XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

DENISE S. S. GARCIA

HORÁCIO WANDERLEI RODRIGUES

ROMEU THOMÉ

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito, economia e desenvolvimento econômico sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Denise S. S. Garcia; Horácio Wanderlei Rodrigues; Romeu Thomé.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-631-4
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito. 3. Economia e desenvolvimento econômico sustentável. XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

O XXIV Encontro Nacional do CONPEDI foi realizado entre os dias 7 e 9 de dezembro de 2022 na UNIVALI, Campus de Balneário Camboriú/SC, e teve como tema central "Constitucionalismo, Desenvolvimento Sustentável e Smart Cities".

No presente Grupo de Trabalho foram apresentados por professores, mestres, doutores e acadêmicos os resultados, parciais e finais, de pesquisas desenvolvidas em seus respectivos Programas de Mestrado e Doutorado, com significativas contribuições originadas de reflexões e debates.

A obra conta com artigos selecionados por meio de avaliação por pares (double blind review), apresentados oralmente por seus autores no XXIX Encontro Nacional do CONPEDI.

No artigo intitulado "A análise econômica do direito: direitos fundamentais, tributação, incentivos fiscais e usos de tecnologia", Miriane Rodrigues Ferreira, Marcelo Barros Mendes e Eduardo Augusto do Rosário Contani desenvolvem uma narrativa sobre a análise econômica do direito, explicando seus conceitos por meio de exemplos palpáveis, a aplicação residual no atual cenário digital, bem como acentuando as devidas correlações com os direitos fundamentais.

No artigo "Análise econômica do direito e registro de imóveis em blockchain: vieses do princípio da eficiência", Caroline Vicente Moi e Daiane Cristina Bertol destacam a contribuição de Richard A. Posner para a análise do direito a partir da economia. Além disso, analisam a blockchain e a forma de utilização dessa tecnologia para registro de imóveis, bem como suas possibilidades e dificuldades.

Os autores Fabricio Dorado Soler e Flávio de Miranda Ribeiro abordam, no artigo "Política Nacional de Resíduos Sólidos: proposta de regulamentação para auditoria de sistemas de

logística reversa", a auditoria - das notas fiscais eletrônicas, das instalações e do cumprimento da legislação ambiental - dos sistemas de logística reversa, e propõem interessantes alternativas para a sua regulamentação.

No artigo intitulado "Análise econômica do direito e direito transnacional: a influência da economia no fenômeno da transnacionalidade e suas consequências jurídicas", Bruno Berzagui e Jose Everton da Silva examinam o Direito Transnacional pela perspectiva da AED, notadamente no que se refere à influência da economia no fenômeno da transnacionalidade e quais as consequências jurídicas dela decorrentes.

Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian, Tatiana de Almeida Freitas Rodrigues Cardoso Squeff e Tania Coelho Borges Kowarick, no artigo "A moeda verde virtual como mecanismo internacional de proteção ambiental, crescimento econômico e prevenção à concorrência desleal", defendem a necessidade de se criar e regulamentar a "moeda verde virtual" internacional para, além de efetivar fortemente a prevenção de danos ambientais, diminuir a concorrência desleal, beneficiar o comércio internacional e incentivar novos negócios de cunho sustentável.

No artigo intitulado "O consumo consciente como ferramenta do bien vivir", Milena Munero Predebon e Kamilla Machado Ercolani abordam a realidade de hiperconsumo, buscando nos paradigmas do sumak kawsay ferramentas que propiciem um repensar acerca das relações de consumo atualmente verificadas.

Kamilla Machado Ercolani, Cleide Calgaro e Milena Munero Predebon, no artigo "O amicus curiae como sujeito na ação civil pública para proteção de unidades de conservação e a participação popular: instrumentos para efetividade do processo ambiental", analisam a figura do amicus curiae como sujeito na Ação Civil Pública, visto tratar-se de hipótese de intervenção, na qual o interveniente não apresenta um interesse individualizado e específico, mas sim, tem o propósito de oferecer auxílio técnico e jurídico ao juízo, trazendo, por consequência, benefícios à sociedade, no sentido do mais adequado equacionamento das demandas.

No artigo intitulado "A ampliação da incidência do ICMS ecológico e a aprovação da proposta de emenda à constituição 391/2017 como estratégias para fortalecer a economia municipal pós pandemia da COVID 19" as autoras Talissa Truccolo Reato , Cleide Calgaro, analisam a ampliação da incidência do ICMS Ecológico e o Fundo de Participação dos

Municípios, sobretudo quanto ao aumento de 1% no FPM em trâmite pela Proposta de Emenda à Constituição 391/17, como auxílio aos municípios para o (re)equilíbrio social, ambiental e econômico pós-pandemia da COVID-19.

No artigo "Políticas públicas e as relações público-privado no âmbito municipal" os autores Juliana Cainelli De Almeida, Maria Carolina Rosa Gullo, Maria Eduarda Gasparotto de Azevedo Bastian analisam a Lei nº 13.874 de 2019, a Lei da Liberdade Econômica (LLE), realizando considerações sobre o trato entre aqueles que exercem atividade econômica e a administração pública. Examinam-se os fatos que levaram a atual legislação a ser alvo de críticas, porém necessária para readequar procedimentos da administração pública, ressaltando pontos de conflito na relação do usuário do serviço público e os agentes da administração.

Os autores Vanderlei Schneider, Juliana Cainelli De Almeida , Aline Maria Trindade Ramos no artigo intitulado "Pagamento por serviços ambientais urbanos aos catadores de materiais recicláveis como instrumento jurídico de efetividade da Política Nacional de Resíduos sólidos", trazem uma abordagem quanto ao risco ambiental, políticas públicas, resíduos sólidos urbanos, geração e destinação, fazendo uma análise acerca da formulação de políticas públicas voltadas ao gerenciamento de resíduos sólidos urbanos, à proteção ambiental, à necessidade de adoção de incentivos econômicos aos catadores de materiais recicláveis de associações e/ou cooperativas, e aos Pagamentos por Serviços Ambientais Urbanos (PSAU).

O artigo intitulado "A responsabilidade do estado na reparação civil ambiental, a nanociência e os riscos do desenvolvimento" de autoria de Gade Santos de Figueiró e Aline Maria Trindade Ramos verificam a responsabilidade do Estado na observância dos direitos fundamentais, deveres de tutela estatais, deveres de proteção, de controlar riscos e perigos à vida. Em obrigação cogente de prever e precaver riscos e danos quer naturais ou de desenvolvimento, que é o caso da nanociência, ao fim último que é a sadia qualidade de vida a partir do equilíbrio ambiental.

A autora Isabel Nader Rodrigues aborda no artigo intitulado "A promoção da inovação tecnológica e o meio ambiente, sob o enfoque constitucional" o papel da inovação para desenvolvimento de um país e a elevação da promoção inovação tecnológica para matéria constitucional.

