

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL  
ÁREA DO CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
MESTRADO ACADÊMICO**

**LUCAS COIMBRA SOARES**

**O DIREITO/DEVER CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE PRESERVAÇÃO  
DO MEIO AMBIENTE E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR:  
ATUAÇÃO DA COLETIVIDADE EM PROL DA TUTELA AMBIENTAL**

**CAXIAS DO SUL**

**2025**

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL**  
**ÁREA DE CONHECIMENTO DAS CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**  
**MESTRADO ACADÊMICO**

**LUCAS COIMBRA SOARES**

**O DIREITO/DEVER CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE PRESERVAÇÃO  
DO MEIO AMBIENTE E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR:  
ATUAÇÃO DA COLETIVIDADE EM PROL DA TUTELA AMBIENTAL**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da Universidade de Caxias do Sul, como requisito obrigatório para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de concentração: Direito Ambiental e Sociedade, na Linha de Pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.  
Orientadora: Profa. Dra. Cleide Calgaro.

**CAXIAS DO SUL**

**2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Universidade de Caxias do Sul  
Sistema de Bibliotecas UCS - Processamento Técnico

S676d Soares, Lucas Coimbra

O direito/dever constitucional brasileiro de preservação do meio ambiente e o papel da participação popular [recurso eletrônico] : atuação da coletividade em prol da tutela ambiental / Lucas Coimbra Soares. – 2025.

Dados eletrônicos.

Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

Orientação: Cleide Calgaro.

Modo de acesso: World Wide Web

Disponível em: <https://repositorio.ucs.br>

1. Direito ambiental. 2. Acesso à justiça. 3. Tutela. 4. Meio ambiente - Legislação. 5. Proteção ambiental. I. Calgaro, Cleide, orient. II. Título.

CDU 2. ed.: 349.6

Catalogação na fonte elaborada pela(o) bibliotecária(o)  
Márcia Servi Gonçalves - CRB 10/1500

**O DIREITO/DEVER CONSTITUCIONAL BRASILEIRO DE PRESERVAÇÃO  
DO MEIO AMBIENTE E O PAPEL DA PARTICIPAÇÃO POPULAR:  
ATUAÇÃO DA COLETIVIDADE EM PROL DA TUTELA AMBIENTAL**

**Lucas Coimbra Soares**

Dissertação de Mestrado submetida à Banca Examinadora designada pela Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado, da Universidade de Caxias do Sul, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Mestre em Direito, Área de Concentração: Direito Ambiental e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Direito Ambiental e Novos Direitos.

Caxias do Sul, 28 de fevereiro de 2025.

---

Prof. Dra. Cleide Calgaro (Orientadora)

Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dr. Alexandre Cortez Fernandes

Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dr. Wilson Antônio Steinmetz

Universidade de Caxias do Sul (UCS)

---

Prof. Dra. Jaqueline Moretti Quintero

Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI)

---

Prof. Dr. Gustavo Silveira Borges

Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de expressar minha profunda gratidão à minha família, especialmente aos meus pais, Gilvan e Lodonha, e ao meu irmão Luiz. Vocês foram os pilares fundamentais em minha vida, me criando com amor, dedicação e cuidados que moldaram o ser que sou hoje. Não há palavras suficientes para agradecer por todo o apoio incondicional e pela base sólida de valores que sempre me proporcionaram.

À minha orientadora, professora Cleide Calgaro, agradeço por me guiar e incentivar a seguir no caminho da pesquisa científica e acadêmica. Sua orientação foi imprescindível para o desenvolvimento desta dissertação. A sua dedicação, paciência e expertise foram determinantes para que eu chegasse até aqui. Sou imensamente grato por cada conselho e por todo o aprendizado proporcionado ao longo dessa jornada.

Aos professores que participaram da minha banca de qualificação, professor Wilson Steinmetz e professor Alexandre Fernandes, agradeço pelas contribuições valiosas, pelos apontamentos que enriqueceram minha pesquisa e pela visão crítica que me ajudaram a aprimorar nesta trajetória.

Ao professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito, Leonardo Subtil, e a todos os demais professores do mestrado, meus sinceros agradecimentos pelos conhecimentos transmitidos nas aulas e pela formação de qualidade que pude vivenciar.

Aos meus amigos, que sempre me incentivaram e estiveram ao meu lado nos momentos de dúvida e de desafios.

Aos meus colegas da turma do mestrado, em especial Mateus Kaiser e Marcelo Cordeiro, agradeço pela parceria e pelos debates enriquecedores que tivemos durante o mestrado.

Por fim, aos meus colegas de trabalho da Procuradoria Jurídica do SAMAE, que sempre me apoiaram e me proporcionaram um ambiente de aprendizado e crescimento contínuos, meu muito obrigado.

Este trabalho é resultado de um esforço conjunto, e sou grato por cada pessoa que contribuiu de alguma forma para que eu chegasse até aqui.

## RESUMO

Com a introdução da Política Nacional do Meio Ambiente, em 1981, inaugurou-se no Brasil a fase de valoração ecológica do bem ambiental, caracterizada pela sistematização da proteção do meio ambiente, que alcançou o patamar de direito-dever fundamental com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Assim, o trabalho em questão busca entender como o dever de proteção e preservação ambiental, preconizado pelo caput do artigo 225 da Constituição Federal, se materializa na prática, a partir do princípio da participação popular, verificando-se sua relação com a informação ambiental, o acesso à justiça ambiental e educação ambiental. Além destes pontos, o estudo apresenta os instrumentos/mecanismos de participação popular, destacando-se a audiência pública, consulta pública e participação em conselhos de meio ambiente, quanto ao meio administrativo e, ação popular, no campo judicial, para examinar o processo de proteção ambiental almejado pela Constituição Federal e pela Política Nacional do Meio Ambiente. Ainda, a partir dessa investigação, verificar-se-á atuação da coletividade ante a tutela do bem ambiental, comparando-a com a atuação do Poder Público, baseando-se em números disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça. Com relação ao levantamento de informações e conhecimentos presentes neste trabalho, foi utilizado o método analítico dedutivo, através de revisões bibliográficas de literaturas especializadas, legislações, das quais importa mencionar a Constituição Federal e a Lei n.º 6.938/1981, e demais artigos científicos relacionados ao tema. Assim, como resultado deste estudo, verifica-se que a participação popular contribui para a efetividade da norma constitucional de proteção ambiental por meio de ações preventivas e repressivas, especialmente diante da possível ineficácia contingente ou estrutural dessa norma. Isso ocorre, sobretudo, pelo acesso à justiça, que viabiliza a atuação da coletividade por meio de instrumentos jurídicos voltados à defesa do meio ambiente. Além disso, o acesso à informação e o fomento à educação ambiental fortalecem essa participação, especialmente quando articulados com organizações da sociedade civil, que auxiliam os cidadãos na concretização de seus direitos e no cumprimento do dever constitucional de tutela ambiental.

**Palavras-chaves:** Acesso à justiça; coletividade; informação ambiental; participação popular; tutela ambiental.

## ABSTRACT

With the introduction of the National Environmental Policy in 1981, the phase of ecological valuation of environmental assets began in Brazil, characterized by the systematization of environmental protection, which reached the level of fundamental right-duty with the promulgation of the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988. Thus, the work in question seeks to understand how the duty of environmental protection and preservation, advocated by the caput of article 225 of the Federal Constitution, materializes in practice, based on the principle of popular participation, verifying its relationship with environmental information, access to environmental justice and environmental education. In addition to these points, the study presents the instruments/mechanisms of popular participation, highlighting public hearings, public consultations, and participation in environmental councils in the administrative sphere, and popular action in the judicial sphere, to examine the environmental protection process sought by the Federal Constitution and the National Environmental Policy. Furthermore, this investigation will verify the actions of the community in the protection of environmental assets, comparing them with the actions of the Public Authorities, based on figures provided by the National Council of Justice. Regarding the collection of information and knowledge present in this work, the analytical deductive method was used, through bibliographic reviews of literary works, legislation, of which it is important to mention the Federal Constitution and Law No. 6.938/1981, and other scientific articles related to the subject. Therefore, as a result of this study, it is clear that popular participation contributes to the effectiveness of the constitutional norm of environmental protection through preventive and repressive actions, especially in view of the possible contingent or structural ineffectiveness of this norm. This occurs, above all, through access to justice, which enables the action of the community through legal instruments aimed at defending the environment. In addition, access to information and the promotion of environmental education strengthen this participation, especially when articulated with civil society organizations, which assist citizens in realizing their rights and fulfilling the constitutional duty of environmental protection.

**Keywords:** Access to justice; environmental protection; environmental information; collectivity; popular participation.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Sistematização do Sistema Nacional do Meio Ambiente .....	29
Figura 2 - Mecanismos de atuação de democracia direta, participativa e representativa.....	49
Figura 3 - Instrumentos de participação comunitária.....	51
Figura 4 - Processo Procedimental Ambiental .....	58
Figura 5 - Relação entre o COMDEMA e a Administração Pública Municipal..	95
Figura 6 - Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente - 2002/2020 .....	111
Figura 7 - Série histórica das ações coletivas pendentes desde 2020.....	116
Figura 8 - Série histórica dos casos novos de ações coletivas desde 2020...	116
Figura 9 - Série histórica dos julgamentos de ações coletivas desde 2020 ...	117

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Democracia, democracia direta e democracia representativa.....	48
Quadro 2 - Procedimento do licenciamento ambiental.....	76
Quadro 3 - Regimento audiência pública .....	78
Quadro 4 - Resumo do Procedimento da Consulta Pública .....	89
Quadro 5 - Previsão de Audiência Pública nos atos normativos .....	106

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ranking de secretarias e ministérios "obrigatórios" e "voluntários" .....	107
Tabela 2 - Conselho Municipal de Meio Ambiente por unidades da federação – características – 2020. ....	112
Tabela 3 - Número de ações populares por ano e por assuntos no âmbito Federal .....	118

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACC	Ação Civil Coletiva
ACP	Ação Civil Pública
ACUMPR	Ação de Cumprimento
AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
AP	Ação Popular
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
CACOL	Cadastro Nacional de Ações Coletivas
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIC	Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COMDEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EUA	Estados Unidos da América
FAMAP	Fundação Municipal do Meio Ambiente
IAC	Incidente de Assunção de Competência
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAP	Lei da Ação Popular
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
Mapa	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCidades	Ministério das Cidades
MCT	Ministério de Ciência e Tecnologia

MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MHT	Ministério dos Transportes
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MiniCom	Ministério das Comunicações
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPS	Ministério da Previdência Social
MSC	Mandado de Segurança Coletivo
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
MTur	Ministério do Turismo
NEPA	National Environmental Policy Act
ONGs	Organizações Não Governamentais
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
RESP	Recurso Especial
RL	Reserva Legal
SAMAE	Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto
SDEI	Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e Inovação
SEAP	Secretaria de Aquicultura e Pesca
SEDH	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos
SEMMA	Secretaria Municipal do Meio Ambiente
SEP	Secretaria de Portos
Seppir	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SIGPlan	Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Governo Federal
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SMED	Secretaria Municipal de Educação
STAF	Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de
Caxias do Sul	
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TR	Termo de Referência
UCS	Universidade de Caxias do Sul

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>2. PARTICIPAÇÃO POPULAR AMBIENTAL E O DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE.....</b>	<b>17</b>
2.1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL.....	18
2.2. DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E A GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA.....	32
2.3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR AMBIENTAL NO BRASIL .....	47
<b>3. INSTRUMENTOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL .....</b>	<b>60</b>
3.1. CONTEÚDO E ALCANCE DO DEVER DA COLETIVIDADE E O DANO AMBIENTAL.....	61
3.2. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONSULTA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE .....	71
3.3. INSTRUMENTO JUDICIAL DA AÇÃO POPULAR .....	97
<b>4. ATUAÇÃO DA COLETIVIDADE NA TUTELA AMBIENTAL .....</b>	<b>103</b>
4.1. UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL.....	104
4.2. PARTICIPAÇÃO DAS SOCIEDADES CIVIS, ONG'S E ASSOCIAÇÕES AMBIENTALISTAS.....	119
4.3. EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A CONTRIBUIÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA .....	129
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>137</b>
<b>6. REFERÊNCIAS.....</b>	<b>141</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A partir do ano de 1970, países como Alemanha e o Estados Unidos da América começaram a criar legislações voltadas para a proteção do meio ambiente, levando-se em consideração o seu aspecto ecológico, rompendo o padrão, até então vigente, entre uma visão utilitarista do bem ambiental, para uma visão holística de proteção ecológica por si mesma. Nesse sentido, parte dessa mudança ocorreu pela percepção de que um meio ambiente ecologicamente equilibrado não é apenas essencial para uma vida sadia e de qualidade, mas também para a própria existência da vida humana, uma vez que é da natureza que se retira tudo de necessário para que uma vida possa florescer.

A mudança de pensamento valorativo ecológico também foi observada no direito internacional, com a Declaração de Estocolmo pela Organização das Nações Unidas, em 1972, que definiu princípios comuns para preservação e melhoria do meio ambiente. Desse modo, incentivou ainda o ordenamento jurídico no Brasil, que a partir da década de 80, com a criação da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.931/1981) e a promulgação da Constituição Federal no dia 05 de outubro de 1988, tratou em frear os danos que eram causados à natureza, com a formação do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a novas formas de atuação, pelo Poder Público e pela coletividade, para tutelar o bem ambiental, valendo-se da ideia que estava se estabelecendo no cenário internacional.

Portanto, nasce o questionamento, de que modo a participação popular auxilia na efetividade da norma constitucional e como o acesso à justiça pode contribuir para concretização do dever estipulado pelo *caput* do artigo 225, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, cabendo então a análise do princípio da participação popular ambiental, que possibilitaria, através da informação ambiental e mediante o acesso à justiça, um meio da população conhecer o cenário ambiental e lutar pela sua proteção. Ainda, a pesquisa elaborada procura demonstrar quais são os instrumentos de atuação da participação popular, através do exercício da democracia direta, que possibilitam a tutela do bem ambiental.

Dessa forma, compreender a forma pela qual a participação popular auxilia a efetividade do dever constitucional de proteção ambiental e como o acesso à justiça possibilita a concretização da tutela ambiental é indispensável, identificando em que consiste o direito à informação ambiental e como a educação ambiental se relaciona a questão estudada. Além disso, é necessário analisar quais são os instrumentos, judiciais e extrajudiciais, que possibilitam a atuação da coletividade em prol da tutela ambiental, verificando a existência de programas de cooperação entre o Poder Público e entidades da sociedade civil, como organizações não-governamentais (ONGs) e associações ambientalistas, que visam o cumprimento do dever de proteção ambiental.

A hipótese central deste trabalho sustenta que a participação popular contribui para a efetivação do dever constitucional de preservação do meio ambiente por meio dos instrumentos judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira, os quais possibilitam a atuação da coletividade, amparada pelo acesso à justiça e pelo direito à informação ambiental. Parte-se da premissa de que a cidadania ambiental somente se concretiza quando o indivíduo possui condições efetivas de participar dos processos decisórios e de controle, especialmente no que se refere à proteção dos recursos naturais.

Como hipóteses específicas, tem-se, inicialmente, que o dever constitucional de preservação do meio ambiente pode ser cumprido através do princípio da participação pública, tanto na esfera judicial como na extrajudicial; que, para que essa participação seja eficaz, é necessário o incentivo, pelo Poder Público, do direito à informação ambiental e do acesso à justiça, sendo o primeiro essencial para possibilitar a atuação da população e o segundo, para garantir que essa atuação gere consequências reais para a proteção ambiental. Observa-se, ainda, que o ordenamento jurídico brasileiro prevê instrumentos como audiência pública, consulta pública, participação em conselhos de meio ambiente e ação popular, os quais, entretanto, não têm se mostrado suficientes para viabilizar uma participação expressiva e qualificada da população, em razão da deficiência de acesso à informação e à justiça. Por fim, considera-se que a participação popular contribui significativamente para a proteção ambiental quando há programas de cooperação entre o Poder Público e entidades da sociedade civil, como ONGs e associações ambientalistas.

O trabalho segue dividido em três capítulos, cada um desenvolvido por meio do método analítico-dedutivo, com base em revisão bibliográfica de literatura especializada, legislações — especialmente a Constituição Federal e a Lei nº 6.938/81 —, além de outras publicações relevantes. O objetivo é integrar diferentes áreas do conhecimento para responder às suposições sobre a eficácia da participação pública no cumprimento do dever constitucional de preservação ambiental, por meio dos instrumentos judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira, viabilizando a atuação coletiva na proteção do meio ambiente

Quanto à matéria em si, será elaborado no primeiro capítulo o estudo da evolução histórica da legislação ambiental no Brasil, definindo o conceito do que vem a ser a visão ecológica ambiental e definindo as fases legislativas que vieram a moldar o conceito em questão. Ainda, será aprofundado como a informação ambiental e o acesso à justiça ambiental formam o alicerce para que seja possível a efetivação do princípio participação popular, relacionando-o com a democracia participativa e verificando a sua forma de aplicação no cenário político e social no Brasil.

Elucidada as questões sobre a evolução da legislação ambiental, bem como entendido como a informação ambiental e o acesso à justiça auxiliam o princípio da participação pública, se comentará, no segundo capítulo, sobre os instrumentos da participação popular, definindo os seus conceitos e os contextualizando, para depois serem tipificados, de forma exclusiva, na esfera judicial, a ação popular, e na esfera extrajudicial, a audiência pública, a consulta pública e a possibilidade de participação em conselhos de meio ambiente, sendo que a pesquisa visa examinar o procedimento de cada instrumento, tratando de suas peculiaridades e requisitos para serem adotados.

No terceiro capítulo, restará a análise sobre a atuação da coletividade no exercício de seu dever constitucional de proteção ambiental, através da análise quantitativa disponibilizadas em sites oficiais do governo, bem como do relatório Justiça em Número do Conselho Nacional de Justiça. Nesse capítulo também serão analisados a participação e cooperação das entidades da sociedade civil na tutela ambiental, visto que detém mais força do que a participação de apenas um cidadão, por exemplo, verificando ao final a efetividade da participação popular e da garantia do acesso à justiça.

Por este motivo, o trabalho adiante serve como forma de conhecimento tanto aos operadores do Direito, mas também aqueles que se interessam pela defesa do meio ambiente, ensejando o conhecimento de como os cidadãos podem cumprir com o seu dever cívico-político e democrático de preservação do meio ambiente, cabendo ao direito em possibilitar o cumprimento deste dever em prol da defesa ambiental, dentro dos limites legislativos a ele estabelecido. A conexão entre Direito, ambiente e sociedade pressupõe o desenvolvimento de uma racionalidade e de uma epistemologia jurídico-ambiental que desafia as limitações das instituições jurídicas tradicionais, tanto em seus aspectos materiais quanto simbólicos, assim o tema desse trabalho também possui como motivação abordar os aspectos socioambientais relacionados ao dever coletivo de proteção ambiental, na linha de pesquisa do direito ambiental, políticas públicas e desenvolvimento socioeconômico.

## **2. PARTICIPAÇÃO POPULAR AMBIENTAL E O DEVER CONSTITUCIONAL DE PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE**

Ao que se pode perceber, a evolução histórica da legislação ambiental no Brasil, ao contar do início do século XX até os dias atuais (segunda década do século XXI), avançou muito. A mudança da concepção econômica de caráter utilitarista para uma visão ecológica de meio ambiente, tratando o bem ambiental como um bem jurídico autônomo, que por sua vez deve ser protegido integralmente, é um exemplo desse avanço.

Nesse sentido, as inúmeras legislações criadas e editadas foram cada vez mais focadas na questão ambiental, sendo a “virada de fato”, no âmbito do direito brasileiro, a partir da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei n.º 6.938 de 1981, reforçando-se ainda a ideia fundamental do Direito Ambiental, até a vinda da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 05 de outubro de 1988, que centralizou a concepção moderna de proteção ambiental, já adotada em outros países desde 1970, no âmago da norma jurídica brasileira.

Contudo, ainda existem muitos desafios a serem vencidos no âmbito do Direito Ambiental brasileiro, do qual se pode elencar, a real efetividade da proteção ambiental além dos textos legais, os conflitos entre direitos fundamentais e até que ponto o Direito Ambiental pode se sobrepor a outras normas principiológicas. Com relação à efetividade da proteção ambiental, percebe-se a preocupação do legislador, que ao redigir o artigo 225 da Constituição de 1988, a introduziu como dever do Estado e direito-dever do indivíduo, bem como da coletividade, pressupondo-se assim que a atuação do Poder Público na preservação do meio ambiente carece da participação popular, e vice-versa, para efetivação da norma constitucional.

