem), podendo ser este, inclusive, de interesse coletivo.

## **9 MANDADO DE INJUNÇÃO AMBIENTAL**

Mandado de Injunção trata-se de uma ação constitucional, instrumento garantido pelo artigo 5º, LXXI, da CF/88, que possui função atípica para controle da administração. É o controle judicial em face da inércia do poder competente para legislar determinada matéria, ou seja, para suprir omissão do poder regulamentar do Poder Público.

Segundo disposto no dispositivo constitucional supracitado, “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma reguladora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

Embora não exista regulamentação específica acerca do mandado de injunção, por se tratar de uma garantia constitucional, sua aplicação é imediata e não necessita de norma infraconstitucional para sua validade e eficácia.

Em matéria ambiental, utiliza-se para tutelar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto constitucionalmente no artigo 225, quando esta proteção dependa de determinada norma reguladora, cuja ausência está tornando inviável seu exercício. Tem escopo de satisfazer no caso concreto o referido exercício do direito já previsto que esteja ausente de norma que lhe dê regulamentação.

Este instrumento mostra-se muito relevante na esfera ambiental, direito difuso que tutela a vida em todas as suas formas, de modo que a sociedade não pode ficar exposta à boa vontade e efetividade dos nossos legisladores para regular certa matéria de direito, que esteja inviabilizado seu exercício no caso concreto, face à falta de norma no mundo jurídico.

No entanto, até o presente momento, não existe qualquer decisão proferida em sede de mandado de injunção concernente à matéria ambiental. Infelizmente, os operadores do direito, em pleno século XXI, ainda não absorveram a importância desse instrumento quando utilizado para tutelar o meio ambiente.

No entanto, existem correntes doutrinárias acerca da finalidade do mandado de injunção e sua aplicação no mundo concreto que não saem do papel. Uma

delas, posição majoritária na doutrina, entende que cabe ao magistrado resolver o caso concreto, entre as partes, e concretizar o direito dos impetrantes, satisfazê-lo plenamente, independentemente de regulamentação. Já a posição adotada erroneamente pela maioria do Supremo Tribunal Federal (STF), expõe que o mandado de injunção teria a única finalidade de comunicar ao órgão competente que este está omissivo e deve sanar essa omissão, reconhecendo, apenas, a lentidão do Poder Legislativo.

Tratando-se de omissão do Poder Público que torne inviável o exercício de um direito ambiental previsto constitucionalmente, indubitavelmente, caberá interposição do Mandado de Injunção Ambiental para solucionar o impasse no caso concreto.

## 10 AUDIÊNCIA PÚBLICA

A audiência pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem como o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal (*due process of law*) em sentido substantivo. Seus principais traços são a oralidade e o debate efetivo sobre matéria relevante, comportando sua realização sempre que estiverem em jogo direitos coletivos. A legislação brasileira prevê a convocação de audiência pública para realização da função administrativa, dentro do processo administrativo, por qualquer um dos Poderes da União, inclusive nos casos específicos que versem sobre meio ambiente, licitações e contratos administrativos, concessão e permissão de serviços públicos, serviços de telecomunicações e agências reguladoras. Constitui, ainda, instrumento de realização da missão institucional do Ministério Público e subsídio para o processo legislativo e para o processo judicial nas ações de controle concentrado da constitucionalidade das normas.

Gordillo<sup>8</sup> ressalta que a extensão do princípio da audiência individual ao princípio da audiência pública tem suas raízes no direito anglo-saxão, fundamentando-se no princípio de justiça natural – o mesmo que nutre a garantia de defesa nos casos particulares e o devido processo legal festejado nos Estados Unidos da América e na própria Argentina. Esse princípio, na prática, se traduz em que, antes da edição de normas administrativas ou mesmo legislativas de caráter geral, ou de decisões de grande impacto na comunidade, o público deve ser escutado.