O artigo intitulado "O caso de Baunilha do Cerrado: erros e acertos" de autoria de Veronica Lagassi visa a análise dos acontecimentos de um caso fático que envolveu a tribo quilombola Kalunga, o cultivo da baunilha do cerrado e um famoso Chef de gastronomia.

O AMICUS CURIAE COMO SUJEITO NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA PROTEÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: INSTRUMENTOS PARA EFETIVIDADE DO PROCESSO AMBIENTAL

THE AMICUS CURIAE AS SUBJECT IN PUBLIC CIVIL ACTION FOR THE PROTECTION OF CONSERVATION UNITS AND POPULAR PARTICIPATION: INSTRUMENTS FOR THE EFFECTIVENESS OF THE ENVIRONMENTAL PROCESS

Kamilla Machado Ercolani [1]
Cleide Calgaro [2]
Milena Munero Predebon [3]

Resumo

No presente estudo busca-se entender a figura do amicus curiae como sujeito na ação civil pública constitui importante ferramenta no processo civil brasileiro e, em especial, no processo coletivo ambiental, visto tratar-se de hipótese de intervenção, na qual o interveniente não apresenta um interesse individualizado e específico, mas sim, tem o propósito de oferecer auxílio técnico e jurídico ao juízo, trazendo, por consequência, benefícios à sociedade, no sentido do mais adequado equacionamento das demandas. A pesquisa tem natureza teórica e o método utilizado foi o analítico dedutivo, a partir do estudo e leitura de obras relacionadas ao tema. Nesses aspectos, os dois tópicos principais abordados no presente estudo é a figura do amicus curiae e a participação social, em especial ao uso inadequado de áreas de conservação, bem como a análise da legislação nas unidades de conservação e a implementação de planos de manejo quando determinado por lei. Por fim, objetiva-se entender se a utilização da ferramenta do amicus curiae aproxima o diálogo com a sociedade através do que se pode considerar a democratização do acesso ao judiciário.

Palavras-chave: Amicus curiae, Ação civil pública, Participação popular, Processo ambiental, Unidade de conservação

Abstract/Resumen/Résumé

The present study seeks to understand the figure of the amicus curiae as a subject in public civil action, which is an important tool in the Brazilian civil process and, in particular, in the

[1] Doutoranda, Mestra e Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul, bolsista CAPES modalidade II. Membro do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica. Editora da Revista Direito Ambiental e Sociedade.

[2] Pós-doutorado em Filosofia e Direito pela Pontifícia Universidade Católica - PUC/RS. Professora do PPGDireito da Universidade de Caxias do Sul - UCS. Líder do Grupo de Pesquisa Metamorfose Jurídica.

[3] Doutoranda em Direito pela Universidade de Caxias do Sul. Mestre em Direito pela Universidade Paranaense. Bacharela em Direito pela PUC RS.

collective environmental process, since it is an intervention hypothesis, in which the intervener does not present an individualized and specific interest, but rather, it has the purpose of offering technical and legal assistance to the court, bringing, consequently, benefits to society, in the sense of the most adequate equation of demands. The research has a theoretical nature and the method used was the deductive analytical one, based on the study and reading of works related to the theme. In these aspects, the two main topics addressed in the present study are the figure of the amicus curiae and social participation, especially the inappropriate use of conservation areas, as well as the analysis of legislation in conservation units and the implementation of management plans when determined by law. Finally, the objective is to understand if the use of the amicus curiae tool brings the dialogue with society closer through what can be considered the democratization of access to the judiciary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Amicus curiae, Public civil action, Popular participation, Environmental process, Conservation unit

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No presente estudo busca-se estudar a intervenção de terceiros na ação civil pública, ou seja, no processo com caráter coletivo de direitos difusos, em especial, o *amicus curiae* que consistem em solicitar ou admitir a requerimento da parte ou de ofício a participação no processo de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, em casos que seja reconhecida a relevância da matéria, objeto da demanda ou repercussão social da controvérsia.

A modalidade de intervenção do *amicus curiae* é um instrumento conhecido no direito brasileiro que era admitido nas ações de controle concentrado da constitucionalidade ou em julgamento de repercussão geral em recurso extraordinário.

A intervenção consiste na oportunidade de ouvir um terceiro, que geralmente é expert na área de conhecimento objeto tema da demanda, sendo o objetivo a cooperação da prestação jurisdicional. Considerando a relevância da modalidade e a possibilidade da relevância social nas ações coletivas ou de direitos difusos, a doutrina e a jurisprudência demonstraram-se favorável a admissão que não seja somente no processo individual. A importância do instituto a partir da sanção do Código de Processo Civil em 2015, está expressamente previsto no art. 138 como modalidade de intervenção de terceiros, com a aplicação subsidiaria no microssistema processual coletivo (BRASIL, Lei 13.105, 2015).

No primeiro tópico discorrer-se-á sobre a intervenção de terceiros na ação civil pública, bem como o *amicus curiae* na atuação processual como sujeito processual na fiscalização da proteção ambiental. Já no segundo tópico abordoar-se-á questões sobre a participação popular na ação civil pública, relevante destacar que o bem ambiental é coletivo, portanto, a participação popular deveria ser obrigatória, bem como as audiências públicas para chegarem ao seu objetivo que é discutir sobre a temática em litígio tem de ser acessível à população com horário e data que sejam adequadas à participação popular. Busca-se vincular o estudo das atuações do *amicus curiae em* ações civis públicas que tenham como temática principal ou causa de pedir vinculada a unidades de conservação e em casos especiais na implementação de plano de manejo, sendo este o principal objetivo para compreender se a atuação pode ser encarada como mais democrática e acessível da sociedade com o poder judiciário, assim como ganhando-se voz em aspectos que podem influenciar determinado grupo social.

Nesse sentido, pretende-se ao final expor as vantagens da utilização desta modalidade de intervenção de terceiros como uma ferramenta para auxiliar os legitimados em que como

hipótese observa-se que está lotado de ações, podendo a figura do *amicus curiae* protagonizar com um olhar mais técnico e especialista sobre o assunto e representatividade social.

1. INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NA AÇÃO CÍVIL PÚBLICA: O *AMICUS CURIAE* COMO SUJEITO PROCESSUAL NA FISCALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO AMBIENTAL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, essencial à sadia qualidade de vida é reconhecido e tutelado pela Constituição Federal de 1988 como um bem jurídico autônomo e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental intergeracional, transindividual, essencial a e a sadia qualidade de vida e orientador da ordem social (art. 225, da CF/88) e da ordem econômica (art. 170, VI, da CF/88):

> Art. 225. 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 as presentes e futuras gerações. (BRASIL, CF, 1988)
>
> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (BRASIL, CF, 1988).