Observa-se então a figura da participação popular, o qual se busca, em um primeiro momento, contextualizar o seu surgimento, a partir do levantamento histórico da legislação ambiental no Brasil, verificando as fases legislativas ambientais, e como a norma brasileira foi avançando até alcançar o patamar atual (2024) de proteção ambiental. Após, examinar-se-á como o direito de acesso à informação e a garantia constitucional de acesso à justiça contribuem para a consumação da participação popular, culminando assim, ao final deste capítulo, a análise propriamente dita sobre o princípio da participação popular no

Brasil, tratando de suas características, aplicação e definição, firmando a base para a continuidade da pesquisa e possibilitando a verificação das formas como ela pode se materializar.

## 2.1. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

As preocupações com o meio ambiente não são exclusivas do século XXI. Desde a antiguidade, já existiam normas relacionadas ao tema. Contudo, como apontam Araújo e Leite (2023), esses regramentos estavam restritos a questões de direito de vizinhança ou ordem econômica. Em outras palavras, antes da Constituição de 1988, a legislação visava principalmente proteger o patrimônio privado, a economia e a saúde pública, tratando o meio ambiente apenas como um recurso a ser preservado para atender às necessidades humanas.

Entretanto, a partir dos avanços da sociedade e do aumento exponencial na utilização de recursos naturais, verificou-se a necessidade de alterar a racionalidade puramente econômica-antropocêntrica e avançar para um pensamento ecológico do meio ambiente, visto ainda, segundo Calgaro e Sobrinho, “uma preocupação dos organismos governamentais de estabelecer algumas diretrizes para que se estabeleça uma convivência pacífica entre os seres humanos e o ambiente.” (Calgaro; Sobrinho, 2020, p. 158). Tem-se então o estopim para a alteração em como o meio ambiente deve ser contemplado, partindo da alteração da racionalidade humana, concretizando-se através das normas de cunho jurídico.

Cumprido esclarecer, antes da análise da evolução da legislação brasileira, que, na presente pesquisa, adota-se uma perspectiva gestáltica da visão ecológica de meio ambiente, na qual o conceito de totalidade prevalece. Nesse sentido, Smuts (1996, p. 02) argumenta:

Uma das grandes lacunas do conhecimento foi ter separado matéria, vida e mente como fenômenos isolados. Uma profunda diferença e separação entre eles produz uma quebra no conhecimento, separa o conhecimento em três reinos ou três universos. De fato, eles são três mundos experienciais e não podem ser vistos como alheios um ao outro e, ao contrário, eles, de fato, se inter-relacionam e coexistem no ser humano, o qual é feito de matéria, vida e mente.

Ainda que o autor esteja se referindo aos fenômenos da matéria, vida e mente, relacionando-os ao ser humano, é possível realizar uma analogia com o

meio ambiente, que em conjunto com a sustentabilidade e a ecologia, ainda que, do ponto de vista ontológico, distintas, podem ser analisadas em conjunto, ao passo que a vida humana não pode ser analisada separada do meio em que ela se desenvolve. Assim, nota-se a que análise separada de alguns desses fenômenos, vida, ambiente, ecologia e sustentabilidade, podem prejudicar, de algum modo, a forma em que se pode defendê-los. Nessa linha, Milaré (1995, p. 397) esclarece:

[...] as condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica são fatores que determinam as circunstâncias em que todas as formas de vida se manifestam. Em decorrência desses fatores, se eles forem favoráveis, o ambiente servirá de meio a que nele se abrigue e seja regida a vida, em todas as suas formas. Se tais fatores forem adversos, não estarão presentes meios a que o ambiente abrigue e permita a regência da vida.

Do recorte acima, retira-se o próprio conceito de ecologia, que surge a partir de uma visão distinta e, ao mesmo tempo, unificada, entre as interações de ordem física, química e biológica, que permitem a existência, ou não, de um ambiente acolhedor, a vida que nele se instaura. Nessa lógica, verifica-se também a ideia de sustentabilidade, que surge através do processo evolutivo da sociedade, na tentativa de equilibrar as ações humanas e a utilização dos recursos naturais, mais uma vez demonstrando como o meio ambiente em sua visão ecológica deve ser tratado em conjunto com todos os aspectos que podem influenciá-lo, nesse sentido, Calgaro e Sobrinho, (2020, p. 162) complementam:

Partindo dessa visão, todo ser humano interage com seu meio, um é interdependente do outro; não sendo possível ao ser humano viver sem os recursos naturais, sendo um dos seres mais frágeis do Planeta. Contudo para que esse ser humano entenda a interdependência existe a necessidade de uma nova racionalidade socioambiental, onde o mesmo perceba o quanto precisa do meio ambiente e o quanto necessita dos demais seres humanos e não-humanos que habitam essa Terra. Essa racionalidade se pauta em uma ética onde exista a cooperação socioambiental entre seres que são, em tese, razoáveis e racionais e precisam co-habitar o mesmo Planeta e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, mas principalmente preservá-lo por si mesmo, por seu valor intrínseco.

Observa-se assim uma racionalidade que deve não apenas pautar a ação humana, mas também estar presente nas leis que regem o ordenamento jurídico, seguindo os avanços da sociedade em uma conversa positiva do qual o beneficiário é, além do ser humano, a própria natureza, em outras palavras, tem-se a ideia de um avanço legislativo ao âmbito de proteção ambiental.

Ainda, é necessário estabelecer certas concepções anteriores, como a própria ideia pretendida pela CRFB, ao tratar do meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, cabendo “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (Brasil, 1998, cap. VI, art. 225).

No ponto, inicialmente, tem-se a figura de bem de uso comum do povo, pelo qual é já possível delinear algumas características, que segundo Oliveira (2017, p. 47):

O meio ambiente é um bem jurídico autônomo, de titularidade difusa, indisponível e insuscetível de apropriação (como se relacionou no capítulo 1). Embora se interprete o meio ambiente como um patrimônio público, conforme dispõe o art. 2º, I, da Lei n.º 6.938/1981, a expressão bem de uso comum do povo não converge para a leitura tradicional de dominialidade prevista no Código Civil brasileiro. O Estado, em verdade, é um gestor do meio ambiente, e não o seu proprietário – como na visão civilista.

Do exame feito por Oliveira, insta o debate sobre alguns temas, tais quais:

I) como o bem ambiental é conceituado e, II) de que forma ele deve ser interpretado pela lei e por aqueles que, no concurso de sua tarefa jurisdicional, tratem de questões que o envolvam.

Assim, embora a definição de patrimônio público estabelecida ao bem ambiental, segundo o autor, é preciso romper a leitura tradicional civilista, voltada particularmente à defesa dos direitos individuais, uma vez que ao bem relatado, verifica-se a sua qualidade difusa e indisponível. Segue nessa linha o pensamento de Luiz Mirra, que mantém a ideia de indisponibilidade do bem ambiental, expondo algumas distinções acerca do meio ambiente em sua totalidade Mirra (2002, p. 10):

É importante observar ainda que, por pertencer a todos indistintamente e ser indisponível, o meio ambiente é igualmente insuscetível de apropriação, quer pelo estado, quer pelos particulares. Aqui fica evidenciado, a nosso ver, a relevância da distinção antes feita entre, de um lado, o meio ambiente globalmente considerado como bem incorpóreo, imaterial e, de outro lado, os elementos corpóreos que o compõem, sendo esse bem imaterial insuscetível de apropriação. Assim, o uso previsto na Constituição deve ser entendido não no sentido de utilização econômica, de consumo, mas no sentido de fruição, de gozo.

Com o recorte acima, atesta-se o modo de abordagem ao bem ambiental, que segundo Oliveira e Mirra, possui a qualidade de patrimônio público, não

dispondo de apropriação, ante o seu caráter difuso, sendo um bem de todos e que a todos recai o dever de protegê-lo, sobressaindo-se o sentido econômico e de consumo. Aqui, em relação ao pronome “todos”, sabe-se que a CRFB trouxe pré-concebida a ideia por trás do termo, que bem definido nas palavras de Oliveira (2017, p. 47):

O pronome indefinido todos significa que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de todos. Há de se perquirir sobre a extensão do pronome “todos”. Em uma leitura tradicional, “todos” compreende os brasileiros natos, naturalizados e estrangeiros residentes no País. Em uma compreensão mais abrangente, é possível integrar as futuras gerações, que igualmente são albergadas no cerne protetivo da norma-matriz. A locução todos têm direito, por sua vez, criou um direito público subjetivo, oponível contra todos (erga omnes), e não somente em face do Estado. O exercício desse direito pode ser exercido ante aqueles que poluem e degradam o meio ambiente, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, privadas ou públicas.

A partir das tratativas acima, sem a intenção de concluir o debate, por se tratar de um estudo complexo e próprio de um ensaio em si, à luz da pesquisa aqui efetuada e a favor da tese argumentativa que se busca criar, passível é definir o bem ambiental como um bem jurídico, em relação aos seus efeitos, autônomo, em virtude de sua integralidade e independência ecológica, transindividual, com base no seu âmbito operacional, e por fim, difuso e indisponível, em conta de sua titularidade.

Esclarecido esse ponto, cumpre verificar como a legislação ambiental em âmbito brasileiro evoluiu até se alcançar o pensamento ecológico de proteção ambiental, conforme mencionado anteriormente, a partir das fases legislativas ambientais, divisão adotada por Sarlet e Fensterseifer, “a nossa proposta de análise da evolução da legislação ambiental brasileira também comporta três fases legislativas: 1) Fase fragmentária-instrumental, 2) Fase sistemático-valorativa e 3) Fase da “constitucionalização” da proteção ambiental)” (Sarlet; Fensterseifer, 2014, p. 53).

Assim, em se tratando pela forma de analisar como a evolução ambiental ocorreu no cenário jurídico brasileiro, a divisão adotada por fases legislativas auxilia o estudo do histórico ambiental, pelo qual demonstra os marcos legislativos e suas contribuições mais importantes ao Direito Ambiental, sendo possível visualizar a evolução legislativa ambiental, de um primeiro momento fragmentada e de caráter utilitário até a ideia totalitária de Ambiente, baseado

em um bem jurídico ecológico autônomo, conforme entendem Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 52):

O período legislativo que antecedeu a edição da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), no ano de 1981, foi marcado por uma positivação legislativa em matéria ambiental de caráter fragmentário e disperso. Ou seja, as legislações desse período, em sua maioria, regulam matérias específicas concernentes ao uso e proteção dos recursos naturais, mas sem alçar em suas razões a proteção ecológica propriamente dita. Isso porque não se vislumbrava ainda o reconhecimento da Natureza – e dos elementos naturais que a compõem – como bem jurídico autônomo digno de proteção.

Observa-se que o reconhecimento da Natureza, conforme os autores mencionam, não existia, as leis anteriores a Política Nacional do Meio Ambiente apenas tratavam da proteção dos recursos naturais, elementos que fazem parte do ambiente, mas são elevados ao patamar de proteção legislativa exclusivamente pela sua utilização econômica e nos casos da proteção da saúde humana, dando sequência, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 52) explicam:

Ao longo de tal período, a proteção dos recursos naturais se deu preponderantemente em virtude de interesses de índole econômica ou mesmo em vista da proteção da saúde humana, imperando, portanto, uma visão ainda meramente instrumental dos recursos naturais, sob uma matriz dicotômica homem-Natureza de inspiração cartesiana. Os valores ecológicos, muito embora já identificados no âmbito comunitário, pelo menos desde a década de 1960, ainda não haviam migrado para o sistema jurídico brasileiro.

Contudo, antes de adentrar as fases legislativas propostas pelos autores citados, insta fazer algumas breves elucidacões. Inicialmente, além da divisão por “fases legislativas ambientais” existem também outras formas de abordar este assunto, a título de exemplo, observa-se a ideia de uma análise histórica pelas abordagens estratégicas adotadas no âmbito político ambiental institucional, sendo essa a abordagem feita por Monosowski (1989, p. 20), que distingue em quatro abordagens estratégicas básicas nas políticas ambientais brasileiras, sendo elas: I) a administração dos recursos naturais; II) o controle de poluição industrial; III) o planejamento territorial e, IV) a Política Nacional do Meio Ambiente..

Ainda que essa visão não seja aprofundada neste trabalho, é interessante de se conhecer, tendo em vista que traz os motivos que incentivaram os marcos legislativos ambientais, destacando a preocupação (ambiental ou não) na época em que tais mudanças legislativas ocorreram. Outro detalhe importante que se

faz necessário comentar é que a divisão das fases legislativas ambientais não é absoluta, ou seja, existem pequenas diferenças a depender do autor que vai tratar do assunto.

A própria divisão adotada na presente pesquisa, tem como influência, bem como inspiração, a divisão adotada por Benjamin (1999, p. 51) que divide em 3 fases ou momentos ambientais:

I) Fase da exploração desregrada ou *laissez-faire* ambiental – 1500 até a metade do século XX; II) Fase fragmentária – década de 1960 até a Lei Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81); III) Fase holística – da CF/88 até os dias atuais em 2024.

Por fim, as fases ambientais utilizadas foram escolhidas com base na ideia de que o Direito Ambiental de concepção moderna nasceu apenas na década de 1970, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 53) destacam:

Antes desse período, no entanto, não há como se falar em Direito Ambiental propriamente, com a devida consagração jurídica dos valores e direitos ecológicos de forma autônoma e sistemática. De um modo geral, os interesses que, de modo eventual e fragmentário, conduziram à regulamentação do uso dos recursos naturais antes de tal período eram outros (econômicos, saúde pública etc.), e não a proteção ecológica em si. No ordenamento jurídico brasileiro, tal cenário legislativo “inovador”, já presente no âmbito comparado e internacional desde a Década de 1970, conforme pode ser observado em vista dos exemplos citados, apenas se tornou realidade com a edição da Lei 6.938/81.

Dos exemplos citados, mencionam os autores sobre as ideias trazidas pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela Alemanha, países pioneiros a tratar do Direito Ambiental com uma visão ecológica, do qual se pode exemplificar a criação da *National Environmental Policy Act* (NEPA), a *Clean Air Act*, a criação da Agência de Proteção Ambiental – *Environmental Protection Agency* e a *Clean Water Act*, nos Estados Unidos e da edição do Programa de Meio Ambiente do Governo Federal (*Umweltprogramm der Bundesregierung*), da Lei de Resíduos (*Abfallgesetz – AbfG*), e da Lei Federal de Controle de Emissões (*Bundes-Immissionsschutzgesetz – BimSchG*), na Alemanha, programas e leis essas criadas a partir da década de 70 e sob influência direta da Conferência e Declaração de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano (1972).

Com isso, realizada as elucidações a respeito de como a divisão da evolução da legislação ambiental pode ser realizada, cabe analisar cada uma

das três fases escolhidas nesta pesquisa, selecionadas com intuito de facilitar a compreensão e demonstrar como a legislação ambiental alcançou estágio totalitário de proteção ecológica, assentada no âmago da CRFB.

Desse modo, com início no século XX até a promulgação da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81), a Fase Fragmentária-Instrumental possui como características um espírito normativo fragmentário, assistemático e com nítido caráter utilitarista na regulação dos recursos naturais, ou seja, nenhuma legislação possuía uma ideia “maior” de Direito Ambiental, preocupando-se apenas em regulamentar o uso dos recursos naturais para evitar a escassez, prejudicial ao sistema econômico, conforme exemplifica Cechin (2010, p. 42):

Assim acontece com a economia que não é um sistema isolado, mas sim interage com a natureza. Os bens de consumo são produzidos através de matéria-prima que se extrai da natureza. Está claro que é preciso corrigir esse equívoco e levar em consideração tanto a geração de lixo quanto a dilapidação do capital natural.

Quanto a essa fase, pode-se subdividir em 3 tópicos, quais sejam o Código Civil 1916, as legislações da década de 1930 e as legislações da década de 1960 durante o Regime Militar (1964-1985), cada uma com suas peculiaridades próprias. Nesse sentido, em um primeiro momento o CC de 1916 tratou sobre os direitos de vizinhança, que controlavam o uso nocivo da propriedade, trazendo reflexos para a proteção dos recursos naturais, que segundo Sarlet e Feinstersifer (2014, p. 61) “tinha-se ali o primeiro instrumento jurídico capaz de legitimar o cidadão a reivindicar judicialmente a proteção ecológica, muito embora não tenha sido essa a razão para a sua consagração no Código Civil de 1916.”

Aqui o foco era a segurança, o sossego e a saúde, no âmbito da propriedade, que por sua vez implica de certa forma na proteção dos recursos naturais, mas não por cautela dos recursos em si, e sim pela preocupação de que estes poderiam, se mal utilizados, causar danos ao ser humano. Nota-se aqui uma característica antropocêntrica por trás da norma, ainda que já demonstra uma relação de afinidade entre saúde e meio ambiente, pelo qual entende Milaré (2020, p. 137):

O reconhecimento do direito a um meio ambiente sadio configura-se, na verdade, como extensão do direito à vida, quer sob o enfoque da

própria existência física e saúde dos seres humanos, quer sob o enfoque da dignidade desta existência – a qualidade de vida -, que faz com que valha a pena viver.

Ainda que o comentário do autor já estaria contemplando um Direito Ambiental ecológico, distante do viés encontrado no CC de 1916, nota-se uma pequena preocupação além das questões de cunho econômico, nascendo aí uma problemática crescente que também deu ensejo às primeiras demandas de interesse social. No mais, ficou marcado, através dos artigos 554<sup>1</sup> e 555<sup>2</sup>, do CC/16, uma forma de levar em juízo questões que antes não tinham espaço no poder judiciário, proporcionando a atuação do Poder Público pela tutela dos recursos naturais, ainda que, mais uma vez, voltadas ao bem-estar humano, apenas.

Após, com a Revolução de 1930<sup>3</sup> e durante o “Governo Provisório” de Getúlio Vargas, ficou marcado, em se tratando das legislações de cunho ambiental, a época dos códigos e legislações protetivas dos recursos naturais, contudo ainda sem tratar da visão ecológica do meio ambiente.

Como exemplo maior, tem-se o Código Florestal de 1934 e as primeiras limitações “conservacionistas” ao direito de propriedade (em prol do interesse comum), o qual dispôs que “as florestas existentes no território nacional, consideradas em conjunto, constituem bem de interesse comum a todos os habitantes do país”. Importante aqui verificar a caracterização de “interesse comum”, sendo aqui um interesse nem privado, nem público em sentido secundário<sup>4</sup>, o qual segundo Magalhães (1998, p. 40):

À imposição de limitações ao exercício do direito de propriedade pelo Código Florestal de 1934, por exemplo, foi uma medida de grande significado, pois até essa data essas limitações se restringiam ao Código Civil, na área privada, entre vizinhos - fundamento da proteção das florestas.

<sup>1</sup> Art. 554. O proprietário, ou inquilino de um prédio tem o direito de impedir que o uso inadequado da propriedade vizinha possa prejudicar a segurança, o sossego e a saúde dos que o habitam.

<sup>2</sup> Art. 555. O proprietário tem o direito de exigir do dono do prédio vizinho a demolição, ou reparação necessária, quando este ameace ruína, bem como que preste caução pelo dano iminente.

<sup>3</sup> Foi um movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que culminou com o golpe de Estado que depôs o presidente da República Washington Luís, em 24 de outubro de 1930, e impediu a posse do presidente eleito Júlio Prestes, pondo fim à República Velha.

<sup>4</sup> O interesse público secundário é o da pessoa jurídica de direito público que seja parte em uma determinada relação jurídica – quer se trate da União, do Estado-membro, do Município ou das suas

Observou-se ainda durante a década de 30 a Lei de Proteção aos Animais de 1934 e o novo *status* jurídico dos animais (e correlatos deveres do Estado e da sociedade na sua tutela e promoção de bem-estar), sendo um dos primeiros dispositivos legais que amparam a atuação do Ministério Público como legitimado em matéria ambiental, o qual segundo Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 56) apontam:

A “substituição legal e processual” dos animais pelo Ministério Público previsto no artigo em questão talvez seja um dos primeiros dispositivos legais que amparam a atuação do Parquet em matéria ambiental – como a origem “primitiva” da sua legitimidade verificada hoje para a propositura da ação civil pública ambiental –, o que, sem dúvida, era uma inovação para a época, uma vez que a consagração jurídica da legitimidade do Ministério Público para a proteção ambiental só teria sido consagrada na Lei 6.938/81.

Em outras palavras, nota-se aqui a origem da legitimidade do Ministério Público, conforme verificada em 2024, para a propositura da ação civil pública ambiental, que apenas foi consagrada juridicamente a partir da Lei 6.938/81.

Também, dessa época nasceu os primeiros contornos normativos de um conceito jurídico “amplo” de ambiente quando da introdução da Lei sobre a Proteção do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional de 1937, que trouxe a partir do §2º, do art. 1º<sup>5</sup> a ideia inicial de integração da proteção do patrimônio histórico e cultural (elemento social ou humano) à proteção ecológica (elemento natural).