Em matéria ambiental, audiência pública constitui um procedimento de con-

---

<sup>8</sup>GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**. 4. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000. Tomo 2. Disponível em: <<http://www.gordillo.com/Pdf/2-4/2-4<sup>a</sup>xi.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2002.

sulta à sociedade, ou a grupos sociais interessados em determinado problema ambiental ou potencialmente afetado por um projeto, a respeito de seus interesses específicos e da qualidade ambiental por eles preconizada. Sua realização deve seguir requisitos regulamentares pertinentes a forma de convocação, condições e prazos para informação prévia sobre o assunto a ser debatido, inscrições para participação, ordem dos debates, aproveitamento das opiniões expedidas pelos participantes. Nesse contexto, arremata o referido autor que a audiência pública faz parte dos procedimentos do processo de avaliação de impacto ambiental em diversos países, como canal de participação da comunidade nas decisões de âmbito local.<sup>9</sup>

O instrumento normativo pioneiro na previsão de audiências públicas para realização da função administrativa à proteção do meio ambiente no Brasil foi a Resolução nº 001, de 23/01/1986, publicada no DOU de 17/01/1986, editada pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA - órgão consultivo e deliberativo integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente, cuja finalidade é “assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo as diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida”.<sup>10</sup>

No uso da sua função como norma, o CONAMA editou a Resolução nº 006/1986, que, no art. 11, §1º, determina a promoção de “realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA” (relatório de impacto ambiental), sempre que julgar necessário, pelo órgão estadual competente, IBAMA ou pelo Município, que determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, contemplando prazo para recebimento de comentários a serem feitos por órgãos públicos e demais interessados.<sup>11</sup>

A audiência pública finalmente mereceu detalhamento na Resolução CONAMA nº 009, de 03/12/1987, publicada no DJU somente em 05/7/1990, a qual disciplina a finalidade, iniciativa, prazos e procedimento da audiência pública em matéria ambiental.<sup>12</sup>

Assim, a finalidade da audiência pública é “expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido RIMA, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes críticas e sugestões a respeito” (art. 1º da Resolução nº 009).

Nos termos do art. 2º, “caput”, dessa Resolução, a audiência pública deverá

<sup>9</sup> MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. São Paulo, SP: RT, 2000.

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções CONAMA. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res>>. Acesso em: 09 jul. 2002.

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.

ocorrer quando for julgada necessária pelo órgão competente para outorga da licença ambiental, ou mediante solicitação de entidade civil, do Ministério Público ou de 50 ou mais cidadãos.

Para abrir a oportunidade de manifestação da entidade civil, do Ministério Público ou dos cidadãos, o órgão competente de meio ambiente deve veicular edital na imprensa local abrindo prazo de 45 dias, pelo menos, em que poderá ser postulada a realização da audiência pública (art. 2º, §1º, dessa Resolução).

O art. 2º, §2º, da Resolução prevê expressamente, de nulidade, a licença concedida pelo Órgão Estadual sem atendimento da solicitação de audiência pública.

Fiorillo<sup>13</sup> explica que, “se a iniciativa partir do órgão competente para a concessão da licença”, a audiência pública “se dará antes de iniciada a execução do EIA” (estudo de impacto ambiental), “ou, depois de recebido o RIMA, durante o prazo estabelecido pelo art. 10 da Resolução CONAMA nº 001/86”, isto é, por ocasião da manifestação conclusiva sobre o RIMA.

Poderá haver mais de uma audiência pública sobre o mesmo projeto e respectivo RIMA, dependendo da localização geográfica dos solicitantes e da complexidade do tema, a qual deve ocorrer em local acessível e será dirigida pelo representante do órgão responsável pelo licenciamento, que, depois de expor, objetivamente, o projeto e seu RIMA, abrirá as discussões com os interessados presentes, lavrando-se, ao final dos trabalhos, ata sucinta, à qual serão anexados os documentos escritos e assinados entregues no ato, servindo, tudo, à análise e parecer final do órgão operado da licença quanto à aprovação, ou não, do projeto (arts. 2º, 3º, 4º e 5º, da mencionada Resolução nº 009/1987). Vale frisar que o resultado da audiência pública, cuja natureza é consultiva, e, embora não vincule a decisão sobre o pedido de licença ambiental, “não poderá ser posto de lado pelo órgão licenciador”, que deverá considerar nos motivos dessa decisão, acolhendo ou rejeitando os argumentos e documentos nela produzidos, sob pena de invalidação judicial ou administrativa.