A expressão de um direito ao meio ambiente "ecologicamente equilibrado", busca proteger o bem ambiental considerado em sua totalidade como macro bem, é conceito jurídico relevante englobado pela legislação a corroborar a intenção de tratá-lo como o conjunto relacional estabelecido entre os micros bens que o compõem. E por esse motivo a Lei nº. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, Lei 6.938, 1981), tratou de definir o meio ambiente, em seu art. 3°, inciso I, a partir das relações e interações estabelecidas entre a sociedade e o meio ambiente como condicionantes da vida em suas diversas formas (LEITE, 2000, s.p). Assim enquanto a tutela ambiental protege-o como um todo e sua harmonia global em estado equilíbrio dinâmico e os "microbens" ambientais, igualmente tutelados, refere-se aos elementos ambientais considerados de forma isolada.

Veja-se para exemplificar a tutela de bens coletivos, no julgamento de questão de ordem no Recurso Especial n° 1.711.009, Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, recorrida a empresa Samarco, o Ministro Buzzi definiu como macrobem o meio ambiente em

sentido geral, como “o patrimônio ambiental em seu conceito mais amplo, o conjunto de interações e elementos em sua máxima complexidade e extensão”. Por microbem “todo e qualquer elemento considerado isoladamente, constituinte e integrante do meio ambiente”. (STJ, Recurso Especial 1711009/MG, 2018).

Ademais o “bem ambiental”, de “uso comum do provo” meio ambiente ecologicamente equilibrado, trata-se de bem de interesse público:

> A Constituição, no art. 225, declara que todos têm direito ao *meio ambiente ecologicamente equilibrado*. Veja-se que o objeto do direito de todos não é o meio ambiente em si, não é qualquer meio ambiente. O que é objeto do direito é o meio ambiente qualificado. O direito que todos temos é à qualidade satisfatória, ao equilíbrio ecológico do meio ambiente. Essa qualidade é que se converteu em um bem jurídico. A isso é que a Constituição define como *bem de uso comum do povo*, e essencial à sadia qualidade de vida. Teremos que fazer especificações depois, mas, de um modo geral, pode-se dizer que tudo isso significa que esses atributos do meio ambiente não podem ser de apropriação privada mesmo quando seus elementos constitutivos pertençam a particulares. Significa que o proprietário, seja pessoa pública ou particular, não pode dispor da qualidade do meio ambiente a seu bel-prazer, porque ela não integra a sua disponibilidade. Veremos, no entanto, que há elementos físicos do meio ambiente que também não são suscetíveis de apropriação privada, como o ar, a água, que são, já por si, bens de uso comum do povo. Por isso, como a qualidade ambiental, não são bens públicos nem particulares. São *bens de interesse público*, dotados de um regime jurídico especial, enquanto essenciais à sadia qualidade de vida e vinculados, assim, a um fim de interesse coletivo.” (SILVA, 2017, p. 86)

Os bens de uso comum do povo são bens que estão sob a administração e vigilância do Poder Público, que tem o dever de manutenção e fiscalização, que por esse motivo podem impor limitações ao seu uso e acesso, inclusive definindo sanções para a garantia da conservação do bem público e a proteção dos usuários. Nesse sentido, os direitos coletivos e difusos relativos à qualidade do meio ambiente, bem público tutelado (protegido) pelo Estado devem ser sempre levados em conta quando conflitam com os interesses econômicos individuais. O que não significa, contudo, a supremacia do interesse coletivo sobre o individual em todas as situações, mas sim limites na atuação individual que lese direitos transindividuais relativos ao meio ambiente e o dever do Estado de agir em nome da coletividade e não de interesses particulares.

Por consequência, a ideia de indisponibilidade do meio ambiente vem reforçada pela necessidade de sua preservação em atenção às gerações futuras. Isso significa dizer que sendo o meio ambiente globalmente considerado, pertencente à coletividade consideradas para as presentes e futuras gerações, este é insusceptível de apropriação, ou seja, não integra o patrimônio disponível do Estado ou de qualquer sujeito privado. Ou seja, o que pode ser eventualmente apropriado, o que pode ser eventualmente utilizado, sobretudo para fins

econômicos, são os elementos corpóreos que compõem o meio ambiente (como as florestas, os solos, as águas, em certos casos a fauna) e mesmo assim, de acordo com as limitações e critérios previstos em lei e desde que essa utilização não leve à apropriação individual (exclusiva) do meio ambiente, como bem imaterial. (MIRRA, 1996, p. 56). Com isso no próximo tópico, abordar-se-á a legitimidade e tutela para propor Ação civil pública, em matéria ambiental e processual, objetiva-se em síntese apresentar os legitimados, mas principalmente demonstrar a possibilidade de intervenção de terceiros como modo de auxílio aos legitimados de fato para atuarem no polo ativo da ação.

1.1. Legitimidade e tutela para propor Ação Civil Pública: matéria ambiental e processual

A natureza indisponível do meio ambiente, positivado art. 225 da Constituição Federal de 1988 e no parágrafo primeiro do referido artigo, impõe ao Poder Público o dever de atuar na defesa do meio ambiente, tanto no âmbito administrativo, quanto no âmbito legislativo quanto no âmbito jurisdicional, cabendo ao Estado adotar políticas públicas e os programas de ação necessários para cumprir esse dever imposto (BRASIL, 1988, CF).

Segundo Mirra (1996, p. 56), o dever de defesa do meio ambiente atribuído ao Estado torna compulsória, obrigatória à preservação da qualidade ambiental pelos agentes dos órgãos por ela responsáveis, de forma que é possível a sociedade exigir do Poder Público, inclusive pela via judicial, o cumprimento pelos entes federados União, Estado e Municípios, em suas competências material e legislativa, o cumprimento efetivo de suas tarefas na proteção ambiental.

> Tal concepção de um Estado "Gestor" do patrimônio ambiental caminha alinhada com a perspectiva dos deveres de proteção ambiental, já que o Estado está incumbido de tutelar um direito fundamental que é de toda a sociedade, devendo lançar mão de todas as medidas necessárias à consecução de tal objetivo. E ainda com a obrigação de prestar contas aos seus cidadãos a respeito da adequação e suficiência das medidas adotadas para a tutela ecológica, sob pena de intervenção judicial. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2021, p. 696).

A obrigatoriedade da intervenção estatal em matéria ambiental, todavia, não torna exclusiva a tarefa da proteção do meio ambiente, pois "não existe monopólio do Estado na gestão da qualidade ambiental. Ao contrário, essa administração do patrimônio ambiental deve se dar sempre com a participação direta da sociedade". (MIRRA, 1996, p. 59).

No direito brasileiro, “a noção substancial, tanto constitucional como legal, de meio ambiente coincide com sua congênere processual: bem de uso comum do povo (= de fruição geral)”, ou seja, suscetível de defesa por qualquer pessoa do povo, “de forma isolada, (ação popular ambiental) ou organizada coletivamente (ação civil pública)”. (BENJAMIN, 2007, p. 19).