Entre ampliações na forma em que se contempla os recursos naturais, podendo verificar pequenos avanços na seara de proteção ambiental, durante a época final da Fase Fragmentária-Instrumental ficou marcada pela legislação editada na década de 1960, sob a égide do regime militar. Nesse aspecto, destaca-se a criação do Estatuto da Terra (Lei 4.503/64), do Código Florestal (Lei 4.717/65), do Código de Caça (Lei 5.917/67), do Código de Pesca (Decreto-Lei 221/67) e do Código de Mineração (Decreto-Lei 227/67), que permanecem com um conteúdo exploratório dos recursos naturais, contudo também sob um viés protecionista, característico do governo militar, que se preocupava em

---

<sup>5</sup> Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. § 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana.

estabelecer um controle soberano do território brasileiro, assim explicam Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 59):

Inexistia também à época qualquer tentativa de sistematização dos diferentes diplomas que regulamentavam, em alguma medida, o uso dos recursos naturais. Houve muito pouca evolução legislativa no tocante à proteção ecológica, apenas alguns aspectos novos de cunho conservacionista e de enfrentamento da poluição dos recursos naturais. O diploma que destoava um pouco dessa orientação é o Código Florestal, que trouxe significativos avanços para a proteção das nossas áreas e recursos florestais, muito embora o seu fundamento central ainda residisse numa perspectiva apenas conservacionista, e não propriamente ecológica, na sua acepção moderna. Não por outra razão, em que pesem as alterações que sofreu ao longo do tempo, o Código Florestal foi revogado apenas no ano de 2012, com a edição do Novo Código Florestal (Lei 12.651/2012).

Ainda que destoado da concepção ecológica, conforme mencionam os autores, cumpre esclarecer que o Código Florestal de 1965, com sua preocupação de cunho preservacionista, gerou efeitos positivos ao controle de poluição e preservação do meio ambiente, visto que constituiu importante institutos jurídicos como a área de preservação permanente (APP) e da reserva legal (RL).

Além disso, pensando de forma prática, o Código Florestal de 65 possibilitou maior controle das áreas onde se pretendia proteger os recursos naturais, tornando-se viável traçar um plano de ação para que essa proteção se concretizasse, o que ainda pode ter auxiliado no momento de desenvolvimento da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), em 1981 e que marcou o início da segunda fase legislativa aqui trabalhada.

Tem-se então a Fase Sistemático-Valorativa, com marco inicial a partir da publicação da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981 (PNMA), até a promulgação da CRFB em 1988, constituindo-se como a fase que trouxe a primeira sistematização/codificação de fato sobre o Direito Ambiental em sua concepção moderna e com viés ecológico de bem jurídico autônomo. Assim, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 65), estabelecem que:

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (LPNMA) – Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, representa o marco inicial do Direito Ambiental brasileiro, dando os delineamentos normativos gerais a respeito da proteção jurídica do ambiente, seus objetivos, princípios, instrumentos gerais, etc. Após seus mais de 30 anos de vigência, o diploma cumpre até hoje o papel de Código Ambiental Brasileiro. A Lei 6.938/81 alinhou-se com inovações legislativas antecedentes verificadas em outros países e no cenário internacional, como ocorreu, neste último

caso, por meio da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972).

Quanto ao PNMA em si, segundo Sirvinskas (2005) a lei em questão definiu conceitos básicos como o de meio ambiente, de degradação e de poluição e determinou os objetivos, diretrizes e instrumentos, além de ter adotado a teoria da responsabilidade. Nesse ínterim, segundo Carneiro (2003), a política ambiental é a organização da gestão estatal no que diz respeito ao controle dos recursos ambientais e à determinação de instrumentos econômicos capazes de incentivar as ações produtivas ambientalmente corretas.

Com relação à organização, um dos pontos-chave que determinou que a PNMA torna-se o marco inicial para introdução da nova fase legislativa, foi a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que conforme o nome indica, sistematizou o próprio Direito Ambiental ao mesmo tempo que alterou a forma valorativa de tratamento do meio ambiente, não mais pelo aspecto puramente econômico ou de proteção da saúde humana, mas por sua preservação, melhoria e recuperação, sem, contudo menosprezar os aspectos anteriores, conforme se verifica no *caput* do art. 2º da Lei n.º 6.938/81:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios. (Brasil, 1981)

Nota-se ainda a importância da sistematização do Direito Ambiental através do SISNAMA, uma vez que, estabelecidos os objetivos de preservação<sup>6</sup>, melhoria<sup>7</sup> e recuperação<sup>8</sup> da qualidade ambiental, tem-se o desafio de transformar tais assertivas em uma realidade de fato, o que demanda certa organização operacional, com recursos provenientes do Estado a fim de consumir os objetivos estabelecidos. Nessa linha, segue os dizeres de Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 66):

---

<sup>6</sup> Preservar é procurar manter o estado natural dos recursos naturais impedindo a intervenção dos seres humanos. Sirvinskas, (2005, p. 60).

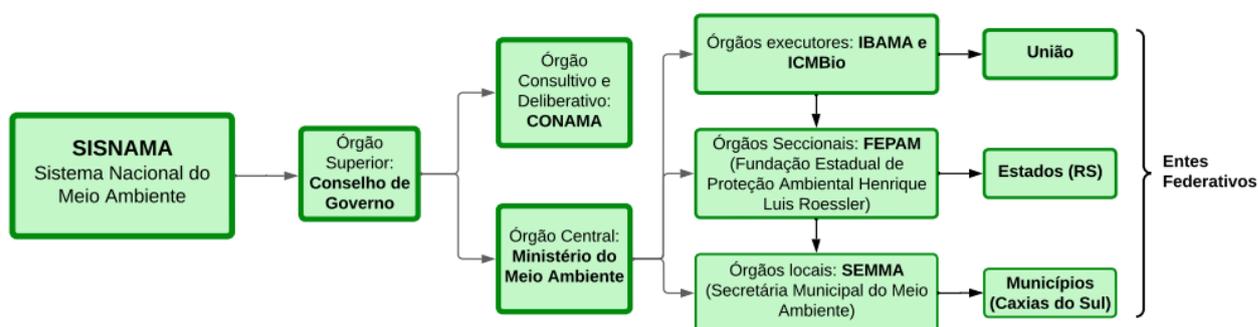
<sup>7</sup> Melhorar é fazer com que a qualidade ambiental se torne progressivamente melhor por meio da intervenção humana, realizando o manejo adequado das espécies animais e vegetais e dos outros recursos ambientais. Sirvinskas, (2005, p. 60).

<sup>8</sup> Recuperar é buscar o *status quo* ante de uma área degradada por meio da intervenção humana, a fim de fazer com que ela volte a ter as características ambientais de antes. Sirvinskas, (2005, p. 60).

A criação do SISNAMA, com forte repercussão administrativo-institucional, estabeleceu um parâmetro administrativo-organizacional, antes inexistente, para os entes federativos que compõem o Estado brasileiro (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) no tocante à tutela e promoção do ambiente. A consagração do SISNAMA na Lei 6.938/81, muito embora já existissem órgãos ambientais em alguns Estados e Municípios brasileiros, impulsionou a criação de órgãos especializados na temática ecológica em todas as esferas federativas, vinculando a atuação dos entes públicos em geral aos novos objetivos de proteção ambiental trazidos pelo novo diploma legislativo.

Na intenção de facilitar o entendimento, bem como demonstrar de forma palpável os dizeres do recorte acima, observa-se na Figura 1 a forma pela qual o SISNAMA se sistematiza, ramificando-se entre órgãos ambientais menores entre todos os entes federativos, o que não apenas traz ordem entre as legislações ambientais, antes dispersas e fragmentadas, mas também vincula todos os órgãos sob um mesmo guarda-chuva, que engloba os objetivos dispostos pela PNMA, garantindo assim maior segurança jurídica no âmbito do Direito Ambiental.

Figura 1 - Sistematização do Sistema Nacional do Meio Ambiente



Fonte: elaborado pelo autor.

Da sistematização demonstrada pela Figura 1, verifica-se como todos os órgãos ambientais ficam vinculados ao SISNAMA, não se tratando, contudo, de uma ordem hierárquica, mas apenas uma estrutura governamental para garantir mecanismos aptos a consolidarem a implementação da Política Nacional do Meio Ambiente, em todo o país. Quanto aos mecanismos, a licença ambiental e de estudo de impacto ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, são alguns exemplos de instrumentos que viabilizam a efetivação da PNMA, estando cada órgão ambiental adstrito às competências a ele

estabelecidos, sendo a Lei Complementar n.º 140 de 2011 a mais recente a fixar as formas de cooperação entre os entes federativos.

Ainda, durante a Fase Sistemático-Valorativa, vale mencionar a instauração do instituto da responsabilidade objetiva no Direito Ambiental, para aqueles que causarem dano ambiental, ou seja, sem a necessidade da culpa e ainda consolidando o reconhecimento da legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal em decorrência de danos causados ao ambiente. Em relação ao Ministério Público, tem-se ainda a instauração da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), consagrando o direito ao ambiente como direito ou interesse difuso e a sua tutela processual coletiva.

Percebe-se, então, a importância da PNMA (Lei n.º 6.938/81), responsável por introduzir, além de uma sistematização necessária no âmbito da proteção ambiental, um dos pilares para ideia de Direito Ambiental, que serviu de base para consagração do direito fundamental ao meio ambiente na própria Constituição. Nesse panorama, Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 67) elucidam:

As inovações legislativas (por exemplo, os instrumentos da PNMA) trazidas pela Lei 6.938/81, muito embora tenham sido aprimoradas em alguns aspectos por legislações mais recentes, ainda hoje se configuram como pilares centrais da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como do Direito Ambiental brasileiro de um modo geral. Portanto, até hoje, mesmo após 30 anos da sua promulgação, a Lei 6.938/81 possui papel normativo fundamental na nossa ordem jurídico-ambiental. Numa perspectiva progressista para a época e antecipando o que estava por vir na CF/88, a Lei 6.938/81 identificou, de forma até mesmo surpreendente, a importância da qualidade, do equilíbrio e da segurança ambiental para assegurar proteção adequada à dignidade e à vida humanas, conforme se pode depreender da leitura do seu art. 2º, caput, tudo de modo a guardar perfeita sintonia com o projeto jurídico-constitucional instaurado em 1988, sobretudo no que diz com a consagração de um direito fundamental ao ambiente sadio, seguro e ecologicamente equilibrado.

Chega-se então à Fase da “Constitucionalização” da proteção ambiental, tendo como marco normativo a própria Constituição de 1988, que consagrou a ideia introduzida pela PNMA no âmago normativo brasileiro, constituindo-se o direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, o qual deve ser tutelado pelo Estado, assim como a coletividade. Tal período também representa, segundo Sarlet e Fensterseifer (2014, p. 70) uma “virada ecológica” de índole jurídico-constitucional, no qual a proteção ao meio ambiente passa a integrar toda a estrutura normativa constitucional, fundamentando assim toda a norma jurídica interna, desse modo Sarlet e Fensterseifer (2019, p. 04) afirmam:

A consagração do objetivo e dos deveres de proteção ambiental do Estado brasileiro (em todos as esferas federativas) estabelece, de tal sorte, a expressa vinculação de todos os poderes estatais (Legislativo, Executivo e Judiciário) no sentido de agir de acordo com tal diretriz normativa, inclusive à luz de um novo modelo de Estado de Direito de feição ecológica (Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito). Igualmente, a atribuição do *status* jurídico-constitucional de direito fundamental ao direito ao ambiente ecologicamente equilibrado coloca os valores ecológicos no “coração” do nosso sistema jurídico, influenciando todos os ramos do ordenamento jurídico, inclusive de modo a limitar outros direitos e/ou princípios, interesses e bens jurídicos, fundamentais ou não.

Ainda que passível de se observar o avanço da norma ambiental, antes atrelada a questões econômicas e com preocupações relativas à saúde humana, tratando o ambiente apenas como recurso, para a então fase atual de centralização constitucional da proteção do bem ambiental, tratando-o como um bem autônomo de caráter ecológico, resta questionar-se se a normativa atual estaria nos moldes de um “Estado Democrático, Social e Ecológico de Direito”, conforme afirmam os autores.

De fato, o avanço normativo pode ensejar a um novo modelo de Estado, fundamentado além do aspecto democrático, mas também social e ecológico, visto serem estes os avanços introduzidos pela Constituição cidadã de 88, contudo, para que tal modelo se concretize, dando luz a um novo Estado de Direito, necessário haver um equilíbrio entre o que está na lei e o que ocorre na realidade, ao passo que não se houvesse dúvidas quanto a eficácia da norma no momento de proteção ao meio ambiente, por exemplo. Cabe assim, verificar a história da legislação ambiental no Brasil, abordar quais os instrumentos concedidos pela lei que possibilitam a transição entre a teoria para a prática, ou então, da lei para a realidade.

Assim, dando sequência, será tratado neste momento sobre o direito à informação ambiental, bem como o acesso à justiça, sendo instrumentos indispensáveis para a atuação da coletividade em prol da tutela ambiental. Cabe mencionar a necessidade de tratar sobre esses tópicos, pois constituem o tripé de atuação da proteção ambiental, em conjunto com a participação popular, facilitando após a pesquisa sobre a democracia participativa, intimamente relacionada aos temas debatidos no presente trabalho.

## 2.2. DIREITO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL E A GARANTIA CONSTITUCIONAL DE ACESSO À JUSTIÇA

Conforme demonstrado no subcapítulo anterior, quanto à legislação ambiental, verifica-se que a partir da CRFB de 1988, tem-se o início da fase da “constitucionalização” da proteção ambiental. Contudo, além da centralização da matéria ambiental no coração da legislação brasileira, essa fase também marca o início da luta por manter o meio ambiente equilibrado, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de manter esse equilíbrio/proteção.

Desse modo, Arnodl Tavares e Steinmetz, contribuem no sentido que “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto constitucionalmente e elevado à categoria de direito fundamental, pressupõe mais do que um direito, exige um dever de proteção de toda a coletividade.” (Arnold; Tavares; Steinmetz, 2018, p. 03). Assim, ciente da exigência de um dever de proteção, a própria legislação subsidia os instrumentos necessários para que esse dever seja cumprido, sendo o primeiro deles a ideia de informação ambiental, que além de princípio do direito ambiental, também atinge o patamar de Direito, conforme argumentam Lanchotti e Mata Diz (2016, p. 144):

O acesso à informação é direito humano fundamental, classificado como direito civil e político, garantido pela CR/88, componente indispensável e indissociável dos demais direitos de acesso em matéria ambiental. No contexto da sociedade de risco, na qual os riscos ganham proporções catastróficas e de difícil mensuração, para que se garanta a defesa do direito ao meio ambiente saudável e equilibrado para as presentes e futuras gerações, o direito de acesso à informação em matéria ambiental é indispensável e urgente.

Ainda que o autor trate apenas do direito à proteção ambiental, visto que só a partir da informação que se dá início a essa proteção, pode-se conceber também a ideia de um direito à informação ambiental, direito esse que além de possibilitar a atuação da coletividade em prol do meio ambiente, também se reveste de um dever ao Estado, que por muitas vezes é o responsável por disponibilizar a informação que possibilitará a proteção ambiental.

Brevemente, antes de tratar propriamente do direito à informação ambiental, cumpre esclarecer em como se pode conceituar o termo informação, a fim de auxiliar a pesquisa aqui elaborada. Nessa linha, Machado acredita que “A informação é um registro do que existe ou do que está em processo de existir.

Antes de pensar nos fins da informação, ela é aqui entendida como dados acerca de alguém ou de algo” (Machado, 2006, p. 25-26).

Em se tratando de informação ambiental, especificamente, Weschenfelder faz uma síntese de como o verbo informar, conforme a definição do dicionário Houaiss, relaciona-se ao conceito de informação aplicado ao direito ambiental (2012, p. 216):

O significado do verbo informar é de ‘fazer saber ou tomar ciência de; científica-se’. Três são os sentidos da palavra, com reflexos no seu significado jurídico: fazer saber tem o sentido de transmitir informação a alguém; tomar ciência é receber a informação transmitida; científica-se tem o sentido de alguém buscar a informação e não esperar que se lhe transmita. Em outras palavras, o verbo informar compreende transmitir, receber e procurar informações. Aplicando o significado informar ao nosso estudo, temos que o direito à informação ambiental é o direito de transmitir, receber e procurar informações ambientais.

Percebe-se como no conceito criado por Weschenfelder, além da ideia de registro, estabelecida por Machado, a informação ambiental pode se subdividir no direito de transmitir, receber e procurar. Ocorre que, no âmbito da norma constitucional, pode-se perceber os direitos de transmitir e procurar, também, como um dever, que recai tanto ao Poder Público como à coletividade, uma vez que pressupõem uma ação positiva, diferente do direito de receber, que não necessita uma ação no mesmo sentido.

Assim, para Arnold, Tavares e Steinmetz (2018), a informação, no quesito ambiental, conceitua-se como a transmissão de um fato existente, que possibilita a quem recebe criar conhecimentos novos, que por sua vez levam a procura de novos conhecimentos, criando-se um fluxo constante de troca de informações, que permite formar cidadãos conscientes em matéria ambiental, fundamental ao Estado Democrático, no qual o processo participativo faz parte da tomada de decisões, ainda mais quando se tratando de um dever como da proteção ambiental. Sobre o assunto, Sarlet e Fensterseifer complementam (2022, p. 270):

O acesso à informação ambiental constitui componente essencial do exercício pleno da democracia participativa ecológica e, portanto, além de um dos pilares do princípio da participação pública, assume também a condição de direito fundamental, que, além de assegurado em caráter geral pelo art. 5º, XIV, da CF/1988, apresenta uma dimensão particularmente relevante na esfera da proteção ambiental.

Observa-se do recorte acima a importância do direito à informação ambiental, uma vez que nos casos em que o acesso à informação ambiental é violado, é impossível falar-se em uma democracia participativa, ainda mais no quesito ecológico, sendo por esse motivo, inclusive, que o direito à informação ambiental se encontra reconhecido no cenário internacional, em diversas normas que visam dar cumprimento ao Princípio 10 da Declaração do Rio 92<sup>9</sup>, que por sua vez dispõe a seguinte ideia:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de danos e recursos pertinentes.

Nesse sentido, o direito à informação ganha relevância no meio jurídico e social, visto que, ainda nas colocações de Sarlet e Fensterseifer (2014), possibilitam a democratização, à medida que, por meio das redes de informação, possibilitam as Organizações não Governamentais (ONG's), movimentos sociais e o próprio cidadão, articularem-se de forma conjunta, com grande eficiência, facilitando a tomada de decisões, na prática dos seus deveres cívicos e políticos.

Configura-se então como uma das principais “armas” à disposição da sociedade civil organizada, que ao cobrar as ações e responsabilidades de Estados e atores privados, cumpre o papel constitucional deferido à coletividade.

Ainda, como forma de confirmar a relevância e centralidade do direito de acesso à informação, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, previu em seu artigo 5<sup>o</sup>, inciso XXXIII, que:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (Brasil, 1988).

---

<sup>9</sup> RIO DE JANEIRO (RJ). Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, 1992.

Contudo, esta não foi a primeira menção ao direito de acesso à informação na norma interna brasileira, que já havia sido reconhecido, bem como aplicado às matérias ambientais, antes da sua menção na CRFB de 88. Confirma-se a afirmação anterior através da já mencionada Lei n.º 6.938/81, que trata da PNMA, e que prevê a divulgação de dados e informações ambientais para a formação da consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico<sup>10</sup>. Ainda, o artigo 9º, da PNMA, estabeleceu que dentre os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente está a prestação de informações relativas ao meio ambiente.

No cenário internacional, observa-se também, como forma de assegurar a relevância do direito à informação ambiental, a forma em que o Brasil ratificou alguns instrumentos internacionais, que possuem força de lei, em virtude de decretos presidenciais que os incluíram no ordenamento interno. Como exemplo, tem-se a Convenção Internacional de Combate à Desertificação, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto 2.741/1998, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, também ratificado pelo Brasil por meio do Decreto n.º 592/1992 e a Convenção sobre Diversidade Biológica, ratificada pelo Brasil através do Decreto 2.519/1998.

Ainda, influenciado pelo princípio 10 da Rio-92, já mencionado, e pela Convenção de Aarhus<sup>11</sup>, verifica-se o principal instrumento normativo sobre o assunto, a Lei n.º 10.650/2003, conhecida como Lei de Acesso à Informação Ambiental<sup>12</sup>. Essa lei apresentou avanços importantes na efetivação do direito ao acesso à informação em matéria ambiental, pois além de garantir o acesso à informação, o faz de forma transparente, conforme atestam Lanchotti e Mata Diz (2016, p. 11):

---

<sup>10</sup> Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: (...) V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; (Brasil, 1981)

<sup>11</sup> A Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, participação do público nos processos de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de Ambiente é uma convenção das Nações Unidas de cariz inovador, uma vez que estabelece relações entre os direitos ambientais e os direitos humanos, assumindo que o desenvolvimento sustentável só poderá ser atingido com o envolvimento de todos os cidadãos e dando relevo às interações que se devem estabelecer entre o público e as autoridades, aos mais diversos níveis, num contexto democrático. (Agência Portuguesa do Ambiente)

<sup>12</sup> “Dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama”.