A audiência pública se encontra consolidada no art. 10, V, da Resolução nº 237, de 19/12/1997, como etapa do procedimento de licenciamento ambiental, “quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente”.

A realização de audiência pública não só para análise do RIMA, como também do EIA que lhe antecede, decorre da própria Constituição da República, que, no art. 225, §1º, IV, determina que se lhe dê publicidade, e é nesse momento que “o órgão público presta informações ao público e o público passa informações à Administração Pública”, concretizando o princípio da informação que norteia e legitima o procedimento necessário ao licenciamento ambiental, através da participação popular.

A audiência pública ambiental, nesse contexto, funciona como o “instrumento

---

<sup>13</sup> FIORILLO, op cit.

de garantia mais importante para o efetivo exercício” do princípio da publicidade e do princípio da participação pública ou comunitária consagrados entre os fundamentais pela Constituição da República.

Não se pode esquecer, porém, a advertência de Antunes<sup>14</sup>: nada obstante o objetivo legal da audiência pública seja “assegurar o cumprimento dos princípios democráticos que informam o Direito Ambiental”, com a troca de informações entre os particulares e a Administração Pública, “a pouca tradição democrática de nossa sociedade faz com que a audiência pública seja, de longe, o mais criticado dos institutos jurídicos posto à defesa do meio ambiente”.

## 11 CONCLUSÃO

O dever de proteção ao meio ambiente incumbe à todos, sociedade ou Poder Público. Os instrumentos judiciais de tutela aos direitos da coletividade são uma eficaz ferramenta ao exercício da cidadania e tem como escopo fiscalizar a atuação dos dirigentes, servidores, agentes e representantes públicos, melhor dizendo, os chamados gestores da máquina pública, no âmbito da competência federal, estadual e municipal, visando proporcionar ao cidadão o direito de impugnar, preventiva ou repressivamente os atos da Administração que resultem em degradação ambiental, ou de perigo à saúde da população além de apurar e imputar a responsabilidade administrativa e criminal do agente causador do dano. Para tanto, a legislação brasileira nada deixa a desejar em relação às normas internacionais.

Necessário se faz o debate de todos os setores da sociedade civil, para que no emergente estágio de desenvolvimento nacional e sob os riscos que despontam na sociedade moderna, os cidadãos intensifiquem sua participação, sempre de forma ativa, ajudando na construção da evolução social histórica que ocorre a todo tempo, seja na sua cidade, no seu Estado ou em favor de seu país, reivindicando e protegendo seus direitos, exigindo um comportamento preventivo da Administração, fundado no interesse coletivo, no intuito de impugnar atos e ações no exercício da gestão pública e também na esfera privada, que iniquem a causar danos ambientais e à saúde da população.

Como participantes da sociedade, os cidadãos são os guardiões e defensores do Estado Democrático de Direito e do meio ambiente e devem estar aptos, através de uma consciência ativa e dinâmica na fiscalização e controle das ações humanas que impliquem na alteração do patrimônio ambiental e na defesa da saúde da população, como benefício direto à presente e às futuras gerações.

---

<sup>14</sup> ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 1999.

## **REFERÊNCIAS**

ANTUNES, Paulo de Bessa. Direito Ambiental. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 1999.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo, SP: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resoluções CONAMA. Disponível em:<<http://www.mma.gov.br/port/conama/res>>. Acesso em: 09 jul. 2002.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 22. ed. São Paulo, SP: Saraiva, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo, SP: RT, 2002.

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. 4. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000. Tomo 2. Disponível em:<<http://www.gordillo.com/Pdf/2-4/2-4ªxi.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2002.

MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. São Paulo, SP: RT, 2000.

MOTA, Suetônio. Introdução à Engenharia Ambiental. Rio de Janeiro, RJ: ABES, 1997.

PONTES DE MIRANDA, Francisco. Tratado de direito privado. Rio de Janeiro, RJ: Borsoi, 1971. Tomo II.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 2. ed. São Paulo, SP: Revista dos Tribunais, 1984.

*Recebido em: 21 Setembro 2009  
Aceito em: 07 Maio 2010*