O direito ambiental de um direito transindividual, sua tutela será exercida por intermédio de Ação Civil Pública, já que os atingidos pela conduta danosa não podem ser determinados, ou sua determinação é tarefa assaz penosa, conforme art. 1° da Lei n°. 7.347/1985:

> Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:
> I – ao meio ambiente; (BRASIL, Lei 7.347, 1985).

A tutela de interesses desta natureza, a legislação confere legitimidade a alguns órgãos para propor ação civil pública que vise protegê-los, essa previsão está no art. 129, da Constituição Federal de 1988:

> Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
> (...)
> III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. (BRASIL, CF, 1988).

Com isso, também confere-se legitimidade para propositura na Lei da Ação Civil Pública[1] cabendo ao Ministério Público (artigo 5º, inciso I), à Defensoria Pública (inciso II), à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (inciso III); às autarquias, empresas públicas, fundação ou sociedade de economia mista (inciso IV); às associações (inciso V), que esteja constituída a mais de um ano e inclua entre suas finalidades institucionais a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (alíneas ‘a’ e ‘b’ do inciso V). Por conseguinte, no próximo item especificamente apresentar-se-á a atuação do *amicus curiae* na Ação Pública Civil Ambiental para corroborar a justificativa deste trabalho.

[1] Vide em: BRASIL, **Lei n°. 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em: 27 mai. 2022

1.2. *Amicus Curiae* na Ação Civil Pública Ambiental

Sabe-se, a partir do entendimento doutrinário e jurisprudencial, que a figura do "*amicus curiae*", tem o escopo de produzir subsídios técnicos, para obter a melhor compreensão às questões complexas suscitadas no processo, assim como representa abertura para a democratização da controvérsia, oportunidade para a pluralidade de ideias e a apresentação de embasamentos teóricos diversos.

Veja-se que no art. 138 do Código de Processo Civil (BRASIL, Lei 13.105, 2015) o ingresso do *amicus curiae* pode, além de ser requisitado de ofício pelo juiz no processo, resultar de pedido de uma das partes ou do próprio terceiro que pretenda assim atuar. Segundo doutrina e jurisprudência, apresenta condições objetivas e subjetivas para intervenção do "*amicus curiae*" no processo.

> Art. 138. O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação. (BRASIL, Lei 13.105, 2015)

Nesse sentido, entende-se por condições objetivas, a decisão sobre a intervenção do *amicus curiae* cabe ao magistrado considerando "**relevância da matéria,** a **especificidade do tema** objeto da demanda ou a **repercussão social da controvérsia**" (art. 138, *caput*, do CPC). Por outro lado, as **condições subjetivas,** observa-se a ampla aceitação quanto a natureza do sujeito interveniente, "órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada", podendo ser *amici curiae* tanto pessoas naturais quanto jurídicas - e, nesse caso, tanto entes públicos como privados; entidades com ou sem fins lucrativos. Mas o "elemento essencial para admitir-se o terceiro como *amicus curiae* é sua potencialidade de aportar elementos úteis para a solução do processo ou incidente." Tal demonstração de "representatividade adequada" se faz-se pela "verificação do histórico e atributos do terceiro, de seus procuradores, agentes, prepostos etc." (TALAMINI, 2016, p.35).

> Mas não se trata propriamente de uma aptidão do terceiro em representar ou defender os interesses de jurisdicionados. Não há na hipótese representação nem substituição processual. A expressão refere-se à capacitação avaliada a partir da qualidade (técnica, cultural...) do terceiro (e de todos aqueles que atuam com ele e por ele) e do conteúdo de sua possível colaboração (petições, pareceres, estudos, levantamentos etc.). A "representatividade" não tem aqui o sentido de legitimação, mas de qualificação. Pode-se usar aqui um neologismo, à falta de expressão mais adequada para o exato paralelo: trata-se de uma contributividade adequada (adequada aptidão em colaborar). (TALAMINI, 2016, p.35).

As condições objetivas da intervenção do *amicus curiae* “são duas as balizas: por um lado a especialidade da matéria, o seu grau de complexidade; por outro, a importância da causa, que deve ir além do interesse das partes, i.e., sua transcendência, repercussão transindividual ou institucional.” (TALAMINI, 2016, p.33).

Percebe-se no processo, evidente “transcendência, repercussão transindividual ou institucional”, ou seja, a ação civil pública se trata de ação com repercussão que vai muito além do interesse das partes porque direta ou indiretamente afeta muitas outras pessoas, devido a repercussão sobre o bem ambiental percebido pelo ordenamento jurídico sob seu aspecto local e global. A perda da biodiversidade, a extinção de espécies, a degradação irreversível de ecossistemas impacta igualmente equilíbrio ecológico local, regional e planetário, afetam, portanto, os direitos e interesses de “todos”, seja a geração presente, sejam as gerações futuras, portanto interesse difusos.

Com isso, é legitima a atuação do *amicus curiae* em matéria de temática ambiental, pois além de encontrar respaldo nas questões objetivas técnicas e formais diante de interesses coletivos e difusos de proteção da natureza, biodiversidade, fauna, flora, em especial aos vinculados e assentados em unidades de conservação. Veja-se a importância transcendental da atuação em técnica do *amicus curiae*, pois, evidencia-se tanto sob o aspecto qualitativo ("relevância da matéria") quanto quantitativo ("repercussão social da controvérsia").

2. A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Essa condição como prevê na Constituição, em seu art. 225, estende a dimensão ao conceito de meio ambiente como bem de uso comum do povo, e ainda, não elimina o conceito antigo, mas o amplia pois insere a função social e a função ambiental da propriedade (arts. 5º, XXIII, e 170, III e VI) como bases da gestão do meio ambiente, ultrapassando o conceito de propriedade privada e pública.

> O Poder Público passa a figurar não como proprietários de bens ambientais – das águas e da fauna –, mas como um gestor ou gerente, que administra bens que não são dele e, por isso, deve explicar convincentemente sua gestão. A aceitação dessa concepção jurídica vai conduzir o Poder Público a melhor informar, a alargar a participação da sociedade civil na gestão dos bens ambientais e ater que prestar contas sobre a utilização dos bens “de uso comum do povo”, concretizando um “Estado Democrático e Ecológico de Direito” (arts. 1º,170 e 225). (MACHADO, 2011, p.137).

Com a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988, inúmeras questões envolvendo a proteção de direitos e garantias fundamentais, de todas as

funções e dimensões, foram e tem sido submetidas ao crivo do Poder Judiciário, entre elas diversos os casos de grande relevância e impacto campo da proteção do meio ambiente merecerem a atenção de todos os brasileiros, mas também da comunidade internacional, muitos deles tratam da vinculação dos órgãos estatais aos deveres constitucionais de proteção do Estado relativamente ao meio ambiente, na sua condição de direito e dever fundamental (art. 225, CF/88) e a possibilidade (e limites) de controle por parte do Poder Judiciário, igualmente vinculado.