Inspirada nas inovações trazidas pela Convenção de Aarhus, a Lei de Acesso à Informação Ambiental garante o acesso às informações presentes nos órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama a qualquer indivíduo, independentemente de comprovação de interesse específico, dentro do prazo de trinta dias, devendo sua recusa ser devidamente motivada.

Com relação à forma de divulgação, a Lei n.º 10.650/2003 também definiu os meios pelo qual ela deve acontecer, bem como aos assuntos que deve disseminar, dando-se especial atenção às questões de cunho ambiental, conforme aponta Milaré (2020, p. 200):

Por força deste novo diploma legal, ratificou-se o livre acesso da coletividade aos documentos, expedientes e processos administrativos que versem sobre matéria ambiental, obrigando os órgãos competentes a fornecer as informações que estejam sobre sua guarda, em meio escrito, visual, sonoro ou eletrônico, especialmente as relativas a: (i) qualidade ambiental; (ii) política, planos e programas potencialmente impactantes; (iii) resultados de monitoramento e auditoria nos sistemas de controle de poluição e de atividades potencialmente poluidoras, bem como de planos e ações de repercussão de áreas degradadas; (iv) acidentes, situações ambientais de risco ou de emergência; (v) emissões de efluentes líquidos e gasosos e geração de resíduos sólidos; (vi) substâncias tóxicas e perigosas; (VII) diversidade biológica; (VIII) organismos geneticamente modificados.

Entretanto, segundo Lanchotti e Mata Diz (2016), apesar da disponibilização do acesso à informação estar presente na legislação do país, para eles não é o suficiente para ensejar a efetividade desse direito de acesso, uma vez que a Lei n.º 10.650/2003 garante o acesso a dados e informações existentes apenas nos órgãos do SISNAMA, não abrangendo outras possíveis fontes de informação ambiental, das quais se pode mencionar os poderes judiciário e legislativo, segundo aponta Milaré (2020, p. 200):

Os órgãos do SISNAMA foram incluídos da elaboração e da divulgação de relatórios anuais de qualidade do meio. Aliás, o *Relatório de Qualidade do Meio Ambiente*, que deveria ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, é um dos instrumentos da política Nacional do Meio Ambiente, conforme dispõe o art. 9º, X, da Lei 6.938/1981.

Desse modo, mencionam ainda Lanchotti e Mata Diz (2016) sobre o descompasso entre a lei e as tecnologias existentes atualmente (2024), visto que a disponibilização de informação pode, e deve, alcançar todas as formas de comunicação utilizadas no século XXI, não apenas com a publicação de informações no Diário Oficial, que na realidade é muito pouco utilizado.

Quanto à questão em apreço, Benjamin acrescenta que “o direito à informação só é devidamente respeitado quando o administrador assegura o recebimento da informação, no momento adequado, na profundidade necessária e com clareza suficiente.” (Benjamin, 1993, p. 121). Frisa-se aqui o recebimento, que por sua vez deve ser realizado pelos canais em que a população realmente utiliza.

Com isso, relacionado a problemática sobre o alcance e o acesso, visto que a informação que pouco ou então nem alcança aqueles a qual é destinada é ineficaz, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Incidente de Assunção de Competência (IAC n.º 13), fixou teses no intuito de consagrar o direito à informação ambiental e a obrigação do Estado com a transparência. Aqui, faz-se um parêntese para tratar sobre algumas peculiaridades do IAC n.º 13, visto estarem intrinsecamente ligadas ao tema trabalhado neste momento.

Assim, de forma resumida, por virtude do Recurso Especial (Resp) n.º 1857098 - Mato Grosso do Sul (2020/0006402-8), com acórdão publicado em 24/05/2022 e trânsito em julgado em 04/08/2022, foi instaurado o IAC n.º 13. Em que pese o caso concreto, tratou-se de violação do direito de acesso à informação, visto a inexistência de relatórios de execução do Plano de Manejo e de averbação da Área de Proteção Ambiental (APA) nos imóveis rurais do Município de Campo Grande–MS, ao fundamento de ausência de previsão legal.

O Ministro relator, Geraldo Og Fernandes, ao discorrer no julgamento do incidente, trouxe esclarecimentos precisos no tocante ao direito à informação ambiental, evidenciando em um primeiro momento a sua dupla vertente Resp n.º 1857098 (2022, p. 2):

O direito de acesso à informação configura-se em dupla vertente: direito do particular de ter acesso a informações públicas requeridas (transparência passiva) e dever estatal de dar publicidade às informações públicas que detém (transparência ativa). Atua, ademais, em função do direito de participação social na coisa pública, inerente às democracias, embora constitua-se simultaneamente como direito autônomo.

Nessa linha, sabe-se que no presente caso, as teses fixadas no incidente vieram pacificar e assegurar as modalidades de publicidade às informações públicas, ou seja, abordou o que próprio relator atestou como transparência ativa, que se pode definir da seguinte maneira, na concepção de Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 966):

Como corolário do regime jurídico do direito de acesso à informação ambiental e do paradigma do dever de transparência ativa do Estado, caracteriza-se o dever dos entes estatais de disponibilização da informação na rede mundial de computadores, a fim de assegurar o mais pleno acesso possível e a máxima publicidade a tal informação que consubstancia interesse legítimo da sociedade no seu conjunto.

Se tratando de dever estatal, ressalta-se novamente como no âmbito ambiental é preciso a participação solidária entre Poder Público e coletividade, à medida que ao primeiro, respeitando a obrigação imposta por lei, disponibiliza a informação e ao segundo a utilização desta para almejar a preservação ambiental, que, cabe atentar, também recai ao Estado proteger. Insta mencionar que o incidente ainda leva em consideração o entendimento consolidado pelo Acordo Regional de Escazú (2018), do qual o Brasil é signatário<sup>13</sup>, do que é a informação ambiental, abarcando a concepção adotada pelo art. 2, alínea c, do referido acordo:

por “informação ambiental” entende-se qualquer informação escrita, visual, sonora, eletrônica ou registrada em qualquer outro formato, relativa ao meio ambiente e seus elementos e aos recursos naturais, incluindo as informações relacionadas com os riscos ambientais e os possíveis impactos adversos associados que afetem ou possam afetar o meio ambiente e a saúde, bem como as relacionadas com a proteção e a gestão ambientais.

Percebem-se algumas divergências entres as conceituações anteriormente tratadas, sobre informação e informação ambiental, trazendo o Acordo em questão uma concepção mais prática do que realmente seria a informação ambiental, do qual não deixa dúvidas quanto aos elementos que a compõem. Assim, não basta a alegação de insuficiência de previsão legal para justificar a ausência de publicidade, como ocorreu no IAC n.º 13, no tocante aos relatórios referentes ao manejo das áreas de proteção ambiental, por exemplo.

Em seu voto, o Ministro relator também mencionou diversas leis que determinam ao Poder Público a necessidade de disponibilizar aos cidadãos qualquer informação que contenha relevância ambiental, conforme destaca o Resp n.º 1857098 (2022, p. 5):

---

<sup>13</sup> No entanto, até o momento (2025), o país ainda não concluiu o processo de ratificação necessário para que o acordo tenha validade legal no território nacional. Em maio de 2023, o governo brasileiro encaminhou o texto do acordo ao Congresso Nacional para apreciação, mas a aprovação legislativa ainda está pendente.

No caso concreto, não se vislumbra razoável a inexistência de relatórios de execução do Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) do Lajeado. Se não existem, devem ser produzidos, à luz da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/1981, art. 9º, XI). Produzidos, devem ser ativamente publicados pela municipalidade, em seu portal de internet (LAI - Lei n. 12.527/2011, art. 8º, § 2º).

Ainda, mencionou sobre o Estado de Direito Ambiental, conhecido também como Estado Ecológico de Direito, termo já mencionado, que estabelece uma modalidade de pensamento ecológico ambiental primário, devendo ser o foco principal sobre qualquer conduta Estatal, bem como privada. Assim, Sarlet e Fensterseifer relatam (2022, p. 298):

A partir de tal entendimento, a não atuação (quando lhe é imposto juridicamente agir) ou a atuação insuficiente (a fim de não proteger o direito fundamental de maneira adequada e suficiente, inclusive por imposição do princípio da proibição de proteção insuficiente ou deficiente em matéria de direitos fundamentais), no tocante a medidas legislativas e administrativas voltadas ao combate às causas geradoras da degradação ecológica, pode ensejar, em alguns casos, até mesmo a intervenção e o controle judicial, inclusive acerca das políticas públicas levadas a cabo pelos entes federativos em matéria ambiental.

Neste prisma, percebe-se que no IAC n.º 13, a proteção ambiental ganha elevada estima, sendo que apenas através da informação e o acesso a ela, é possível alcançar o que se entende como um Estado Ecológico de Direito, termo adotado no voto do Ministro, que por fim fixou as seguintes teses, afastando-se qualquer dúvida sobre a necessidade de publicidade das informações ambientais e sobre o que compreendem, Resp n.º 1857098 (2022, p. 7):

A) O direito de acesso à informação ambiental brasileiro compreende: i) o dever de publicação, na internet, dos documentos ambientais detidos pela Administração não sujeitos a sigilo (transparência ativa); ii) o direito de qualquer pessoa e entidade de requerer acesso a informações ambientais específicas não publicadas (transparência passiva); e iii) direito a requerer a produção de informação ambiental não disponível para a Administração (transparência reativa); B) Presume-se a obrigação do Estado em favor da transparência ambiental, sendo ônus da Administração justificar seu descumprimento, sempre sujeita a controle judicial, nos seguintes termos: i) na transparência ativa, demonstrando razões administrativas adequadas para a opção de não publicar; ii) na transparência passiva, de enquadramento da informação nas razões legais e taxativas de sigilo; e iii) na transparência ambiental reativa, da irrazoabilidade da pretensão de produção da informação inexistente; C) O regime registral brasileiro admite a averbação de informações facultativas de interesse ao imóvel, inclusive ambientais. D) O Ministério Público pode requerer

diretamente ao oficial de registro competente a averbação de informações alusivas a suas funções institucionais.

Voltando a problemática mencionada, verifica-se como no incidente estudado, além de trazer importantes apontamentos em seu julgamento sobre o assunto, também fixou teses para mitigar o descompasso tratado por Lanchotti e Mata Diz (2016) ante a disponibilização e acesso à informação ambiental. Desse modo, através da transparência ativa, passiva e reativa, fixadas pelo STJ, encontra-se a receita para enfrentar qualquer dificuldade no tocante a disponibilização de informações, sendo possível haver ainda certas dificuldades comuns em vista do avanço tecnológico constante, ao passo que cabe a todos o trabalho de manter atualizadas as formas de disponibilização e acesso, conforme trata Machado (2010, p. 100):

O monitoramento das informações ambientais deve ser levado a efeito não só pelo Poder Público, mas também pelas organizações não-governamentais, que, para esse fim, merecem receber auxílio científico e financeiro. Os métodos e recursos da Informática devem ser utilizados para a informação e o monitoramento ambientais, insistindo-se na cooperação internacional, de forma a que os países subdesenvolvidos e em desenvolvimento possam implementar esses procedimentos.

Perceptível, assim, que a disponibilização de informação ambiental à coletividade é essencial quando se trata de defesa ambiental, sendo que está só é possível quando o Estado, agindo dentro dos parâmetros legais e pela transferência ativa, possibilita o acesso a essa informação ambiental. Ocorre que ao cidadão cabe também o interesse em procurar a informação, não devendo ser submisso ao Estado, reforçando-se a ideia da democracia participativa, do qual afirmam Arnold, Tavares e Steinmetz (2018, p. 03):

Os cidadãos bem informados são agentes participativos que possuem grande poder de influência política no exercício de sua cidadania, uma vez pautados pela consciência ambiental e responsabilidade ética perante o meio ambiente são capazes de formar a posição de seus representantes na tomada de decisões.

Entretanto, existe outro fator determinante quando o tema abrange a coletividade, ainda mais quando desta requer o exercício vital como o de preservação do meio ambiente, qual seja, o acesso à justiça, possível apenas após a disponibilização de informação. Outrossim, é através da garantia de acesso à justiça que se possibilita o combate às injustiças ambientais,

concretizando a democracia participativa e por consequência incentivando maior participação popular sobre as questões ambientais, a qual ainda será abordada neste capítulo.

Nesse sentido, dizer que a mera garantia de acesso ao Poder Judiciário resolve a definição de acesso à justiça não é mais viável, em outras palavras, pode-se dizer que, acompanhando os avanços provenientes da promulgação da Constituição de 1988, o próprio conceito de acesso à justiça se atualizou. Assim, assentam Cavedon e Vieira (2007, p. 04):

[...] um compromisso com a realização da democracia, visando a potencialização da inserção dos cidadãos nas esferas decisórias. Também atua na promoção da igualdade e da liberdade, ao visar iguais condições de garantia e proteção de direitos, bem como de autonomia e independência dos sujeitos no que se refere à sua atuação em busca de decisões para os conflitos de interesses que possam acarretar limitações aos seus direitos.

Além de possibilitar o acesso ao judiciário, tem-se agora a garantia e proteção de direitos, em igual condição aqueles que buscam sanar os seus conflitos, através da autonomia e independência, visto que, segundo Cappelletti e Garth (1988), pressupõe um sistema acessível a todos que permite soluções individuais justas. Avançando mais ainda na concepção de acesso à justiça, Benjamin (1995, p. 74-75), antes mesmo da promulgação da CRFB de 88, já afirmava:

É acesso ao Direito, vale dizer, a uma ordem jurídica justa (=inimiga dos desequilíbrios e destituída de presunção de igualdade), conhecida (=social e individualmente reconhecida) e implementável (=efetiva), contemplando e combinando, a um só tempo, um rol apropriado de direitos, acesso aos tribunais, acesso a mecanismos alternativos (principalmente os preventivos), estando os sujeitos titulares plenamente conscientes de seus direitos e habilitados, material e psicologicamente a exercê-los, mediante a superação das barreiras objetivas e subjetivas adiante analisadas: é nesta última acepção dilatada que acesso à justiça significa acesso ao poder

Portanto, faz-se necessário caracterizar o acesso à justiça, tanto pela sua concepção integral como na ideia atualizada proveniente dos avanços sociais advindos da promulgação da Constituição de 88, no cumprimento das noções básicas de democracia, ou seja, a disponibilização/oportunidade de participação igualitária na tomada de decisões, no acesso aos mecanismos alternativos de resolução de conflitos, bem como no acesso ao judiciário, em última instância, especificamente quanto aos fatos que digam respeito a direitos infringidos. No

tocante à democracia, associada às necessidades da sociedade e ao acesso à justiça, cabe o apontamento de Calgaro e Pereira (2018, p. 27):

É uma democracia que se preocupa com os problemas socioambientais e, principalmente, com a ideia de uma eliminação das desigualdades sociais e da destruição dos ecossistemas naturais. É uma democracia que se preocupa com o povo, permitindo que ele participe, mas se preocupa também com o entorno natural, buscando, como se vem afirmando, uma visão ecocêntrica de vida.

Insta salientar que na definição adotada acima, para que os sujeitos sejam beneficiários do acesso ao Direito, aplicando-se ainda a concepção integral de acesso à justiça, necessário que eles sejam plenamente conscientes de seus direitos, voltando aqui a ideia de disponibilização de informação, sendo que a partir dela que se gera a consciência mencionada, estimulando a busca por conhecimento e por consequência a luta pela efetivação desses direitos. Na questão em apreço, Sadek (2009, p. 178) relata:

Dificuldades de acesso à justiça contribuem para acentuar a distância entre o universo da legalidade e a realidade. Isto é, favorecem a existência de direitos consagrados na lei, mas desrespeitados no cotidiano. Estes fenômenos constituem um claro indicador de problemas no âmbito da efetividade das normas legais.

Verifica-se como o conceito integral de acesso à justiça se relaciona a CRFB de 88, e aqui já se pode afirmar quanto ao direito ambiental em si, uma vez que no cumprimento de tornar aquilo que se encontra positivado na lei em realidade, tem-se a ideia concebida no artigo 225, da Constituição, que ao determinar o dever de proteção ambiental, busca em síntese o mesmo objetivo tratado por Sadek (2009), de concretizar o que está escrito na realidade. Relacionando-se então o acesso à justiça, pelo qual passará a se compreender conforme a concepção elaborada nesse trabalho, e o direito ambiental, passa-se a noção de justiça ambiental, assim Cavedon e Vieira (2007, p. 05) mencionam:

A justiça ambiental tem como foco central a distribuição equitativa de riscos, custos e benefícios ambientais, independentemente de fatores como raça, renda, posição social e poder; o acesso aos recursos ambientais e aos processos decisórios, em condições de igualdade de poder na conformação da decisão final. Para tanto, faz-se necessário a criação de condições estruturais favoráveis à organização e empoderamento da sociedade como sujeitos ativos do processo de gestão ambiental

Para os autores, a justiça ambiental é o equilíbrio de responsabilidades (risco, custos e benefícios) no momento decisório em pautas que tratam do meio ambiente. Assim, diferente dos direitos individuais que necessitam uma decisão individual e justa, fala-se agora em uma decisão de caráter difuso, que tem o dever de favorecer todos, igualmente a natureza, aplicando-se aqui a ideia socioambiental do direito. Não obstante, ainda que exaltado a necessidade da disponibilização de condições favoráveis a todos os sujeitos, trata-se de um desafio, uma vez que os maiores injustiçados quanto às questões ambientais são aqueles em grupos já fragilizados por condições socioeconômicas, raciais e informacionais, assim Cavedon e Vieira (2007, p. 06) complementam:

Se a justiça ambiental se caracteriza por um tratamento equitativo no que se refere à distribuição de poder, riscos, custos e benefícios ambientais, atrelado à democratização dos processos decisórios, a injustiça ambiental configura-se como uma espécie de discriminação ambiental, ao impor a grupos já fragilizados por condições socioeconômicas, raciais e informacionais uma carga desproporcional de custos ambientais em comparação com os custos impostos à sociedade em geral. Emerge, assim, uma nova faceta da exclusão, entendida como exclusão ambiental, que reflete um déficit de cidadania, visto que o principal fator de exclusão é justamente a deficiência no exercício dos direitos ambientais de acesso à informação, participação pública nos processos decisórios e acesso à justiça em matéria ambiental.

Cria-se então um entrave entre a noção de justiça ambiental e acesso a essa justiça, visto que aqueles que mais necessitam da efetivação da norma ambiental, menos condições possuem para realizar o dever que lhe competem, por essa razão são os que mais pagam pelos custos associados aos danos ocasionados ao meio ambiente. Desse modo, Rammê (2012, p. 193-194) adverte:

Desta forma, conclui-se que o acesso à justiça ambiental é um enfoque ambicioso, porém necessário para uma efetiva cidadania ambiental, já que perpassa pelo acesso a meios de exercício e operacionalização dos direitos socioambientais, de modo a tornar efetiva a defesa dos interesses dos indivíduos vítimas de injustiças ambientais. Perpassa também pelo acesso ao sistema jurídico-ambiental de modo permitir que as comunidades fragilizadas, vítimas de injustiças ambientais, tenham condições de judicializar as demandas decorrentes dos conflitos ecológicos distributivos, reivindicar direitos e tutelar seus legítimos interesses. Perpassa ainda pelo acesso a uma decisão judicial justa, ou seja, pelo acesso a provimentos jurisdicionais norteados por princípios de justiça ambiental.

Em outras palavras, nota-se que na busca pelo acesso à justiça ambiental é necessário perpassar por todos os assuntos relacionados aos direitos socioambientais, tornando-se um desafio ambicioso, conforme menciona o autor, mas não por isso menos necessário, sendo que a facilitação do acesso à justiça pelo Estado indubitavelmente vai precisar do incentivo da sociedade e vice-versa, a fim de torna-se eficaz a luta pela tutela ambiental. Sobre a questão, Barbieri (2008, p. 80) assinala:

As questões de natureza ambiental têm exigido uma participação vigorosa do Estado em todos os países em que elas estão sendo abordadas com êxito. Porém, a ação estatal por si só não é garantia de que as questões ambientais serão tratadas corretamente pela comunidade e pelos seus agentes privados. A eficácia de uma política pública ambiental dependerá sempre do grau de importância que a sociedade atribui às questões ambientais. Dependerá também dos seus instrumentos e da maneira como eles se articulam entre si e com as demais políticas públicas, notadamente as de ciência e tecnologia, energia, transportes, saneamento básico, educação do solo e recursos hídricos.

Em se tratando do grau de importância que a sociedade atribui às questões ambientais, cabe mencionar que apenas a partir da educação, especificamente a educação ambiental, será possível incentivar a população a utilizar-se dos mecanismos disponibilizados pelo Estado quanto ao combate aos danos ambientais. Nesse sentido, nas palavras de Maria Cecília Focesi Pelicioni e Arlindo Philippi Jr (2014), a educação ambiental visa formar e preparar os cidadãos para a reflexão crítica e para uma visão social corretiva ou transformadora do sistema, para tornar viável o desenvolvimento integral dos seres humanos.

Ainda, sobre a educação ambiental, verifica-se que a partir dela é possível estruturar mudanças da realidade social e atingir uma reflexão crítica, permitindo a participação ativa da sociedade na proteção do meio ambiente. Sabe-se que a existência de uma robusta e vasta legislação não garante a preservação ambiental, a letra da lei por si só não consegue moldar condutas, sendo que a educação para uma consciência ecológica é essencial neste contexto, conforme leciona Pelicioni (2014).

Proveitoso ainda, visto a relação entre o tema proposto nesse momento, verificar o conceito trazido pela Lei n.º 9.795/99, que instituiu a Política Nacional

de Educação Ambiental, dispondo sobre o art. 225, inciso VI<sup>14</sup> da Constituição Federal, no qual prevê a incumbência do Poder Público. Assim, no art. 1º da referida Lei tem-se:

Art. 1º Entendem-se por educação ambiental os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade. (Brasil, 1999)

A citada Lei ainda prossegue definindo competências, processos, incumbências das instituições educativas, dos órgãos do SISNAMA, meios de comunicação, empresas, entidades de classe, instituições públicas e privadas e da sociedade, além de estabelecer os princípios básicos da educação ambiental e os objetivos fundamentais. A legislação ainda trata da educação formal e não formal e diretrizes gerais.

Neste contexto, pode-se refletir que educação ambiental é um processo de educação política que possibilita a aquisição de conhecimentos e habilidades, bem como a formação de atitudes que se transformam necessariamente em práticas de cidadania, conforme Pelicioni (2014), sendo que para essas práticas, necessário a disponibilização de informação ambiental, assim como do acesso à justiça, que por sua vez garantam uma sociedade sustentável.

Sendo assim, é através dessa educação política que é possível elevar a consciência ecológica da coletividade, visto que, sem uma base de conhecimento, não é possível participar das decisões do Poder Público frente a demandas do meio ambiente. Observa-se então o caminho pelo qual a justiça ambiental deve trilhar, possibilitando o acesso à justiça para todos, sem discriminação, ao passo que, através da educação ambiental, conscientiza e motiva aqueles que ainda não tem o conhecimento a exercerem seu dever cívico. Em consonância ao tema, Bodnar (2012, p. 251) arremata:

A democratização do acesso à justiça ambiental, com ampla participação popular, por intermédio de audiências públicas judiciais, além de ser a melhor forma para legitimar a atuação do Poder Judiciário, também servirá como mecanismo estratégico de conscientização e educação ambiental. É com a cooperação de todos e com a inteligência coletiva que será possível assegurar a proteção efetiva dos interesses e direitos fundamentais envolvidos direta ou

---

<sup>14</sup> VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

indiretamente nos litígios ambientais, em especial no que se refere à garantia plena da higidez ambiental para uma melhora contínua das condições de vida no planeta

Tem-se pelas palavras do autor um agregado de fatores que dizem respeito ao acesso da justiça ambiental, como a democratização, ampla participação popular e educação ambiental, que necessitam um do outro, visto que buscam o mesmo objetivo, qual seja o disposto no art. 225 da Constituição Federal. Assim, conforme defende Benjamin (1995), o acesso à justiça ambiental, como direito fundamental do Estado Democrático, deve contemplar necessariamente as seguintes garantias: a) igualdade material; b) proteção efetiva dos riscos ilegítimos (inclusive potenciais), prevenção de litígios, educação ambiental (aspecto pedagógico) e ampla participação dos cidadãos.

Ainda, sobre o papel da Constituição de 88, verificam-se inúmeras garantias/instrumentos estabelecidos por ela a fim de fortalecer o acesso à justiça ambiental, dos quais serão abordados no capítulo 2 deste trabalho, tanto na esfera judicial como na extrajudicial, bem como na análise da acessibilidade e eficiência desses instrumentos. Quanto à assertiva, Bodnar (2012, p. 226) ratifica:

A Constituição estabelece um conjunto de garantias para assegurar formalmente amplo acesso à justiça ambiental. Além da cláusula da inafastabilidade do controle jurisdicional em relação a qualquer ameaça ou lesão a direitos, a Constituição garante: a) a assistência judicial integral e gratuita aos necessitados; b) remédios constitucionais, como mandado de segurança coletivo, mandado de injunção coletivo, ação popular, amplos poderes e atribuições ao Ministério Público para atuar na defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, principalmente com a propositura da ação civil pública; c) um conjunto de princípios para o resguardo do devido processo legal substancial: isonomia entre as partes, contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, entre outros. Com isso a Constituição estabelece um sistema formalmente ideal de garantias para assegurar o amplo acesso à justiça ambiental.

Observa-se, diante do exposto, à relação entre o acesso à justiça e a justiça ambiental, que em um exercício epistemológico, ao mesclar suas definições, podem se confundir com o então tratado acesso à justiça ambiental, que necessita por sua vez da informação ambiental, educação ambiental e da participação popular, a fim de proporcionar a real efetividade da lei conforme pretendido pelos legisladores. Desse modo, trata então de abordar as características, conceitos e aplicações por trás do princípio da participação

popular ambiental no Brasil, focando-se na já mencionada democracia participativa, a qual é a fonte que fomenta a possibilidade dos cidadãos, no exercício de suas funções cívico-políticas, de cumprirem com seu dever constitucional de proteção e preservação do meio ambiente.

### 2.3. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR AMBIENTAL NO BRASIL

Realizado o levantamento histórico sobre a evolução legislativa ambiental no Brasil e analisado como a informação ambiental e o acesso à justiça auxiliam a população, possibilitando o exercício do seu dever constitucional de tutela ambiental, cabe tratar sobre o princípio do direito ambiental que diz respeito a esse exercício, qual seja o da participação popular. Nesse sentido, conforme acentua Celso Pereira (2022), para compreender a forma de aplicação desse princípio, é necessário tratar sobre os limites e possibilidades da interferência da população em um sistema democrático, relacionando-o com a ideia da democracia participativa e sua possível conexão com a democracia indireta/representativa.

Quanto às diferentes formas de democracia contemporânea, ainda que não sejam objeto de pesquisa neste trabalho, cumpre esclarecer alguns pontos básicos sobre o tema, tratando sob o prisma das garantias constitucionais estabelecidas por Ferrajoli, que as conceitua como “o conjunto dos limites e dos vínculos impostos a quaisquer poderes, idôneos a garantir a máxima efetividade de todos os direitos e de todas as promessas constitucionais” (Ferrajoli, 2015, p. 31). Assim, para ilustrar de forma prática as diferentes formas de democracia contemporânea, o qual, segundo as concepções de David Held (1987) e agrupando-as em duas grandes categorias, conforme Silva, Cardoso e Pereira (2022, p. 181), observa-se:

Democracia direta e participativa (um sistema de tomada de decisão sobre assuntos públicos no qual os cidadãos estão diretamente envolvidos) ou a democracia liberal ou representativa (sistemas de governo que envolve os eleitos que tomam para si a tarefa de representar os interesses e/ou pontos de vista dos cidadãos).

Não obstante o agrupamento elaborado pelos autores, ainda que facilite a análise das diferentes formas de democracia contemporânea, unindo-as em

duas grandes categorias, quanto ao objetivo da pesquisa elaborada neste trabalho, é possível realizar a divisão entre uma democracia puramente direta, uma democracia participativa e uma democracia representativa/índireta. Nesse contexto, seguem expostas no Quadro 1 as definições, características e exemplos com relação à democracia em si, bem como a democracia direta e democracia indireta, em que esta última será referida como democracia representativa no decorrer deste trabalho.

Quadro 1 - Democracia, democracia direta e democracia representativa

	Democracia	Democracia direta	Democracia indireta (representativa)
Definição	É um sistema político em que o povo participa ativamente das tomadas de decisão referente à administração de um estado / país.	É um sistema político em que o povo, diretamente e sem representantes, participa ativamente nas tomadas de decisões de um estado / país.	Consiste na escolha da população, por meio de eleições, de representantes para que tomem decisões em seu nome.
Características	Pode ser direta (em que os cidadãos decidem sobre questões relacionadas a criações de leis, orçamento, etc.); ou indireta / representativa (em que a população escolhe representantes para que tomem decisões em seu nome).	Na democracia direta, todas as questões relacionadas à administração do estado / país são definidas pelo povo. Neste caso, não há escolha de representantes, pois a população participaria ativa e diretamente nas tomadas de decisão.	A população escolhe representantes para que tomem decisões em seu nome. Há eleições para que estes sejam eleitos. Ou seja, a população participa das decisões através de pessoas em quem confiam, escolhidas democraticamente.
Exemplos	Países democráticos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil;</li> <li>• Argentina;</li> <li>• Estados Unidos;</li> <li>• Canadá;</li> <li>• Portugal;</li> <li>• Noruega.</li> </ul>	Atualmente, não há nenhum país de democracia direta. Na Grécia Antiga era exercida, mas naquela época nem todos podiam participar das tomadas de decisão, como as mulheres.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brasil;</li> <li>• Portugal;</li> <li>• Estados Unidos;</li> <li>• Canadá;</li> <li>• França;</li> <li>• Alemanha;</li> <li>• Itália.</li> </ul>

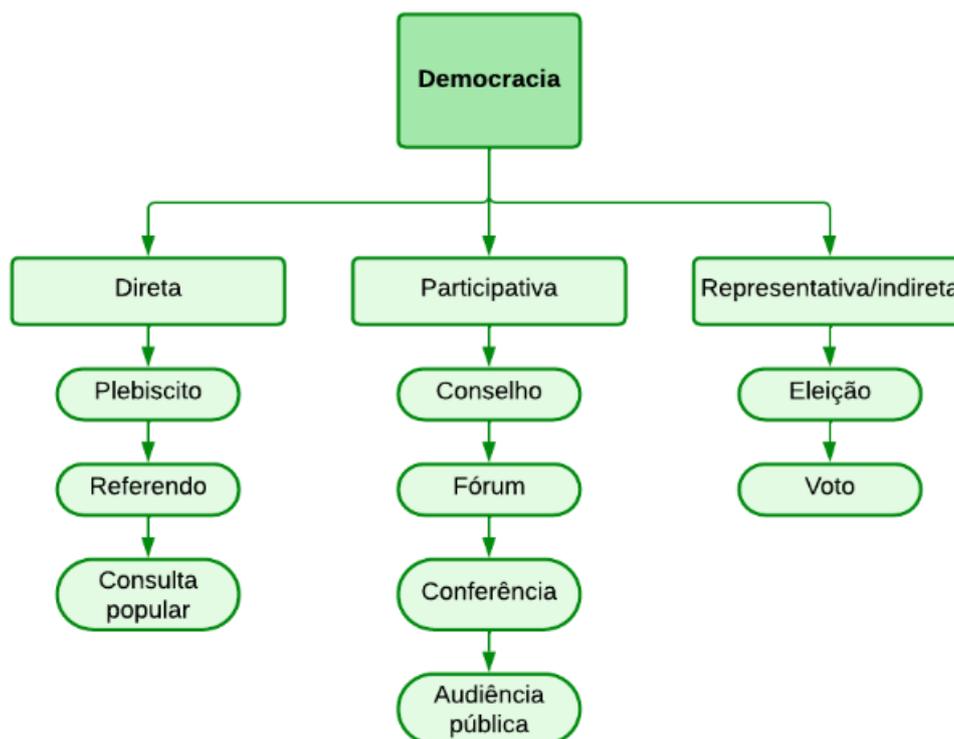
Fonte: Juliana Bezerra (2019).

O Quadro 1 demonstra a diferença entre a democracia direta e a representativa, expondo como presentemente (2024) não existe nenhum exemplo de democracia direta. Contudo, a democracia direta tratada no Quadro

1 seria a democracia direta essencialmente pura, ou seja, a que em todas as decisões relacionadas à administração do Estado perpassa pelo crivo direto do povo. O Quadro 1 ainda não faz menção à democracia participativa que, segundo Zorzal (2014), pode ser entendida como um regime no qual se pretende que existam efetivos mecanismos de controle exercidos pela sociedade civil sobre a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social.

Assim, é possível diferenciar a democracia direta, participativa e representativa a partir dos mecanismos que instruem cada uma delas, conforme se verifica pela Figura 2.

Figura 2 - Mecanismos de atuação de democracia direta, participativa e representativa



Fonte: elaborado pelo autor, com base em Campos e Ohlweiler (2020).

Conforme a análise da Figura 2, todos os mecanismos exemplificados podem ser encontrados no ordenamento jurídico brasileiro, vide o artigo 14 da Constituição Federal de 1988, incisos I, II e III quanto ao direito de voto, bem

como ao plebiscito, referendo e a consulta/iniciativa popular<sup>15</sup>. Já em relação aos mecanismos referentes à democracia participativa, segundo o documento do Governo Federal - Democracia Participativa Nova Relação do Estado com a Sociedade (2011, p. 25), tem-se:

O Governo Federal – com o objetivo de colocar em prática os preceitos da democracia participativa previstos na Constituição de 1988, de ampliar a interlocução com a sociedade e de gerar um ambiente de corresponsabilidade nas decisões governamentais – criou inúmeros mecanismos de interação com a sociedade civil, como conselhos, conferências, fóruns e mesas de diálogo e negociação, ao mesmo tempo em que fortaleceu e revitalizou espaços institucionais que estavam desativados, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). De 2003 a 2010, foram criados vários conselhos de políticas públicas com participação social, ouvidorias públicas, mesas de negociação e realizadas conferências nacionais sobre os mais diversos temas e políticas públicas. Essas iniciativas constituem um verdadeiro sistema de democracia participativa e aproximam o Estado do cidadão, dando concretude a uma nova forma de governar.

Nesse sentido, observa-se como no Brasil utilizam-se diversos mecanismos democráticos, de diferentes estilos de democracia, sendo, por óbvio, necessário haver uma combinação entre a democracia representativa (indireta) e a participativa (direta), por exemplo, pelo qual Santos e Avritzer (2002, p. 44) asseveram:

A nosso ver existem duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. Coexistência implica uma convivência, em níveis diversos, das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa a nível nacional (domínio exclusivo a nível da constituição de governos; a aceitação da forma vertical burocrática como forma exclusiva da administração pública) coexiste com a democracia participativa a nível local, acentuando determinadas características participativas já existentes em algumas democracias dos países centrais.

Os autores afirmam haver duas possibilidades de combinação entre a democracia representativa e a participativa, qual seja a coexistência e complementaridade, sendo a primeira uma convivência em níveis diversos, com diferentes procedimentos e organização administrativa. A coexistência trata ainda de haver uma democracia representativa em nível nacional e participativa

---

<sup>15</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

em nível local, ou seja, fala-se em uma ordem vertical burocrática, o qual a hierarquia das leis e dos governos é levado em consideração.

Ocorre que, além do modo apontado pelos autores, já é possível verificar a coexistência dos dois modelos democráticos no Brasil, verificando-se pelos instrumentos de participação comunitária/popular, divididos entre o poder legislativo e judiciário, bem como do meio administrativo/extrajudicial. Nesse sentido, seguem exemplificados na Figura 3 os instrumentos em questão, que tratam tanto do modelo representativo como participativo de democracia, em matéria ambiental, segundo a obra de Oliveira (2017).

Figura 3 - Instrumentos de participação comunitária

INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA		
ADMINISTRATIVO	LEGISLATIVO	JUDICIAL
✓ Audiências Públicas	✓ Plebiscito	✓ Ação Popular
✓ Consultas Públicas	✓ Referendo	✓ Mandado de Segurança
✓ Participação em Conselhos de Meio Ambiente	✓ Iniciativa Popular de Projeto de lei	✓ Mandado de Injunção
✓ Direito de Petição		

Fonte: Direito Ambiental, 2ª edição, 2017

Nota-se, em observância a Figura 3, certa semelhança entre a ideia de coexistência, em relação aos diferentes procedimentos adotados em cada um dos instrumentos e da organização administrativa, visto que o plebiscito segue o rito estabelecido pela Lei n.º 9.709, de 1998, enquanto a ação popular, por sua vez, segue o rito processual estipulado pela Lei n.º 4.717 de 1965, por exemplo. Ainda, seguindo na ideia de combinação entre a democracia representativa e a participativa, tem-se também a complementaridade, que segundo Santos e Avritzer (2002, p. 44-45):

A segunda forma de combinação, a que chamamos complementaridade, implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e democracia participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o proceduralíssimo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia. Ao contrário do que pretende este modelo, o objetivo é associar ao processo de fortalecimento da democracia local formas de renovação cultural associadas a uma nova institucionalidade política que recoloca na pauta democrática as questões da pluralidade cultural e da necessidade da inclusão social.

Aqui, sobre a complementaridade, verifica-se mais uma substituição do que uma combinação propriamente dita, entre a democracia representativa para a participativa, valendo-se da ideia de uma renovação cultural que só se sustenta através do reconhecimento pelo governo dos procedimentos participativos. Com relação a este reconhecimento, Bobbio (1997, p. 20) assevera:

É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condição de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize esta condição é necessário que aos chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação, etc.

Nota-se a preocupação do autor quanto a condição que é dada aqueles que possuem o direito de decidir, devendo estarem garantidos pelos direitos de liberdade, de opinião, de expressão, entre outros que, por sua vez, apenas se concretizam através dos subsídios fornecidos pela educação e a disponibilização do direito à informação. Ao certo que, conforme o filósofo bem acentua, também se deve garantir o acesso a essa possibilidade de participar, desse modo, Bobbio (1997, p. 27) atesta:

Após a conquista do sufrágio universal, se ainda é possível falar de uma extensão do processo de democratização, esta deveria revelar-se não tanto na passagem da democracia representativa para a democracia direta, como habitualmente se afirma, quanto na passagem da democracia política para a democracia social — não tanto na resposta à pergunta "Quem vota?", mas na resposta a esta outra pergunta: "Onde se vota?" Em outros termos, quando se quer saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhes dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer este direito.

O autor aborda a transição da democracia representativa para a direta, embora apresente críticas a esta última<sup>16</sup>. No entanto, cabe aqui a análise sobre a complementariedade evidenciada em relação à democracia representativa para a participativa, pelo qual a crítica perde força quando se considera que a

---

<sup>16</sup> A julgar pelas leis promulgadas a cada ano na Itália, o bom cidadão deveria ser convocado para exprimir seu próprio voto ao menos uma vez por dia. O excesso de participação, produto do fenômeno que Dahrendorf chamou depreciativamente de cidadão total, pode ter como efeito a saciedade de política e o aumento da apatia eleitoral. O preço que se deve pagar pelo empenho de poucos é freqüentemente a indiferença de muitos. Nada ameaça mais matar a democracia que o excesso de democracia. (Bobbio, 1997, p. 26).

democracia participativa não impõe ao cidadão a obrigação de participar de todas as decisões, mas garante os meios e o acesso necessários para que ele possa expressar sua opinião nas questões de seu interesse.

Assim, em síntese, na coexistência ambas as formas de democracia trabalhadas existem, mas cada uma desempenha um papel específico, com diferentes procedimentos e níveis administrativos, ao passo que na complementaridade, também se encontram os mecanismos/instrumentos da democracia representativa e participativa, contudo com a substituição dos processos deliberativos, ou seja, incentivando uma tendência maior ao modelo participativo, que por consequência tende a aumentar a participação popular, objetivando maior inclusão social e pluralismo cultural, atentando-se a garantia do acesso a essa participação, conforme retratado acima.

Com isso, torna-se viável conceber que na luta pela proteção ambiental, em que direitos socioambientais estão intrinsecamente associados, que a complementaridade entre a democracia representativa e a democracia participativa é o modelo que melhor supre a necessidade de efetivar a participação popular, seja no momento de tomada de decisões que digam respeito às questões do meio ambiente, ou então na defesa, precisamente, do bem ambiental. Em suma, Colombo (2021, p. 148) assevera:

A participação popular na proteção do meio ambiente tem fundamento no artigo 1º parágrafo único da Constituição Federal que consagrou a democracia semidireta, isto é, o povo tem a possibilidade de atuar diretamente nas decisões políticas por meio do plebiscito, iniciativa popular e referendo, assim como poderá atuar indiretamente no momento que elege os representantes que irão discutir, elaborar ou aprovar a lei.

Cumprir advertir que democracia participativa e democracia semidireta<sup>17</sup>, esta última mencionada pela autora, não se confundem, uma vez que a primeira possui um espectro mais abrangente do que a segunda. Assim, para Macedo (2008, p. 185):

Democracia participativa compreende uma participação universal, com todas as formas e mecanismos que existirem e que forem criados para ampliar os espaços de participação da sociedade nas decisões políticas e nos atos da administração pública.