Nesse sentido, que a atuação do poder judiciário relativa, evidentemente a ações e omissões dos poderes legislativo e executivo. O dever estatal de proteção ecológica à luz do princípio da proporcionalidade e a vedação de proteção insuficiente ou deficiente, veja-se no voto do Ministro Celso de Mello no julgamento da ADI 4.901/DF expressa:

> Com efeito, emerge do próprio art. 225 de nossa Lei Fundamental o dever constitucional de proteção ao meio ambiente, que incide não apenas sobre a própria coletividade, mas, notadamente, sobre o Poder Público, a quem se impõe o gravíssimo encargo de impedir, de um lado, a degradação ambiental e, de outro, de não transgredir o postulado que veda a proteção deficiente ou insuficiente, sob pena de intervenção do Poder Judiciário, para fazer prevalecer o mandamento constitucional que assegura a incolumidade do meio ambiente e para neutralizar todas as ações ou omissões governamentais de que possa resultar a fragilização desse bem de uso comum do povo. Essencial, portanto, que o Estado, seja no exercício de suas funções legislativas, seja na realização de suas atividades administrativas, respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal. (STF, ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018).

Considerando o regime constitucional ecológico consagrado pela CF/1988: a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (de modo a não proteger o direito fundamental de modo adequado e suficiente), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate à degradação do meio ambiente, pode ensejar além da responsabilização do Estado, também o recurso a tutela preventiva no controle judicial, inclusive a partir e com a participação da sociedade civil, no sentido de impor ao Poder Público, de forma urgente e eficiente, medidas para garantir a maior eficácia dos direitos fundamentais relativos a proteção de bens ecológicos.

> [...] por força dos seus deveres de proteção (e não apenas em matéria ambiental!) as ações (e omissões) dos atores estatais aqui, na perspectiva do controle judicial, do Estado-Legislador e do Estado-Administrador, devem situar-se, no âmbito do que se convencionou designar de uma dupla face (ou dupla dimensão) do princípio da proporcionalidade, entre a proibição de excesso de intervenção, por um lado, e **a proibição de insuficiência de proteção**, por outro. Posto de outra forma, se, por um lado, o ente estatal não pode atuar de modo excessivo, intervindo na esfera de proteção de direitos fundamentais a ponto de desatender aos critérios da

> proporcionalidade ou mesmo a ponto de violar o núcleo essencial do direito fundamental em questão, também é certo que o **Estado, por força dos deveres de proteção aos quais está vinculado, não pode omitir-se ou atuar de forma insuficiente na promoção e proteção de tal direito, pena de incorrer em violação à ordem jurídico-constitucional**. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2020, s.p.)

Afirma-se ainda que os deveres de proteção ambiental conferidos ao Estado vinculam os poderes estatais a ponto de limitar a sua liberdade de conformação na adoção de medidas atinentes à tutela ecológica:

> [...] em maior ou menor medida, todos os poderes estatais, representados pelo Executivo, pelo Legislativo e pelo Judiciário, estão constitucionalmente obrigados, na forma de deveres de proteção e promoção ambiental, a atuar, no âmbito da sua esfera constitucional de competências, sempre no sentido de obter a maior eficácia e efetividade possível dos direitos e deveres fundamentais ecológicos. [...] A não adoção de tais medidas protetivas – legislativas e executivas – por parte do Estado, no sentido de assegurar a eficácia e a efetividade do direito fundamental em questão, resulta em prática inconstitucional, passível de controle judicial, tanto sob a via abstrata quanto difusa. (FENSTERSEIFER, 2011, p. 333.)

Especialmente quanto a atuação do Poder Executivo há "uma clara limitação ao seu poder-dever de discricionariedade, de modo a restringir a sua margem de liberdade na escolha nas medidas protetivas do meio ambiente, sempre no intuito de garantir a maior eficácia possível ao direito fundamental em questão." (FENSTERSEIFER, 2011, p. 331/332)

Portanto, a participação social deveria ser fomentada para que se possa alcançar o fim do conceito base na literalidade de participação social para construir-se uma sociedade mais justa e representativa, em consequência no próximo tópico denota-se a essencialidade de expor os motivos para que o *amicus curiae* opere como ator processual, ou seja, parte interessada no processo objetivando-se figurar como um fiscalizador social ambiental.

2.1. A Ação Civil Pública Ambiental por danos a unidades de conservação: o *amicus curiae* como ator processual social fiscalizador

Objetiva-se que atuação como sujeito processual na modalidade de *amicus curiae***,** para contribuição para matéria de inegável relevância e repercussão social local, nacional e internacional. Busca-se como interventor diante das omissões do poder público relacionadas com a unidade de conservação da natureza é medida legítima de controle social sobre gestão e a fiscalização das atividades degradadoras.

A criação e implementação das unidades de conservação no mundo atual é das principais formas de intervenção governamental, visando reduzir as perdas da biodiversidade, manutenção e promoção de serviços ecossistêmicos frente à crescente degradação ambiental.

As unidades de conservação se inserem em um contexto de ações e instituições fundamentadas em estudos científicos e decisões políticas nacionais e internacionais. Resultam de exigências e estabelecidas no âmbito constitucional (art. 225, I, II e III da CF/88) e obrigações assumidas em tratados internacionais, dos quais o Brasil é parte e um dos protagonistas, especialmente a Convenção sobre Diversidade Biológica.

> Esse esforço de ordenamento envolve múltiplos atores no processo: as comunidades biológicas, as comunidades humanas locais, organizações governamentais e não governamentais, usuários e a iniciativa privada, logo, se apresenta de forma complexa e é passível de ser conflituoso. A atuação dos governos, como acontece no Brasil, tem promovido a criação das unidades de conservação, mas não se pode dizer o mesmo em relação ao gerenciamento. Por isso, as unidades de conservação no Brasil têm sido caracterizadas por certos autores como "ficções jurídicas" e "parques de papel". (VALLEJO, 2002 p. 1)

O processo de consolidação das funções sociais e ambientais das unidades de conservação envolve a "necessidade de implementação de estratégias políticas e gerenciais por parte dos governos a fim de se atingir determinadas metas de ordenamento territorial." (VALLEJO, 2002, p. 1)

Dificuldades inerentes à complexidade das articulações políticas entre os múltiplos setores do próprio Estado e da sociedade em geral, exigem o enfrentamento de questões técnico-científicas e terminológicas que não são do domínio da maior parte da sociedade, de muitos de gestores e mesmo dos operadores do Direito, em decorrência da especificidade das áreas do saber científico envolvidas, como a ecologia e a biologia da conservação.