---

<sup>17</sup> “Democracia semidireta é, na verdade, democracia representativa com alguns institutos de participação direta do povo nas funções de governo”. José Afonso da Silva (2000, p.140).

Desse modo, realizada as elucidações a respeito da democracia participativa, verifica-se como o direito ambiental inclui em seu rol de princípios a participação popular ambiental, resultado da busca pela implementação, cada vez maior, de uma democracia participativa no modelo político do Brasil, o qual será abordado nesse momento, buscando-se a sua definição, características e os limites quanto a sua aplicação.

Inicialmente, como sustenta Miguel Reale, princípios “são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas.” Reale (2001, p. 286). Ainda, sobre o princípio da participação popular, conforme ensina Milaré (2007), não é exclusivo do direito ambiental, visto que tal princípio expressa a ideia de que, para a resolução dos problemas comunitários, deve ser dada especial ênfase à cooperação entre Estado e sociedade, através da participação efetiva dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução das políticas públicas.

Contudo, visto o tema da presente pesquisa, quanto ao princípio da participação, pelo prisma ambiental, cabe tratar acerca de sua aplicação, bem como integração, atentando-se quanto a ideia doutrinária sobre o papel de possibilitar à população o exercício de defesa e preservação do meio ambiente. Nesse aspecto, sobre a definição do princípio da participação pública, Leuzinger e Silvia (2017, p. 137) definem:

O princípio da participação é um dos princípios basilares do direito ambiental global e conforma as ideias de democracia e de governança dos espaços e dos bens ambientais, envolvendo não apenas Estados, mas organizações não governamentais, empresas e grupos locais, que podem ou não ser tradicionais. Ele deve ser analisado tanto sob o prisma procedimental quanto substancial.

Os autores destacam o caráter democrático e de governança do princípio, pois, como já demonstrado, ele possibilita a participação direta em questões relacionadas à matéria ambiental. Tratando sobre a sua abrangência, indicam os autores que além do Estado, as organizações não governamentais, empresas e grupos locais, também estão envolvidos no guarda-chuva de atuação do princípio, entretanto, omitem o envolvimento dos cidadãos individuais, o qual, mesmo que não possuam a força de uma organização não governamental, por exemplo, ainda são vitais para o exercício democrático, sendo que o dever de

proteção ambiental recai a todos. Sobre o papel do cidadão, Colombo (2021, p. 149) afirma:

A importância da participação popular reside no fato de garantir que o cidadão seja protagonista nas decisões em matéria ambiental, conforme especifica o texto constitucional. Somente uma ação conjunta entre Estado, cidadão e o setor privado revela-se um instrumento eficaz na tutela do meio ambiente.

A garantia da participação é uma das características do princípio de participação popular, visto que introduz ao direito ambiental a condição de atuação, orientado que essa participação se dê pelos atores definidos pela Constituição Federal de 1988. Assim, definido os atores que o princípio da participação engloba, segundo Leuzinger e Silvia (2017), cabe ainda mencionar sobre a sua ótica substancial e procedimental.

Por substância, a participação popular encontra amparo na democracia participativa, visto que a partir dela se encontram os subsídios e instrumentos necessários para efetivar a sua aplicação. Desse modo, Palomares e Di Pietro (2018, p. 41) constata:

Assim, a democracia participativa é o modelo mais amplo de participação popular, que propicia a intervenção direta da população na tomada de decisões públicas, a qual deve ser respeitada como instrumento de fortalecimento do princípio democrático e – uma vez considerada concomitantemente com a sustentabilidade ambiental – deve estar sempre presente, devido aos substanciais resultados da degradação do meio ambiente

Como exemplo de instrumentos pode se falar na audiência pública, na esfera extrajudicial e em se tratando de processos judiciais, a própria ação popular. No mais, com relação ao procedimento, encontra-se nos pilares que constituem os chamados direitos ambientais procedimentais, direitos ambientais de acesso ou direitos ambientais de participação, sendo essenciais à efetivação do princípio de participação, quais sejam a educação ambiental, direito à informação ambiental e o acesso à justiça ambiental, segundo o qual menciona Padilha (2017, p. 10):

[...] Pleno exercício da Cidadania participativa e dos mecanismos da Democracia, e é nesse sentido, que o texto constitucional impôs inúmeros instrumentos de efetivação da ordem constitucional ambiental, ampliando a participação popular, por meios administrativos e judiciais, exigindo educação ambiental, amplitude e transparência de informações e de acesso à justiça, bem como inúmeros deveres de

gestão ambiental aos poderes públicos, pois a solidariedade é pressuposto para a conquista da sustentabilidade ambiental.

Desse modo, pode-se definir a participação popular ambiental, segundo Antunes (2021), como o princípio que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais (democracia participativa), e de obter informações dos órgãos públicos sobre a matéria referente à defesa do meio ambiente e de empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, que tenham significativas repercussões sobre o ambiente.

Aplica-se ainda mediante o acesso à justiça ambiental, que disponibiliza os instrumentos/mecanismos para efetivação da proteção almejada, pautado pela educação ambiental que, por sua vez, alimenta o conhecimento e incentiva a todos (Poder Público e coletividade) a dar prosseguimento ao plano estabelecido pela PNMA, centralizado pela Constituição Federal de 1988.

Sobretudo, quanto a sua aplicação, Leuzinger e Silvia (2017, p. 138-139) informam:

Contudo, a implementação do princípio da participação não é simples. Há diversas variáveis que conduzem a níveis fortes ou fracos de participação. A primeira variável diz respeito ao nível e à qualidade da informação disponibilizada. Para que se possa alcançar uma ampla participação social na gestão dos bens ambientais deve o Poder Público disponibilizar todas as informações de que dispõe, com a melhor qualidade possível. Caso contrário, a participação na tomada de decisão ou na busca por soluções mais adequadas ficará, por óbvio, prejudicada.

Assim, lecionam os autores sobre a dificuldade de implementação da participação popular ambiental, uma vez que lhe está associado, indiscutivelmente, com a disponibilização de informação, conforme já atestado, ao passo que só seria possível a participação a partir de uma boa informação. Observa-se ainda uma segunda variável, qual seja a velocidade, assim continuam Leuzinger e Silvia (2017, p. 139):

A segunda variável está relacionada à velocidade em que as informações são fornecidas e em que mecanismos de participação são disponibilizadas à sociedade. De nada adianta o fornecimento de informações suficientes e de qualidade à população se o momento em que isso ocorre é posterior à tomada de decisão. Do mesmo modo, se os mecanismos que possibilitam a participação são de difícil implementação, a participação pode se dar tarde demais.

A velocidade tratada pelos autores também pode ser entendida como a eficiência do processo procedimental, no viés dos direitos ambientais procedimentais. A eficiência também se mostra relacionada com a articulação entre a vontade da sociedade política e a organização da sociedade civil, do qual, segundo Avritzer (2008), o apoio dos setores políticos e a existência de uma sociedade civil forte e organizada são essenciais para o sucesso da instituição das políticas participativas com eficácia.

Por fim, fala-se ainda em uma terceira variável, em que Leuzinger e Silvia (2017, p. 139) concluem:

A terceira variável diz respeito aos próprios mecanismos de participação, que podem conduzir à efetiva participação na tomada de decisão ou apenas a uma participação coadjuvante. Consultas ou audiências públicas com caráter vinculativo ou conselhos deliberativos influenciam na tomada de decisão. Ao contrário, consultas ou audiências públicas com caráter meramente informativo ou conselhos consultivos pouco ou nada influenciam na tomada de decisão. O que é pior, muitas vezes, servem apenas para legitimar decisões tomadas “de cima para baixo”, sem influência da opinião ou da vontade da sociedade.

Novamente, tem-se a incidência da combinação dos modelos de democracia participativa e representativa, sendo possível extrair do recorte acima, a respeito da terceira variável, a noção de complementaridade, uma vez que os mecanismos de participação direta podem ou não serem utilizados como substitutos, ou então apenas coexistirem com os demais instrumentos indiretos, conforme atestam Santos e Avritzer (2002). Nota-se como no processo de aplicação do princípio da participação pública é necessária uma conversa entre todo o procedimento lógico de aplicação, não sendo possível uma participação sem o acesso à informação ou então a disponibilização de uma educação ambiental anterior, fala-se aqui em uma cadeia sucessória de direitos, princípios e mecanismos.

Seguindo nessa racionalidade, Celso Fiorillo (2003) elenca a informação e a educação ambiental como vertentes do princípio da participação popular, posto que se trata de elementos fundamentais para a gestão democrática do meio ambiente. Milaré (2007) acompanha no mesmo sentido, destacando que em matéria ambiental o direito à participação popular pressupõe o direito à informação, já que somente ao ter acesso à informação é que os cidadãos poderão efetivamente formar opinião, articular estratégias e tomar decisões.

Contudo, conforme demonstrado neste trabalho, a educação ambiental e o princípio da informação devem ser tratados como princípios autônomos do direito ambiental, conforme compreende Rui Piva (2000), ainda que sejam essenciais para a efetivação do princípio da participação popular, o qual se pode se incluir o acesso à justiça, que forma por sua vez o tripé do processo procedimental ambiental. Desse modo, a fim de facilitar o entendimento, segue um exemplo visual (Figura 4) sobre as relações entres os princípios trabalhados nesta pesquisa.

Figura 4 - Processo Procedimental Ambiental



Fonte: elaborado pelo autor.

A Figura 4 demonstra como o processo procedimental ambiental se configura, considerando que o princípio da participação popular é resultado da soma entre a disponibilização de informação ambiental (princípio autônomo) com a educação ambiental. Ainda, verifica-se o papel do acesso à justiça ambiental, que através das noções de justiça ambiental, possibilita a efetivação da norma ambiental.

No mais, o princípio da participação popular também pode ser analisado quanto a sua aplicação entre os três Poderes ou funções do Estado, assim quanto ao Poder Executivo, Talden Farias (2006, p. 143) exemplifica:

No que diz respeito ao Poder Executivo, esse princípio se manifesta por exemplo através da participação da sociedade civil nos Conselhos

de Meio Ambiente e do controle social em relação a processos e procedimentos administrativos como o licenciamento ambiental e o estudo e relatório de impacto ambiental.

Em relação ao Poder Legislativo, Farias alega que “esse princípio se manifesta, por exemplo, através de iniciativas populares, plebiscitos e referendos de caráter ambiental e da realização de audiências públicas que tenham o intuito de discutir projetos de lei relacionados ao meio ambiente” (Farias, 2006, p. 143). E por fim, sobre o Poder Judiciário, o qual garante a instância final para efetivação da participação popular, com base na PNMA e CRFB de 1988, Farias (2006, p. 143) finaliza:

No que diz respeito ao Poder Judiciário, esse princípio se manifesta por exemplo através da possibilidade dos cidadãos individualmente, por meio de ação popular, e do Ministério Público, das organizações não governamentais, de sindicatos e de movimentos sociais de uma forma geral, por meio de ação civil pública ou de mandado de segurança coletivo, questionarem judicialmente as ações ou omissões do Poder Público ou de particulares que possam repercutir negativamente sobre o meio ambiente.

Assim, uma vez demonstrado como processo procedimental administrativo é composto, relatando-se como a informação, participação e o acesso à justiça ambiental se ligam e possibilitam a atuação da coletividade em exercer o seu dever constitucional, ainda sob influência da educação ambiental, necessário agora tratar, especificamente, quanto aos instrumentos judiciais e extrajudiciais de proteção ambiental. Desse modo, o próximo capítulo versa sobre a tipificação entre os instrumentos na esfera judicial e extrajudicial, atentando-se a divisão de Poderes, bem como a acessibilidade e eficiência desses instrumentos.

### 3. INSTRUMENTOS JUDICIAIS E EXTRAJUDICIAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

A Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) estabelece, entre seus princípios, a educação ambiental em todos os níveis de ensino, incluindo a conscientização da comunidade, visando à participação ativa na proteção do meio ambiente. Da mesma forma, o princípio nº 10 da Declaração do Rio reforça a importância do acesso à informação ambiental. Ambas as diretrizes são essenciais para a efetivação da tutela ambiental, sendo relevante considerar a análise de Comparato (2006, p. 93):

A democracia participativa reclama: participação nas decisões, sempre que possível; controle da execução, em todas as circunstâncias; acesso às informações, assegurado, no mínimo, a respeito de assuntos mais graves, a setores representativos da sociedade civil.

A democracia participativa no contexto ambiental exige não apenas a inclusão da sociedade nas decisões, mas também mecanismos eficazes de controle e acesso à informação. Nesse sentido, instrumentos como audiências públicas, conselhos ambientais e ações judiciais coletivas são fundamentais para garantir que a população possa influenciar políticas ambientais, fiscalizar sua implementação e atuar na proteção do meio ambiente de forma informada e ativa. Para tanto, o ordenamento constitucional prescreveu instrumentos capazes de assegurar a defesa judicial e extrajudicial do meio ambiente, possibilitando os cidadãos a cumprirem seu dever, conforme o *caput* do artigo 225, atuando para prevenir danos ambientais e assegurar o equilíbrio ecológico para as presentes e futuras gerações.

Para uma melhor compreensão do tema, é essencial estruturar a análise de forma lógica, iniciando pela avaliação dos instrumentos que viabilizam a atuação coletiva na tutela ambiental. Isso envolve uma descrição detalhada de seus procedimentos, permitindo, em um segundo momento, a verificação da efetividade dessa participação com base nos dados e estatísticas disponíveis no Brasil. Dessa maneira, será possível responder ao questionamento central deste trabalho sobre a real eficácia da participação popular na proteção do meio ambiente.

### 3.1. CONTEÚDO E ALCANCE DO DEVER DA COLETIVIDADE E O DANO AMBIENTAL

A anteceder a análise dos instrumentos do qual a participação popular se materializa, cabe esclarecer alguns aspectos sobre o dever da coletividade quanto a proteção ambiental, destacando-se o seu conteúdo e alcance, a fim de demonstrar a real efetividade, bem como possibilidades que a coletividade possui ao utilizar-se dos instrumentos que serão debatidos nesse capítulo. Assim, sobre esse assunto, insta reconhecer a existência de dois tipos de deveres, quais sejam, deveres constitucionais autônomos e deveres fundamentais correlatos a uma norma de direito fundamental. Nesse aspecto, Belo (2011 p. 862) explica:

Existem deveres que não são correlatos às normas de direitos fundamentais, que são os deveres constitucionais autônomos. São deveres constitucionais – abstratos ou concretos - que não se vinculam à existência de uma norma de direitos fundamentais. Outros deveres são decorrentes de normas de direitos fundamentais e podem estar conectados a direitos fundamentais caso as normas atribuam direitos subjetivos. Podem existir autonomamente, caso a norma possua apenas eficácia objetiva.

Dentre as duas modalidades apresentadas, verifica-se a possibilidade de quatro combinações: a) Deveres autônomos abstratos; b) Deveres autônomos concretos; c) Deveres fundamentais; d) Deveres fundamentais decorrentes do dever estatal de proteção de direitos fundamentais. Especificamente quanto aos deveres ambientais, da análise do art. 225, *caput*, verifica-se um dever autônomo abstrato de preservar o meio ambiente, visto que estabelece uma obrigação geral e impessoal, imposta pela norma, que se aplica a todos, independentemente de uma relação jurídica prévia ou de uma situação concreta, ao que se pode entender como “todos” o Poder Público e à sociedade civil (coletividade), conforme expressa Bello (2011, p. 867):

O dever constitucional de defender o ambiente e preservá-lo para as atuais e as futuras gerações é um dever atribuído ao Estado e também à sociedade civil. Disto decorre a existência de um dever autônomo e abstrato, de realizar o princípio constitucional da preservação ambiental, que possui conteúdo aberto e que deve ser densificado pelo aplicador da Constituição.

O dever de preservação ambiental imposto a coletividade surge então como uma evolução da norma constitucional, que através de seu viés ecológico, amplia as obrigações, antes cumpridas apenas pelo Estado para também toda a sociedade civil. Nesse sentido, Sarlet e Fensterseifer (2011, p. 14) acompanham o argumento:

O enfoque de “direito-dever” fundamental presente no nosso texto constitucional (por força do caput do art. 225) traça um modelo de tutela ambiental que desloca o Estado da condição de único guardião da Natureza, inserindo os atores privados (“toda coletividade”) no quadro permanente de responsáveis pela tutela e promoção do ambiente, o que torna imprescindível a possibilidade de levar as lesões ao patrimônio ambiental ao Poder Judiciário.

Além da inclusão dos deveres de preservação do ambiente, dever este já defino como sendo de caráter autônomo e abstrato, verifica-se sua característica de conteúdo aberto, ou seja, que se refere a uma obrigação imposta ao Estado, à sociedade ou a indivíduos que não está inteiramente detalhada ou especificada no texto constitucional, mas que exige um preenchimento ou concretização conforme o caso concreto. Trata-se de uma obrigação que contém um comando normativo, mas cujo alcance, extensão ou modo de cumprimento demandam interpretação e implementação prática.

Desse modo, o dever encontrado no *caput* do art. 225 da Constituição Federal, que estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, é um exemplo clássico de dever de conteúdo aberto, visto que define um objetivo amplo de proteger o meio ambiente e impõe obrigações gerais ao Estado e à sociedade, sem especificar totalmente como devem ser cumpridas, permitindo a concretização por legislações infraconstitucionais, políticas públicas e ações judiciais. Ainda, por ser de conteúdo aberto, esse dever garante flexibilidade ao ordenamento jurídico e permite uma interpretação evolutiva da Constituição, adequando as normas às necessidades da sociedade e às novas realidades.

Da análise do conteúdo, atesta-se também o alcance do dever imposto à coletividade, que de acordo com a característica abstrata estabelecida pela CRFB, fica limitado ao conteúdo que as normas infraconstitucionais definirem ao cumprimento deste dever e a razão pela qual será analisado, de forma

minuciosa, alguns dos instrumentos, judiciais e extrajudiciais, que possibilitam a atuação da coletividade. Assim, ao legislador atribui-se a capacidade de ampliar ou reduzir o alcance dos deveres da coletividade, desde que respeitada a norma Constitucional, a partir da criação de esquemas organizatórios, procedimentais e processuais definidores e reguladores do cumprimento de deveres, conforme menciona Canotilho (2003).

No mais, cumpre registrar que sobre os deveres fundamentais análogos ao direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, fica restrita a atuação estatal na atribuição de protetor do direito fundamental dos legitimados de agressões do próprio Estado e de particulares. Assim, o dever da coletividade fica, pelo que já foi demonstrado, restrito aos deveres autônomos abstratos, sendo que é do Estado a obrigação de o velar pela integridade dos bens jurídicos protegidos pelos direitos fundamentais e pela não perturbação do exercício das atividades por eles tipicamente protegidas, consoante o que preconiza Bello (2011, p. 86):

Há também o dever fundamental constitucional decorrente da existência de um direito fundamental ao ambiente e tal se manifesta na determinação constitucional para que o Estado proteja o direito fundamental dos legitimados de agressões do próprio Estado e de particulares. Só o fato de existir um direito fundamental ambiental faz com que o Estado tenha o dever de garantir a observância deste direito, seja esponte própria, seja não permitindo violações por intermédio de particulares. O Estado tem dever de proteção dos direitos fundamentais que a sua Constituição atribui a particulares, o que acarreta no seu dever constitucional de atuar na proteção dos direitos fundamentais e também no poder que possui de cuidar do ambiente ameaçado pela agressão de quaisquer pessoas.

Visto que o dever exigido da coletividade tem conteúdo de dever autônomo abstrato e alcance variável, a depender da vontade do legislador, se desdobrando em normas e procedimentos específicos, verifica-se, antes da análise dos próprios instrumentos que possibilitam a atuação da coletividade na preservação do meio ambiente, analisar o próprio dano ambiental, sendo que este é o alvo principal no combate por um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Assim, examinado os limites do dever da coletividade, possível tratar sobre a classificação do dano ambiental, para então buscar as formas de sua reparação, ou mesmo, prevenção, através dos instrumentos disponibilizados pela legislação.

Seguindo a sequência argumentativa do presente trabalho, o objetivo neste momento é apresentar, de forma didática, a classificação do dano ambiental no sistema jurídico brasileiro, que pode atingir o meio ambiente na sua dimensão humana, ecológica e econômica, acompanhando o pensamento de Paulo de Bessa Antunes quanto ao Direito Ambiental (2021, p. 07):

O Direito Ambiental tem uma dimensão humana, uma dimensão ecológica e uma dimensão econômica que devem ser compreendidas harmonicamente. Evidentemente que, a cada nova intervenção humana sobre o ambiente, o aplicador do Direito Ambiental deve ter a capacidade de captar os diferentes pontos de tensão entre as três dimensões e verificar, no caso concreto, qual delas é a que se destaca e que está mais precisada de tutela em um dado momento.