A garantia de manutenção de processos ecológicos essenciais importantes para sustentabilidade ecológica, social e econômica dependente do estabelecimento e gestão adequada dos territórios dos ecossistemas. Necessita da atuação comprometida dos órgãos ambientais, mas igualmente do controle social participação interdisciplinar de cientistas e pesquisadores com distintas formações, tanto na estruturação e aplicação das políticas públicas, quanto nas demandas sociais, incluindo disputas judiciais e acordos entre atores. Tais temas, em virtude de sua alta tecnicidade, tornam imprescindível recorrer a especialistas para o assessoramento prévio, seja no estabelecimento de normas pelo legislativo, seja ne a formulação e execução de políticas pelo poder executivo, seja na tomada de decisões pelo poder judiciário.

O Sistema Nacional de Unidade de Conservação (Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000) – SNUC estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação em âmbito geral, considerando todo um amplo conjunto categorias que podem ser criadas, organizadas em dois grupos – proteção integral e uso sustentável - e com muitas diferenças entre si. Para cada categoria essa legislação define seu objetivo, a situação fundiária exigida, algumas atividades que são permitidas, genericamente como pode ou não se dar a pesquisa e a visitação pública e para alguns casos a mineração.

A partir desse geral, a lei determina que todo o detalhamento do que pode ou não pode, de como e onde e das necessidades para que sejam definidas no Plano de Manejo da Unidade de Conservação, que, conforme o SNUC, inciso XVII, do artigo 2º, é o documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Uma vez criada, uma Unidade de Conservação não pode permanecer por muito tempo sem plano de manejo, sob o risco de que seus gestores ao não terem um documento técnico orientador acabem sem saber o que fazer para garantir os objetivos da Unidade de Conservação e nem os objetivos do SNUC que ela deve ajudar a atender.

Por isso, essa mesma lei define que parágrafo terceiro do artigo 27 que o Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação. Ressalte-se aqui que o plano de manejo deve responder de forma técnica como a Unidade de Conservação que está planejando deve fazer a sua parte para que o SNUC cumpra com seus objetivos (artigo 4º), ou seja:

> I - contribuir para a manutenção da diversidade biológica e dos recursos genéticos no território nacional e nas águas jurisdicionais;
> II - proteger as espécies ameaçadas de extinção no âmbito regional e nacional;
> III - contribuir para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais;
> IV - promover o desenvolvimento sustentável a partir dos recursos naturais;
> V - promover a utilização dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento;
> VI - proteger paisagens naturais e pouco alteradas de notável beleza cênica;
> VII - proteger as características relevantes de natureza geológica, geomorfológica, espeleológica, arqueológica, paleontológica e cultural;
> VIII - proteger e recuperar recursos hídricos e edáficos;
> IX - recuperar ou restaurar ecossistemas degradados;
> X - proporcionar meios e incentivos para atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental;
> XI - valorizar econômica e socialmente a diversidade biológica;
> XII - favorecer condições e promover a educação e interpretação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico;

> XIII - proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente. (BRASIL, Lei n. 9.985, 2000)

Além disso, é no Plano de Manejo que devem claramente, segundo o parágrafo 1º do artigo 27, abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

Sendo o Plano de Manejo que poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação (§ 4o do artigo 27).

O artigo 28 da Lei do SNUC estabelece que são proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Enfim, esse tópico buscou demonstrar a atuação do *amicus curiae* como ator fiscalizador social em questões vinculadas a unidades de conservação, em especial, ao plano de manejo como se observa nos argumentos acima expostos a necessidade de uma atuação focada na especialidade técnica, em que se propõe, compre com o se objetiva a participação social em matéria ambiental.

Dito isso, no próximo tópico apresentar-se-á questões atreladas a construção da tutela ambiental concomitante com a participação social, buscando a efetividade das ações do Estado, com o poder fiscalizatório seja também oportunizado para a sociedade e assim a participação social por intermédio de instituições que tem por objetivo a proteção da natureza ganha-se protagonismo e ciência das condições, ações e omissões de quem tem o dever de atuar como legitimado.

2.2. A tutela ambiental e a participação social: a efetividade das ações do Estado

Nesse sentido, delimita-se no presente estudo a tutela ambiental e a participação social relacionados às unidades de conservação, para que se entenda a efetividade das ações do Estado na proteção da natureza, assim como o controle judicial do poder público se faz necessário muitas vezes, devido a omissão, quando apesar da criação formal desses espaços territoriais especialmente protegidos, “deixa de implantá-los na prática, ou, quando os implanta, deixa de fiscalizar as atividades degradadoras realizadas por terceiros no interior das

áreas protegidas, fazendo com que estas não cumpram integralmente a finalidade para a qual foram criadas.” (MIRRA, 2018, s.p.)

> [...] busca-se a superação, pela via judicial, da inércia da administração pública, por intermédio de demandas coletivas ambientais que tenham como objetivo impor ao poder público o cumprimento de obrigações/deveres de fazer direcionados à realização concreta do que foi previsto na Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei 9.985/2000) e no próprio ato instituidor dos espaços protegidos.
> A evolução no tratamento doutrinário e jurisprudencial da matéria levou à **admissão da extensão do controle, pela via judicial, das omissões do Estado na defesa do meio ambiente, em termos gerais, com a imposição, cada vez mais frequente, ao poder público da obrigação de adotar medidas positivas de preservação ambiental, por intermédio de demandas coletivas movidas pelos entes representativos da sociedade legitimados para agir em juízo (Ministério Público, Defensoria Pública, associações civis).** (MIRRA, 2018, s.p)

Com isso, tornou-se viável, o controle do exercício das competências ambientais, a fim de que as coletividades públicas não se omitam no dever de agir ou, quando agirem, não atuem de forma insuficiente em termos de proteção ambiental. Essa reação legítima diante das omissões do poder público relacionadas com as unidades de conservação da natureza, consagradas na CF/88 como espaços territoriais especialmente protegidos (artigo 225, parágrafo 1º, III), vai além à omissão quanto a criação dessas áreas protegidas, aplica-se à sua implantação efetiva, mediante, inclusive, o controle social das omissões quanto a gestão e a fiscalização das atividades degradadoras realizadas no interior das Unidades de conservação.

No que diz respeito a implantação efetiva e concreta das unidades de conservação, são objeto de demanda tanto a omissão pela falta do plano de manejo, quanto, nas situações em que existe um plano e este não contemple o mínimo exigível pela legislação, ou nas situações em que a omissão é relativa sua não aplicação integral, incluindo exigências de gestão e de fiscalização, aquém do estabelecido na legislação pertinente (Lei nº. 9.985/2000) e dos deveres constitucionais do artigo 225, parágrafo 1º, I, II, III, V, VI e VII.

Os deveres constitucionais do Poder Público na proteção dos bens ambientais abrangidos pelas unidades de conservação, tutelam um espaço territorial com “características naturais relevantes” e seus recursos ambientais com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual devem se aplicar garantias adequadas de proteção (art. 2º, I da Lei nº. 9.985/2000), repetimos, estando “vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção” (art. 225, I, CF/88).

Tais obrigações do Estado envolvem igualmente os deveres constitucionais de preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, e a promoção o manejo

ecológico das espécies e ecossistemas (art. 225, I, CF/88), preservação da diversidade e a integridade do patrimônio genético (art. 225, II, CF/88), exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente (art. 225, IV, CF/88); controle da produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente (art. 225, V, CF/88); a promoção da educação ambiental conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, VI, CF/88) e a proteção da fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade (art. 225, VII, CF/88).

A Lei n°. 9.985/2000, a proteção integral corresponde a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais (Art. 2º, VI) e uso indireto implica na manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. (Art. 2º, IX)". (BRASIL, Lei 9.985, 2000).

Como se percebe do conceito legal, as unidades de conservação de proteção integral devem ser mantidas livres de alterações causadas por interferência humana, sendo apenas admitido o uso que não envolva dano ou destruição dos recursos naturais localizados em seu espaço territorial, dentre os quais podemos citar a realização de pesquisas científicas, desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico, conforme estabelecido pelo art. 11 da Lei do SNUC.

O Superior Tribunal de Justiça posicionou-se pela possibilidade de controle judicial da omissão do poder público no cumprimento do dever de fiscalizar as atividades desenvolvidas no interior das unidades de conservação. Em julgado que teve relator o ministro Herman Benjamin firmou-se o entendimento de que no Direito brasileiro existe, a cargo dos órgãos que integram o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA um inequívoco dever-poder de controle e fiscalização ambiental (=dever-poder de implementação), de natureza vinculada, indisponível, irrenunciável e imprescritível (STJ. 2ª T. REsp 1.071.741/SP – j. 24/03/2009 Rel. Ministro Herman Benjamin. p.12).

O dever de fiscalizar o exercício de atividades degradadoras em Unidades de Conservação é uma tarefa irrenunciável e vinculada do Estado, não existindo qualquer liberdade para a administração no sentido de exercer ou não a fiscalização. O órgão encarregado da fiscalização, pontuou no julgado, deve se valer de todas as medidas que se

mostrarem necessárias, a fim de atuar de maneira diligente e eficiente no sentido de impedir as degradações ambientais ou, não sendo mais possível impedir a degradação, no sentido de minorar e fazer cessar as consequências danosas, de sancionar as condutas e atividades lesivas e de obter a reparação dos danos causados, sob pena de caracterização da responsabilidade civil do Estado, em caráter solidário com o degradador, por omissão no dever de fiscalização.

Existe não só o dever da administração de fiscalizar o exercício de atividade potencialmente degradadora no âmbito das unidades de conservação, mas o dever de atuar de modo diligente e eficiente, vedada a atuação insuficiente nesse domínio, sob pena de responsabilização do Estado na esfera civil.

> A criação de Unidades de Conservação não é um fim em si mesmo, vinculada que se encontra a claros objetivos constitucionais e legais de proteção da Natureza. Por isso, em nada resolve, freia ou mitiga a crise da biodiversidade – diretamente associada, no Brasil, à insustentável e veloz destruição de habitat natural –, se não vier acompanhada do compromisso estatal de sincera e eficazmente zelar pela sua integridade físico-ecológica e providenciar os meios para sua gestão técnica, transparente e democrática. A ser diferente, nada além de um "sistema de áreas protegidas de papel ou de fachada" existirá, espaços de ninguém, onde a omissão das autoridades é compreendida pelos degradadores de plantão como autorização implícita para o desmatamento e a ocupação ilícita (STJ. 2ª T. REsp 1.071.741/SP – j. 24/03/2009 Rel. Ministro Herman Benjamin. p.11).

A evolução jurisprudencial relativa a controle da omissão do Estado nos seus deverem em unidades de conservação, inclusive no Superior Tribunal de Justiça, tem se mostrado favorável à extensão do controle judicial — na realidade, controle social via Judiciário — das omissões do Estado na proteção do meio ambiente, inclusive quando se trata da omissão na implantação e fiscalização das unidades de conservação da natureza.

> Na realidade, o principal problema, hoje, seja como efetivar, em termos concretos, esse controle pela via judicial das omissões do poder público para a implantação e a preservação dos espaços territoriais especialmente protegidos.
> Isso porque a implantação concreta e efetiva de qualquer unidade de conservação e o estabelecimento de sistema adequado de fiscalização de atividades exercidas no interior dessas áreas protegidas demandam a realização pelo poder público de inúmeras atividades e de despesas importantes, que implicam a adoção de verdadeiros programas de ação estatais, via de regra extremamente complexos. Com efeito, é preciso dotação orçamentária para os trabalhos a serem realizados; são necessárias muitas vezes a contratação de obras e serviços submetidos a procedimento licitatório e a realização da desapropriação de áreas privadas para a implantação das UCs; impõe-se, também, frequentemente, a desocupação de áreas ocupadas por um grande número de pessoas (caso específico da omissão na fiscalização da ocupação das unidades de conservação).
> Bem por isso, exige-se do juiz de primeira instância, a quem vai caber, na prática, a efetivação do julgado, o acompanhamento atento e cuidadoso do processo, para que as medidas necessárias sejam ao final cumpridas, dentro do prazo previsto. E mais: **do juiz de primeira instância exige-se que adote um novo perfil, de verdadeiro gestor da execução do julgado, a fim de que todo o conjunto de atividades necessárias para a implantação da UC e para a fiscalização das atividades exercidas no interior desta, a cargo da administração pública, possa ser**

> **realizado de maneira adequada**, evidentemente com a participação das partes no processo. Aqui, em especial, o julgador precisa de muita atenção e sensibilidade para perceber em que medida será necessário, no momento da execução, adaptar as providências executivas à finalidade pretendida, em que medida **será lícito prorrogar determinados prazos e em que condições será necessário empregar medidas de força para fazer valer o comando judicial.** (MIRRA, 2018, s.p.)

A ação civil pública ambiental acaba sendo uma demanda voltada para impor ações e medidas por parte da Administração Pública em matéria ambiental, oportuno referir que as medidas postuladas nesta lide estão em consonância com as diretrizes da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), cujo art. 5º dispõe que, "na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum". (BRASIL, Lei Federal 13.655, 2018).

O art. 8º, do CPC expressa que, "ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência" (BRASIL, Lei 13.105, 2015), e ainda prescreve, em seu art. 6º, do CPC que "todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva". (BRASIL, Lei 13.105, 2015).

Portanto, o art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, prevê que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", garantia que se faz ainda mais robusta no caso de direito fundamental, como é o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à sadia qualidade de vida (art. 225, caput e §1º, c/c art. 5º, §2º, da CF).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pondera-se que alinhado a temática constante no art. 225, da CF/88 deve se buscar instrumentos para sua efetivação e aplicabilidade. A participação social é relevante pois no contexto de um determinado problema ambiental, o conhecimento de um interventor de terceiros como é o caso do *amicus curiae* pela relevância do bem-interesse na escala de valores sociais, com objetivo também de ser uma ferramenta técnica para auxiliar os legitimados na demonstração de danos ambientais.

Por outro lado, também carece de jurisprudência uniformizada que embora não seja o foco deste trabalho, como método, observou-se que a falta de uniformização e a tentativa de construção no Código de Processo Civil de 2015 de um sistema de precedentes pode afastar os órgãos de se habilitarem, o que não modifica a relevância no direito ambiental. Para além de qualquer dúvida razoável, o resultado obtido é de que existe uma restrição considerável na

concessão do pedido de habilitação do *amicus curiae,* ainda que seja em matéria ambiental, mas não pela indiscutível relevância que a temática possui.

Veja-se nesse sentido, é que no momento do pedido da intervenção deve-se apresentar a relevância da participação em questões formais e técnicas, através da verificação dos habilitantes e se sua influência dentro do processo contribui ou não para o pleito, no sentido de um interesse na garantia do direito fundamental ao meio ambiente e não particular.

No primeiro tópico apresentou-se questões inerentes a intervenção de terceiros na ação civil pública, bem como o *amicus curiae* na atuação processual como sujeito processual na fiscalização da proteção ambiental, em que foi observado que a possibilidade, para inclusive controle de constitucionalidade, ofertando o diálogo que não poderia ser exposto de grupos sociais que tenham relevância na sociedade, além de defender o que será afetado pela decisão. Já no segundo tópico abordou-se a participação popular na ação civil pública, que representa uma modalidade de abertura jurisdicional, bem como as audiências públicas em que objetivo que é discutir sobre a temática em litígio tem de ser acessível e adequadas à participação popular com a abertura de pluralidade de atores nas deliberações para que se tenha de fato uma democratização do acesso a participação popular.

O estudo das atuações do *amicus curiae em* ações civis públicas que tenham como causa de pedir vinculada a unidades de conservação, denota uma característica técnica objetiva, bem como a oitiva da população do grupo social que será afetado por aquele litígio. Nesse sentido, a utilização desta modalidade de intervenção de terceiros como uma ferramenta para auxiliar os legitimados que estão lotados de ações, com um olhar mais técnico e especialista sobre o assunto, mas também para democratizar-se a abertura da participação social como efetividade de acesso ao judiciário, ao alinhar o debate até então restrito para a sociedade.

Embora, a legitimidade para propor ação civil pública em matéria ambiental ainda é bem restrita, então se vê o instituto do *amicus curiae* como terceiro interessado sendo suas caraterísticas o domínio técnico, conhecimento local sobre o assunto, operando com poder fiscalizatório e a participação da sociedade naquele litígio que poderá gerar efeitos no futuro daquela região.

Por fim, considera-se que uma atuação mais participativa da sociedade no judiciário, através do *amicus curiae* além do conhecimento técnico já explanado, em especial ao uso inadequado de unidades de conservação, o interessado protagoniza na participação de audiência pública e representam uma fonte de diálogo social com a democratização da

participação social, pois o que se vê são designações de audiências públicas em horário e dia que não é possível obter-se pluralidade no debate sobre a temática discutida.

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: Canotilho, José Joaquim Gomes; Morato Leite, José Rubens (org.). **Direito constitucional ambiental brasileiro.** São Paulo: Saraiva, 2007.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL, **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL, **Lei nº. 6.938,** 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL, **Lei n°. 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm Acesso em: 27 mai. 2022.

BRASIL, **Lei n°. 9.985**, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm Acesso em: 27. mai. 2022.

BRASIL, Decreto-**Lei nº 4.657/1942**, atualizada pela Lei Federal nº 13.655/2018.

FENSTERSEIFER, Tiago. **A Responsabilidade do Estado Pelos Danos Causados às Pessoas Atingidas Pelos Desastres Ambientais Associados às Mudanças Climáticas:** Uma Análise à Luz dos Deveres de Proteção Ambiental do Estado e da Proibição de Insuficiência na Tutela do Direito Fundamental ao Ambiente. R. Opin. Jur., Fortaleza, ano 9, n. 13, p.322-354, jan./dez. 2011. Disponível em: https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/viewFile/794/254#:~:text=Assim%2C%20em%20maior%20ou%20menor,obter%20a%20maior%20efic%C3%A1cia%20e Acesso em: 27. mai. 2022.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios Fundamentais do Direito Ambiental. In: *Revista de Direito Ambiental* nº 2, ano 1, abril-junho de 1996.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Omissão do Estado em relação às unidades de conservação e controle judicial. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2018-abr-14/ambiente-juridico-omissao-estado-relacao-asunidades-conservacao. Acesso em: 27. Mai, 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago**. Proibição de proteção insuficiente e direito a um meio ambiente equilibrado.** Revista Consultor Jurídico. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-ago-14/direitos-fundamentais-proibicao-protecao-insuficiente-meio-ambiente-equilibrado?imprimir=1 Acesso em: 27 mai. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. Editora Malheiros, São Paulo.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Corte Especial). **Recurso Especial 1711009/MG.** Relator: Ministro Marco Buzzi, 19 de dezembro de 2017. Publicado em: 23 mar. 2018. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=79539140&num_registro=201702771270&data=20180323&tipo=91&form ato=PDF. Acesso em: 27 mai. 2022.

STF, ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 28.02.2018.

STJ. 2ª T. REsp 1.071.741/SP – j. 24/03/2009 Rel. Ministro Herman Benjamin.

TALAMINI, Eduardo. Amicus curiae. In: JATAHY, C. R.; ALMEIDA, D. A. R. de; AYOUB, L. R. (Coordenadores) – Reflexões sobre o novo Código de Processo Civil – Rio de Janeiro, FGV Editora, 2016.

TALAMINI, Eduardo. Amicus curiae - comentários ao art. 138 do CPC, in: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. DIDIER Jr., Fredie. TALAMINI, Eduardo. DANTAS, Bruno. Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil. 2ª edição. Editora Revista dos Tribunais, 2016. STJ - RtPaut no AgInt no REsp: 1898991 CE 2020/0261225-1, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Publicação: DJ 03/08/2021.

VALLEJO, Luiz Renato. Unidade de conservação: uma discussão teórica à luz dos conceitos de território e políticas públicas. GEOgraphia, Rio de Janeiro, v.4, n.8, p.57-78, 2002. Disponível em: https://periodicos.uff.br/geographia/article/download/13433/8633/52781 Acesso em: 27. Jun. 2022.