Ainda, a fim de evitar possíveis confusões na construção argumentativa, necessário diferenciar o dano ambiental do dano ecológico, que não são sinônimos, ao passo que ao dano de concepção ecológica, abrange-se tão somente os componentes naturais do ecossistema, não o seu patrimônio cultural ou artificial, tratando-se de uma conceituação restrita.

Por sua vez, quanto ao dano ambiental, pode ser compreendido, em síntese, como uma expressão ambivalente, que versa tanto sobre a alteração prejudicial do bem ambiental, como nas mazelas que esta prejudicialidade inflige à saúde humana, conforme expressam Araújo e Leite (2019, p. 72):

O dano ambiental, por sua vez, constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente; e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente, por exemplo, a poluição atmosférica; seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado.

Feita esta ressalva de cunho terminológico, passa-se a classificação de fato do dano ambiental, do qual acompanhará as concepções elaboradas pelos autores Araújo e Leite (2019), levando-se em conta: I) Amplitude do bem protegido; II) Reparabilidade e interesses jurídicos envolvidos; III) Interesse objetivado.

Desse modo, sobre a amplitude do bem protegido, verifica-se três possíveis classificações, que devido às complexidades do contexto ambiental,

invertem a lógica civilista tradicional, ou seja, não atinge tão somente o indivíduo, mas em face de sua multidimensionalidade, todo um coletivo de pessoas.

Tem-se então o dano ecológico puro, de matiz restrita, o dano ambiental, de matiz ampla, e o dano individual ambiental ou reflexo, sendo que a este último a tutela não tem por objeto os interesses coletivos, conforme expressa os autores, Araújo e Leite (2019, p. 73):

conectado ao meio ambiente, que é, de fato, um dano individual, pois o objetivo primordial não é a tutela dos valores ambientais, mas sim dos interesses próprios do lesado, relativos ao microbem ambiental. O bem ambiental de interesse coletivo estaria, dessa forma, indiretamente ou, de modo reflexo, tutelado, e não haveria uma proteção imediata dos componentes do meio ambiente protegido. Assim, o bem ambiental estaria parcial e limitadamente protegido.

Observa-se que no caso do dano individual ambiental ou reflexo, ainda que não se procure a tutela de direitos coletivos, ao proteger o direito individual ferido, aquele se encontra tutelado por ricochete, o que não retira a importância da natureza coletiva do bem ambiental.

Ou seja, não se trata de um dano ambiental em sentido estrito, mas apenas de um dano individual reflexo ou decorrente de uma situação mais abrangente de degradação ecológica, ainda assim, aplicando-se o mesmo regime de responsabilidade civil dos danos ambientais em sentido estrito, ocasionando a responsabilização do poluidor independentemente da verificação de culpa, conforme atesta Sarlet e Fensterseifer (2022).

Nesse sentido, adota-se também, no âmbito do dano ambiental individual, a teoria do risco integral, que impede, em regra, a alegação de excludentes da ilicitude, das quais vale mencionar a culpa exclusiva da vítima, fato de terceiro, caso fortuito e força maior, conforme entendimento consolidado pelo STJ<sup>18</sup>.

Ainda, sobre este raciocínio, tem-se a construção realizada por Carlos Roberto Gonçalves (2014, p. 105):

No campo da responsabilidade civil, o diploma básico em nosso país é a “Lei de Política Nacional do Meio Ambiente” (Lei n. 6.938, de 31-8-1981), cujas principais virtudes estão no fato de ter consagrado a responsabilidade objetiva do causador do dano e a proteção não só aos interessados individuais como também aos supraindividuais (interesses difusos, em razão de agressão ao meio ambiente em prejuízo de toda a comunidade), conferindo legitimidade ao Ministério

---

<sup>18</sup> REsp 1.373.788-SP, Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, julgado em 06/05/2014.

Público para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Cabe mencionar que na construção dos direitos ambientais, estes podem se dividir em direito difuso, coletivo em sentido estrito e individual homogêneo, todos fazendo parte da espécie dos direitos coletivos em sentido amplo, conforme trabalho no capítulo anterior deste trabalho.

Agora, dando sequência as possibilidades de classificação do dano ambiental, verifica-se sua divisão quanto à reparabilidade e aos interesses jurídicos envolvidos. Aqui, a procura em como reparar o bem ambiental lesado é o que enseja esta divisão, elencada entre direta e indireta, sendo a primeira aquela que, segundo Araújo e Leite (2019, p. 73) “diz respeito a interesses próprios individuais e individuais homogêneos e apenas reflexos com o meio ambiente e atinentes ao microbem ambiental. O interessado que sofreu lesão será diretamente indenizado.”

Ou seja, aqui se verifica a figura de um direito individual homogêneo, que ao ser lesado necessita de uma reparação de cunho direto, visto que, possível é o diferenciar do dano ao bem ambiental coletivo, cabendo o exemplo da poluição de um rio, decorrente do despejo direto de dejetos industriais sem o devido tratamento, que além de prejudicar o microbem ambiental, pode também causar danos à saúde de determinada pessoa ao consumir a água ou peixe retirado do local.

Nesse caso, os gastos eventualmente derivados do tratamento médico por tal pessoa possuem uma dimensão apenas individual e podem assim ser reivindicados judicialmente em ação circunscrita a tal objeto. Em se tratando da segunda divisão quanto a reparabilidade e interesse jurídico envolvido, tem-se a modalidade indireta de reparação, do qual, segundo Araújo e Leite (2019, p. 73):

diz respeito a interesses difusos, coletivos e eventualmente individuais de dimensão coletiva, concernentes à proteção do macrobem ambiental e relativos à proteção do meio ambiente como bem difuso, sendo que a reparabilidade é feita, indireta e preferencialmente, ao bem ambiental de interesse coletivo e não objetivando ressarcir interesses próprios e pessoais.

Nota-se nesse caso a mazela ao macrobem ambiental, que engloba o meio ambiente na totalidade, em sua harmonia global e equilíbrio ecológico, em que a reparação não visa sanar um dano individual, mas sim um dano coletivo,

através da proteção do próprio bem ambiental, conforme elucida Araújo e Leite (2019, p. 74):

Observe-se que, nessa concepção, o meio ambiente é reparado indiretamente no que concerne à sua capacidade funcional ecológica e à capacidade de aproveitamento humano e não, por exemplo, considerando a deterioração de interesses dos proprietários do bem ambiental.

Enseja aqui a inclusão da última classificação proposta a ser apresentada neste momento, visto que a partir dela, passível de se criar uma concepção geral das dimensões do dano ambiental.

Diante disso, além das formas de reparabilidade do dano ambiental, observa-se também o objetivo dos interesses em os reparar, sendo que a esta divisão se encontra: I) O interesse da coletividade em preservar o macrobem ambiental; II) O interesse particular individual próprio, relativo às propriedades das pessoas e a seus interesses (microbem); e ainda, III) O interesse do particular em defender o macrobem coletivo, tendo em vista um direito subjetivo fundamental.

Com efeito, as concepções clássicas e as características tradicionais do dano passam por uma nova configuração quando se discute a lesão ambiental, pois esta pressupõe uma visão muito menos individualista e, assim, de difícil entendimento para os operadores jurídicos que não trabalham nesse ramo do direito.

Assim, ao tratar da especificidade do dano ambiental, Prieur (1996, p. 844.) fundamenta:

Os fenômenos que afetam ao meio natural se caracterizam muito por sua grande complexidade. Mas é preciso, sobretudo, colocar em relevo os seguintes elementos que raramente se encontram nos danos não ecológicos: as consequências danosas de uma lesão ao meio ambiente são irreversíveis (não se reconstitui um biótipo ou uma espécie em via de extinção), estando vinculadas ao progresso tecnológico; a poluição tem efeitos cumulativos e sinérgicos, que fazem com que estas se somem e se acumulem, entre si; a acumulação de danos ao longo de uma cadeia alimentária, pode ter consequências catastróficas (enfermidade de Minamata no Japão); os efeitos dos danos ecológicos podem manifestar-se muito além das proximidades vizinhas (efeitos comprovados pela contaminação das águas, pelas chuvas ácidas, devidas ao transporte atmosférico a longa distância do SO<sub>2</sub>); são danos coletivos por suas próprias causas (pluralidade de autores, desenvolvimento industrial, concentração urbana) e seus efeitos (custos sociais); são danos difusos em sua manifestação (ar, radioatividade, poluição das águas) e no estabelecimento do nexa causalidade; têm repercussão na medida em

que implicam agressões principalmente a um elemento natural e, por rebote ou ricochete, aos direitos individuais.

Conforme mencionado, o dano ambiental foge da visão clássica civilista, visto possuir as características de um bem comum do povo, incorpóreo, imaterial, indivisível e insusceptível de apropriação exclusiva, não obstante, é um bem de interesse jurídico autônomo e, portanto, reparável, ainda que não preencha os pressupostos tradicionais da configuração do dano. Dessa maneira, a legislação brasileira estipula formas de combate aos danos ambientais em suas diferentes classificações, focando-se, neste trabalho, o estudo com base no dano de interesse da coletividade em preservar o macrobem ambiental, visto o dever autônomo abstrato encontrado no *caput* do art. 225, da Constituição Federal.

Entre os instrumentos previstos pela legislação para a defesa ambiental, alguns dependem mais da atuação do Poder Público do que da sociedade civil. No entanto, espera-se que a sociedade civil colabore no estágio inicial, como ocorre com o inquérito civil e a ação civil pública, através da denúncia de um caso de degradação ambiental. Assim, será realizado um estudo breve destes mecanismos, com o intuito de verificar outras formas de defesa ambiental, a que pesa aquelas que tratam do dever estatal de proteção de direitos fundamentais relativos ao direito ambiental.

De início, tem-se o inquérito civil, de legitimidade exclusiva do Ministério Público<sup>19</sup>, agindo como ferramenta poderosa de investigação, regulado pela Lei Federal n.º 7.347 de 1985, ou Lei da Ação Civil Pública e com respaldo legal no regimento interno do Conselho Nacional do Ministério Público, através da resolução n.º 23 de 2007.

Assemelha-se ao procedimento do inquérito policial, ao passo que por denúncia de qualquer cidadão, cumprindo com seu dever constitucional, entidade, ONG e/ou de ofício pelo próprio Ministério Pública, instaura-se o inquérito civil para apuração de fato relacionado a possível danos ao meio ambiente, seguindo-se na linha dos doutrinadores Sarlet e Fensterseifer (2022, p. 710):

---

<sup>19</sup> BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Artigo 8º, §1: "O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o que não poderá ser inferior a dez dias uteis".

O inquérito civil trata-se de procedimento administrativo, inspirado no modelo do inquérito policial, para a devida apuração de fatos relativos a conflito de natureza coletiva, coleta de informações, documentos etc. A relevância tanto do inquérito civil quanto do poder de requisição correlato é atestada pela sua consagração em sede constitucional.

Nesse momento, cabe ressaltar a importância da disponibilização da informação ambiental, do qual apenas com ela é possível estimular a participação pública, de modo que as mudanças comecem a ocorrer através da utilização dos já existentes mecanismos e instrumentos de combate aos danos ambientais, que constituem em uma forma real e eficaz de proteção ambiental, ao passo que só aqueles que tem acesso aos dados e informações sobre os danos ambientais, é que vão buscar as formas de combatê-los, conforme relatado no primeiro capítulo deste trabalho e segundo entende Coimbra (2014, p. 520):

a gestão ambiental se dá por meio de um processo de administração participativa, integrado e contínuo, buscando um equilíbrio entre a ação do homem e a preservação do patrimônio ambiental. Esse processo ocorre quando poder público e sociedade, de forma organizada, buscam as necessidades sociais e do meio natural, observando não só o destino dos respectivos recursos, mas também os mecanismos de avaliação e transparência.

Contudo, a existência do inquérito civil, por si só, não constitui uma alternativa real de tutela ambiental, de modo que serve para criar um material, a partir da coleta de documentos requisitados pelo Ministério Público, de averiguação de um fato, para após possibilitar, caso necessário, o ajuizamento de uma ação civil pública, ou então a criação de um compromisso de ajustamento de conduta, sendo este último uma ampliação no sistema de garantias e uma proteção extrajudicial aos direitos metaindividuais, bem como na tutela do meio ambiente.

Tem-se agora um mecanismo completo para tutela do meio ambiente, concebido inicialmente pelo Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990), à tutela dos interesses difusos e coletivos e introduzido pelo §6º do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, que dispõe: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial” (BRASIL, 1985).

Vale elucidar, quanto ao compromisso de ajustamento de conduta, sua natureza propriamente extraprocessual, que diferente de um acordo firmado em sede de Ação civil pública, não fica sujeito ao crivo do judiciário, sendo possível resolver demandas de matéria ambiental com eficácia e celeridade, sem aumentar o número de processos judiciais, equivalendo-se a uma sentença de mérito, muito embora não se revista da autoridade da coisa julgada, pelo qual cita Gavronski (2010, p. 382):

(...) trata-se de solução jurídica obtida extraprocessualmente relacionada a direitos e interesses coletivos. Desempenha em nosso ordenamento uma função de equivalente jurisdicional, na medida em que, atendidos todos os requisitos legais, serve para concretizar tais direitos e interesses sem a necessidade de se recorrer, ao exercício da jurisdição.

Observa-se então, a partir destes instrumentos de tutela extrajudicial, que possibilitam uma maior informalidade e agilidade, com ênfase na negociação consensual, obtém com maior probabilidade o cumprimento das obrigações pactuadas e se mostra muito mais capaz de obter a efetiva proteção ao bem ambiental tutelado, em contrapartida, ao ajuizamento de ações no judiciário, ou dos resultados decorrentes da utilização da ação civil pública.

Por fim, ainda que aos danos ambientais seja benéfica uma tomada de ação mais célere, ainda se pode confirmar que, pela tutela da ação civil pública, o bem ambiental coletivo estará assegurado, uma vez que, nas palavras de Nelson Nery Junior (1985, p. 169):

Ainda que haja autorização da autoridade competente, ainda que a emissão esteja dentro dos padrões estabelecidos pelas normas de segurança, ainda que a indústria tenha tomado todos os cuidados para evitar o dano, se ele ocorreu em virtude da atividade do poluidor, há o nexos causal que fez nascer o dever de indenizar.

Sinaliza-se assim que, para um avanço significativo quanto ao combate do dano ambiental, deve-se utilizar os mecanismos criados pela legislação, por mais que possam ainda haver falhas, tanto em questões de direito como da ação humana, observa-se ser a maneira acertada de promover a tutela do meio ambiente, através de suas diferentes concepções, do qual, no caso da ação civil pública, destaca-se a defesa do bem coletivo, através da atuação estatal na defesa dos direitos fundamentais. Entre os demais instrumentos de defesa ambiental, focando-se agora na participação popular direta, verificar-se-á os

instrumentos de proteção extrajudiciais de proteção ambiental, quais sejam a audiência pública, a consulta pública e a possibilidade de participação em conselhos de meio ambiente.

### 3.2. INSTRUMENTOS EXTRAJUDICIAIS DA AUDIÊNCIA PÚBLICA, CONSULTA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS DE MEIO AMBIENTE

Conforme demonstrado, o dever imposto à coletividade no *caput* do art. 225 da Constituição Federal possui conteúdo aberto e alcance variável, assim, necessária a especificação da forma pela qual a proteção ambiental deve ocorrer, em respeito ao princípio da participação popular. Para cumprir com esse papel, encontra-se na legislação infraconstitucional os procedimentos necessários e por sua vez os instrumentos que podem possibilitar a concretização do dever constitucional.

Inicialmente, quanto aos instrumentos extrajudiciais em si, tratam de ferramentas que visam à resolução de conflitos, à proteção de direitos e à formalização de atos jurídicos sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário. Esses mecanismos têm como base princípios como a eficiência, a celeridade e a desjudicialização<sup>20</sup>, proporcionando uma alternativa menos onerosa e mais ágil para a solução de controvérsias e o atendimento de demandas da sociedade.

Já, no âmbito ambiental, os instrumentos extrajudiciais desempenham um papel essencial na proteção do meio ambiente e na solução de conflitos relacionados a danos ambientais, em que além da atuação do Poder Público, necessitam da atuação da coletividade. Nesse sentido, menciona Dias da Silvia (2016, p. 07):

Os métodos alternativos de solução de conflitos tornaram-se uma opção para efetivar a solução da lide com a participação ativa de todas as partes envolvidas, seja através da conciliação, da mediação, da negociação, da arbitragem ou, como nos casos do meio ambiente, por sua característica, difusa, transindividual, coletiva e indisponível, o

---

<sup>20</sup> O termo desjudicialização é um neologismo que corresponde a uma reação jurídica contra o excesso de demandas decorrente do aumento da complexidade das relações sociais e da necessidade de ampliar o acesso ao Judiciário para acolher ações coletivas ou individuais estas, no mais das vezes, repetitivas.

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), audiência pública, consulta pública, entre outros.

Esses instrumentos extrajudiciais, na matéria ambiental, são utilizados para garantir a aplicação das normas de forma mais ágil e eficaz, promovendo a reparação do dano, a prevenção de novos impactos e a conscientização ambiental. Ainda, além da eficiência e celeridade, características já mencionadas dos instrumentos extrajudiciais, observa-se que nos casos da defesa ambiental a utilização destes recursos traz vantagens como a flexibilidade, participação social – em conformidade com os princípios da participação popular e acesso à informação ambiental – e redução de custos, ao evitar gastos operacionais de processos judiciais.

Cumprindo com o objetivo do presente trabalho, verifica-se em um primeiro momento o instrumento extrajudicial da audiência pública, que desempenha função fundamental na concretização do dever constitucional da coletividade de proteger o meio ambiente e no fortalecimento do princípio da participação popular. Prevista em diversas normas do ordenamento jurídico brasileiro, a audiência pública promove o diálogo entre o Poder Público, a sociedade civil e outros atores envolvidos em questões sociais e ambientais, permitindo que a comunidade expresse opiniões, apresente demandas e participe ativamente na formulação de decisões. Nesse sentido, atesta Soares (2002, p. 261):

Audiência pública é um instrumento que leva a uma decisão política ou legal com legitimidade e transparência. Cuida-se de uma instância no processo de tomada da decisão administrativa ou legislativa, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. É através dela que o responsável pela decisão tem acesso, simultaneamente e em condições de igualdade, às mais variadas opiniões sobre a matéria debatida. em contato direto com os interessados,

Cabe mencionar que o instrumento da audiência pública não é estrito ao direito ambiental, sendo utilizada no processo de tomada de decisões administrativas ou legislativas, através da qual a autoridade competente abre espaço para que todas as pessoas que possam sofrer os reflexos dessa decisão tenham oportunidade de se manifestar antes do desfecho do processo. Contudo, em que pese a sua utilização em matérias além da ambiental, conforme salienta

Gordillo (2000), ela deve se realizar à moda do processo judicial oral e seguir os princípios jurídicos de caráter geral, tais o devido processo legal, publicidade, oralidade, simplicidade das formas, contraditório, participação pública, instrução, impulso oficial, economia processual e, via de regra, gratuidade.

Quanto ao seu procedimento, em que pese os princípios relatados acima, deve-se cuidar para não haver o excesso de regulamentação, sendo imperioso, contudo, a ampla divulgação ao público da convocação da audiência, em respeito ao princípio do acesso à informação e conforme menciona Soares (2002, p. 265):

adverte para a necessidade de serem observados esses princípios, tendo-se o cuidado para não exagerar na regulamentação, de sorte a deixar margem para a criatividade dos responsáveis pela realização da audiência pública, visando aos bons e efetivos resultados. Recomenda, então, as linhas gerais do procedimento da audiência pública, consistentes de: pré-estabelecimento da ordem ou roteiro da audiência pelo seu dirigente ou dirigentes, contendo a relação, seqüência e tempo das pessoas que usarão da palavra, réplicas, apartes. etc.; providências para a ampla divulgação ao público da convocação da audiência; realização, quando necessário, de uma pré-audiência visando à ordenação ou simplificação do temário, coleta de informações, ou, ainda, para tentar um acordo de partes. desde que não afete o interesse público, aplicando-se, nessa hipótese, o princípio da economia processual: instrução através de depoimentos e interrogatórios dos interessados e testemunhas. recebimento de documentos, laudos periciais, etc.: documentação dos atos mediante taquigrafia, gravação em áudio e vídeo, lavratura da ata da audiência; e recebimento e registro de alegações orais.

Assim, no Brasil, depois de sua pioneira adoção na esfera ambiental, audiências públicas são legalmente previstas como um dos mecanismos de participação da sociedade, e podem ocorrer durante quaisquer processos de elaboração e aprovação de leis, projetos e políticas públicas, para prestação de contas, nos níveis municipal, estadual ou federal. Vale ressaltar que no período pós-Constituição Federal de 1988, o instrumento da audiência pública aparece, além dos casos de licenciamento ambiental, na:

I - Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece a obrigatoriedade de realizar estudos técnicos e audiências públicas para determinar a localização, extensão e limites mais adequados da unidade de conservação em processo de criação (art. 22, § 2º).

II - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, menciona diversas vezes a importância - e, em alguns casos, a

obrigatoriedade - da participação da sociedade nos debates e decisões relacionadas ao meio ambiente urbano. No que se refere ao Plano Diretor, o artigo 40, §4º, inciso I, do Estatuto da Cidade exige “a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos diferentes segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001).

III - Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, que regula a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia, prevê que, antes de estabelecer indicadores de consumo energético ou critérios de eficiência energética, sejam realizadas audiências públicas para ouvir representantes de fabricantes e importadores de máquinas e aparelhos consumidores de energia, projetistas e construtores de edificações, consumidores, instituições de ensino e pesquisa, além de outras entidades interessadas (art. 5º).

Verificada as questões gerais sobre a audiência pública, busca-se nesse momento o seu estudo a partir do licenciamento ambiental, que ocorre com maior frequência do que os casos acima mencionados, sendo uma das etapas do procedimento do licenciamento ambiental, conforme estipula a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) n.º 09/1987, objetivando aos interessados o conteúdo do produto/fato e do seu referido Estudo de Impacto Ambiental.

Nesse sentido, sobre o licenciamento ambiental, tem-se um procedimento necessário para regulamentar a realização de empreendimentos efetivamente ou potencialmente poluidores<sup>21</sup>, conforme preconizado no artigo 9º, inciso IV, da Lei n.º 6.938/81. O procedimento do licenciamento ambiental inicia com a elaboração do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA), instrumento fundamental da política ambiental. Devido à sua importância, o EPIA é indispensável para assegurar a legalidade e a conformidade constitucional do licenciamento ambiental. Previsto no art. 225, inciso IV, da Constituição Federal, o Poder Público é obrigado a exigir esse estudo para a instalação de obras ou

---

<sup>21</sup> O licenciamento ambiental, ao ser exigido para atividades “apenas” potencialmente poluidoras, institui-se como um instrumento de efetivação do Princípio da Precaução – é a gestão do risco ambiental.

atividades com potencial de causar significativa degradação ambiental, garantindo também sua ampla publicidade.

O conceito constitucional de “Estudo Prévio de Impacto Ambiental” deve ser interpretado em sentido amplo, não coincidindo com o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), que é espécie do gênero Avaliação de Impacto Ambiental. Desse modo, com relação à Avaliação do Impacto Ambiental, tem-se um documento de natureza técnico-científica, com a finalidade de avaliar os impactos ambientais capazes de serem gerados por atividades ou empreendimento utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou daqueles que, sob qualquer forma possam causar degradação ambiental, de modo a permitir a verificação da sua viabilidade ambiental. (MILARÉ, 2020).

Por sua vez, o CONAMA, no art. 1º, III, da Resolução 237/97, define “estudos ambientais” como todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida. Especificamente quanto ao Estudo de Impacto Ambiental, como espécie do gênero de Avaliação de Impacto Ambiental, tem-se os seus requisitos essenciais, conforme menciona Landerdahl (2011, p. 66):

O Estudo de Impacto Ambiental, o qual será fonte para elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, precisará abordar alguns aspectos essenciais: primeiramente, definirá a área de influência do projeto e a caracterizará segundo seu meio físico, seu meio biológico e seu meio sócio-econômico; deverá avaliar os impactos ambientais que são possíveis de ocorrer, considerando suas variações temporais, as possibilidades de reversão e as condições de distribuição dos ônus e bônus sociais; terá o condão de estabelecer as possíveis medidas mitigadoras dos ônus, os equipamentos de controle e os sistemas de tratamento de resíduos; por fim, terá a obrigação de elaborar o programa de acompanhamento de impactos, definindo fatores e parâmetros de avaliação (CONAMA. Resolução 1/1986).

Após, realizado o EIA (espécie), constata-se a possibilidade de elaboração do Relatório de Impacto Ambiental, que resume os resultados alcançados pelo EIA, de forma clara e objetiva, sendo o documento utilizado para apresentar a sociedade as vantagens e desvantagens, bem como as consequências ambientais do empreendimento. Assim, Landerdahl (2011, p. 67), complementa:

Posteriormente, será elaborado o Relatório de Impacto Ambiental, que conterà as conclusões do estudo realizado, devendo ser redigido e forma objetiva e em linguagem acessível, indicando as vantagens, desvantagens e possíveis/prováveis consequências ambientais. Nesse estágio, mediante a publicação de edital na imprensa local, faz-se possível a divulgação do mesmo e abre-se prazo para recebimento de comentários. Nesse momento, nos termos do artigo 11, §2º, da Resolução 1/86 e do artigo 2º, §1º, da Resolução 9/87, abre-se prazo de, no mínimo, 45 dias para solicitação de audiência pública – o que pode ser feito por entidade civil, Ministério Público, cinquenta ou mais cidadãos e o órgão de meio ambiente licenciador, nos termos do artigo 2º, caput, da Resolução 9/1987.

Esclarecidos alguns dos conceitos sobre o estudo e avaliação de impacto, relativos ao procedimento do licenciamento ambiental, pode-se verificar a seguinte lógica procedimental, após o protocolo do pedido de licenciamento ao órgão ambiental competente, segundo as regras de competência definidas pela Lei Complementar n.º 140/2011<sup>22</sup>, e realizado o EPIA, abre-se espaço para elaboração do EIA e, posteriormente, do RIMA, momento em que é aberto prazo mínimo de 45 dias para solicitação de audiência pública. Assim, com intuito de facilitar a compreensão e complementar o texto acima, segue no Quadro 2 a sequência procedimental padrão de um licenciamento ambiental.

Quadro 2 - Procedimento do licenciamento ambiental

Etapa	Descrição	Responsável
1. Solicitação Inicial	O empreendedor protocola o pedido de licenciamento junto ao órgão ambiental competente.	Empreendedor
2. Termo de Referência (TR)	O órgão ambiental define os estudos necessários (EPIA) e orientações técnicas para o licenciamento.	Órgão ambiental
3. Elaboração do EIA/RIMA	Desenvolvimento do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA).	Empreendedor (com equipe técnica especializada)
4. Análise Técnica	O órgão ambiental analisa os estudos apresentados para verificar sua conformidade técnica.	Órgão ambiental

<sup>22</sup> Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. (BRASIL, 2011)

5. Audiência Pública	Realização de reunião para ouvir a sociedade sobre os impactos do empreendimento.	Órgão ambiental/Empreendedor
6. Emissão da Licença Prévia (LP)	Concessão da licença que aprova a viabilidade ambiental do projeto e define condições iniciais.	Órgão ambiental
7. Elaboração de Projetos Detalhados	O empreendedor apresenta os projetos executivos detalhados, atendendo às condições da LP.	Empreendedor
8. Emissão da Licença de Instalação (LI)	Permissão para iniciar a construção ou instalação do empreendimento, com condições específicas.	Órgão ambiental Órgão ambiental
9. Execução e Monitoramento	O empreendedor inicia as obras e realiza o monitoramento ambiental contínuo.	Empreendedor
10. Emissão da Licença de Operação (LO)	Autorização para o início das operações do empreendimento, após comprovação do cumprimento das exigências da LI.	Órgão ambiental
11. Fiscalização e Auditorias	Supervisão contínua para verificar a conformidade com as condições das licenças.	Órgão ambiental

Fonte: Elaborado pelo autor, com base na Resolução n.º 01/1986 e Resolução n.º 09/1987 do CONAMA.

Nota-se que a elaboração da audiência pública ocorre, em regra, após a finalização do RIMA, contudo existem exceções procedimentais, pelo qual explica Fiorillo "se a iniciativa partir do órgão competente para a concessão da licença, a audiência pública se dará antes de iniciada a execução do EIA ou, depois de recebido o RIMA, durante o prazo estabelecido pelo art. 10 da Resolução CONAMA n.º 01/86." (Fiorillo, 2003, p. 133). Trata-se de uma alteração padrão que visa celeridade procedimental, uma vez que o licenciamento ambiental que tem início pelo órgão competente, pode-se presumir que já foi realizado um estudo prévio, assim como respeitado a normas de cunho ambiental.

Em se tratando do procedimento da audiência pública, especificamente, não existe um formato ou regramento único que defina exatamente como deve transcorrer a audiência, devendo, contudo, respeitar os princípios já mencionados, ressaltando o da oralidade, simplicidade das formas, contraditório

e participação pública. Desse modo, a título de exemplo, verifica-se através do Quadro 3 o regimento de uma audiência pública, em matéria ambiental, realizada no Município de Porto Belo no Estado de Santa Catarina e a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FAMAP)

Quadro 3 - Regimento audiência pública

Seção	Descrição
Objetivo	Informar, esclarecer dúvidas, recolher críticas e sugestões sobre o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) do empreendimento.
1. Do Início dos Trabalhos	a) A coordenação será feita pela FAMAP. b) Todos os presentes devem assinar o livro de presença antes do início. c) Duração de 4 horas, das 19:00 às 23:00, com possibilidade de prorrogação de 1 hora.
2. Da Abertura da Sessão	O presidente da mesa esclarecerá os objetivos da audiência e as regras gerais (10 minutos).
3. Das Exposições	a) Proponente do Projeto: Apresentação do empreendimento (15 minutos). b) Consultoria: Apresentação do EIA/RIMA e seus efeitos ambientais (45 minutos).
4. Da Manifestação da Plenária e dos Debates	a) Inscrição: Intervalo de 15 minutos para inscrição de interessados no debate. Após esse período, não serão aceitas novas inscrições. b) Debates: Normas para a condução dos debates: I. Ordem de inscrição será respeitada; perguntas podem ser orais ou escritas. II. Tempo máximo para perguntas e respostas será administrado pelo presidente conforme número de inscritos. III. Nova rodada será aberta se houver tempo disponível. IV. Perguntas fora do tema poderão ser impugnadas pelo presidente. V. Cada participante terá 3 minutos para manifestação e 2 minutos para réplica, desde que pertinente. VI. Respostas poderão ser feitas em bloco, com duração máxima de 5 minutos, e o expositor terá 3 minutos para tréplica. VII. Respostas por escrito poderão ser permitidas a critério do presidente. VIII. O tempo de manifestação não poderá ser transferido a outro participante.

	<p>IX. Novo uso da palavra será permitido apenas após o esgotamento da lista de inscritos.</p> <p>X. Gravações e documentos serão anexados ao processo técnico administrativo da FAMAP.</p>
5. Do Encerramento	Após a manifestação pública, o presidente encerrará a audiência e informará que documentos entregues até 7 dias úteis após a audiência serão anexados à Ata eletrônica e ao processo técnico administrativo.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Prefeitura de Porto Belo.

Observa-se como o órgão ambiental desempenha um papel essencial na elaboração e condução da audiência pública, garantindo que o processo seja transparente, inclusivo e eficaz. Ele é responsável por coordenar os trabalhos, assegurar que todos os participantes tenham acesso às informações necessárias e que o procedimento respeite as normas legais. Além disso, o órgão organiza as exposições e debates, promovendo um espaço para manifestações públicas que contribuem para a análise crítica dos impactos ambientais do empreendimento. Ao registrar e anexar todos os documentos e gravações ao processo técnico-administrativo, o órgão ambiental reforça a legitimidade e a seriedade do licenciamento ambiental, assegurando a participação democrática e a proteção ao meio ambiente.

Demonstrado como o procedimento da audiência pública pode ocorrer, cabe atestar que o resultado da audiência não vincula a decisão sobre o pedido de licença ambiental, visto seu caráter consultivo, entretanto não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, que deverá considerar nos motivos da concessão ou não da licença, os argumentos e documentos produzidos a partir da audiência pública. Assim, acompanha Meirelles (1990, p.556):

Nesse contexto, não é de surpreender o fato de a audiência pública ser marcada por posições diferentes, contrárias ou mesmo contraditórias. Ela, como procedimento democrático, deve acolher quantos queiram manifestar-se legitimamente sobre o objeto da convocação. Audiência pública não é um comício em que determinado partido se promove ou apresenta seu programa. Não é, também, um plebiscito em que os participantes estão circunscritos ao “sim” ou ao “não”, até mesmo porque a audiência pública não tem caráter deliberativo, mas, ao contrário, é um procedimento estritamente consultivo.

Ainda, sobre a tomada de decisão, tem-se a crítica sobre a sua baixa efetividade, visto que em alguns casos, as contribuições da sociedade não são

devidamente consideradas, o que gera desconfiança no processo. Desse modo, sustentam Duarte e Ferreira (2016, p. 1077):

Porém a efetividade das audiências públicas e sua real influência no processo decisório são questionadas e criticadas por organizações da sociedade civil, que veem o processo como insuficiente, meramente formal ou de difícil acesso para as comunidades diretamente afetadas pelos projetos

Tem-se aqui um dos desafios da aplicação prática da audiência pública, somado ainda a questões de falta de acessibilidade, uma vez que a localização, o horário e a linguagem técnica das audiências podem dificultar a participação de comunidades menos favorecidas ou diretamente impactadas, bem como a instrumentalização política, podendo a audiência ser utilizada como um procedimento formal sem garantir mudanças efetivas no licenciamento.

Apesar das críticas sobre a baixa efetividade, Ferrer (1998), ao analisar 35 audiências públicas realizadas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) de São Paulo entre 1988 e 1996, destacou os benefícios dessas práticas. Ele concluiu que as audiências públicas são de grande importância para a sociedade civil, pois oferecem uma das poucas oportunidades de acesso a informações sobre empreendimentos com potencial de causar impactos significativos ao meio ambiente e à população. Além disso, há casos em que a intensa participação pública resultou no veto ou na alteração significativa de projetos, evidenciando o papel crucial das audiências nesse processo.

Bessa Antunes (2021) aponta que a falta de acessibilidade e a instrumentalização política tornam a audiência pública um dos instrumentos jurídicos mais criticados na defesa do meio ambiente. Segundo o autor, as críticas não decorrem da fragilidade do mecanismo em si, mas da ausência de uma cultura democrática no Brasil, marcada pela falta de participação efetiva da população e por um desinteresse ou indiferença em relação à proteção ambiental. Assim, o direito já fornece os meios legais para viabilizar a participação popular, mas enfrenta o desafio de superar essa apatia social em decisões que afetam positiva ou negativamente o meio ambiente.

Nesse contexto, destaca-se a relevância da educação ambiental, que desempenha um papel essencial na promoção de uma mudança cultural. Apenas por meio de um incentivo educacional contínuo é possível transformar os cidadãos em participantes ativos, elemento indispensável para a efetiva

implementação de uma democracia participativa. Como afirma Landerdahl (2011, p. 79):

É possível conceber, portanto, que Educação Ambiental é educação realizada através de processos individuais e coletivos, de forma contínua e permanente – tanto nas esferas formais como não formais de ensino – que possibilitem a redefinição do ser humano como parte da natureza, sem estabelecer identificações reducionistas. Esses processos deverão demandar o estabelecimento de uma nova ética, potencializando ações que visem à atuação política consciente e transformadora dos cidadãos. Por fim, precisam implicar a inclusão da dimensão ambiental nos currículos escolares, de forma transdisciplinar.

Assim, pode-se resumir que audiência pública, no âmbito ambiental, é um instrumento essencial no procedimento do licenciamento ambiental, possuindo a finalidade de tornar públicas as informações técnicas contidas no Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), promovendo a participação popular, ao permitir que cidadãos, comunidades afetadas e entidades da sociedade civil expressem suas opiniões, preocupações e sugestões, apoiando assim a tomada de decisões ao propiciar ao órgão ambiental subsídios para uma decisão mais legítima, informada e alinhada ao interesse público. Ainda, o instrumento da audiência pública tem como finalidade evitar conflitos socioambientais ao envolver a comunidade desde as etapas iniciais, reduzindo a possibilidade de controvérsias posteriores.

Prosseguindo no âmbito dos instrumentos extrajudiciais que visam possibilitar a participação popular no cumprimento do dever de proteção ambiental, observa-se agora a consulta pública, amplamente utilizada no Brasil para promover a interação entre o poder público e a sociedade civil na formulação de políticas públicas e na tomada de decisões, especialmente na área ambiental. Sobre sua definição, segundo Saab “a consulta pública é mecanismo participativo, consultivo e aberto, mas tem prazo definido e envolve a apresentação de contribuições dos participantes por escrito” (Saab, 2022, p. 14).

Em que pese a definição acima, verifica-se não haver um consenso na doutrina, assim, para Alves (2009. p. 122):

Nesse contexto, a consulta pública vem se consolidando como mecanismos de participação democrática na administração pública. Através dela, os assuntos de interesse coletivos são debatidos antes de se transformarem em normas. Entretanto, não obstante a legislação

existente que trata de consulta pública, percebe-se a ausência de uma conceituação legal desse instrumento de participação popular.

Observa-se ainda a confusão que pode ser feita entre o instrumento da consulta pública e o da audiência pública, visto a ausência de uma definição específica para consulta, e que resulta em diferentes posições na doutrina. Para Binenbojm (2006), por exemplo, os dois instrumentos possuem a mesma função, de concretizar o princípio da publicidade e viabilizar a participação de indivíduos, diferindo apenas na forma de realização. Na mesma linha de raciocínio, Perez (2004), entende que a consulta pública possui um procedimento mais simples que da audiência pública, mantendo a mesma eficiência do ponto de vista da participação, inexistindo apenas o princípio da oralidade na consulta.

Contudo, além da diferenciação na forma de realização, nota-se uma questão do momento de aplicação de cada uma, assim nas palavras de Perez (2004, p. 177):

(...) a consulta pública consiste em procedimento de divulgação prévia de minutas de atos normativos (de interesse geral), visando que, no prazo determinado pela Administração, (...) todos os eventuais interessados ofereçam críticas, sugestões de aperfeiçoamento ou peçam informações e resolvam dúvidas a seu respeito.

A fim de evidenciar a diferença do momento de aplicação, necessário observar o instrumento pelo seu regime jurídico, assim, o art. 29, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)<sup>23</sup>, trata do regime geral da consulta pública como condição prévia para a edição de atos normativos por autoridade administrativa. Verifica-se aqui ser uma norma de caráter geral para o direito público, confirmando que a autoridade administrativa responsável pelo ato deve consultar os interessados, avaliar as manifestações recebidas e respondê-las para cumprir o dever de motivar o ato normativo.

Em análise aprofundada ao art. 29, da LINDB, cumpre esclarecer quais são os “atos normativos” referidos, bem como a quem se destina. Nesse sentido, os atos normativos sujeitos à regra do art. 29 são todos aqueles editados por autoridade administrativa que tenha caráter geral e abstrato, como por exemplo

---

<sup>23</sup> Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão. (BRASIL, 1942)

regulamentos, portarias, resoluções, circulares ou qualquer outra espécie que afete direitos dos particulares. Acerca do tema, Monteiro (2016, p. 238) explica:

A Administração Pública produz um número imenso de normas, infinitamente superior ao produzido pelo legislativo. Num rápido esforço é possível listar a atuação das agências reguladoras, em todas as esferas federativas; a Administração direta; os órgãos que não receberam o nome de agência, mas regulam setores específicos (ex. CVM, BACEN, CONAMA, IBAMA, IPHAN...). São normas para a orientação geral de diferentes setores econômicos regulados (telecom, energia, sistema financeiro...); para a preservação da segurança, do meio ambiente e da saúde pública; para regulamentação de trânsito; para o licenciamento ambiental; para comercialização de medicamento e assim por diante.

O objetivo da norma estabelecida pela LINDB pode-se resumir então na padronização do dever de realização de consulta pública, independente da área em que a autoridade administrativa atue, nos casos em que o direito de particulares seja afetado. Ainda, serve como medida democrática de participação popular sobre a criação, pela Administração Pública, de inúmeras normas, servindo como um entrave a possibilidade de criação de normas que possam ferir questões econômicas, sociais e ambientais. Assim, para Folgosi (2004, p. 31):

Ampla publicidade aos elementos que serão levados em consideração na elaboração do ato estatal. Minutas do ato, planilhas, explicações sobre a técnica, quantitativos esclarecimentos, depoimentos de técnicos, laudos técnicos etc., tudo deve ser aberto. Se a Administração Pública já tiver escolhas, deve demonstrar as razões e os motivos de tais escolhas, para que a sua discricionariedade seja avaliada.

Em comparação novamente ao instrumento da audiência pública, percebe-se que sobre a consulta pública tem-se a participação popular no momento de elaboração das normas pela Administração Pública, não sendo o caso de análise de um empreendimento de um particular que possua potencial poluidor, mas do controle social das medidas impostas pelo poder público. Claro que a audiência pública também pode ser imposta no processo de tomada de decisões administrativas ou legislativas, conforme já mencionado, contudo, no caso da consulta pública, observa-se sua utilização em face do dever de motivação de ato normativo, decorrente do cumprimento do devido processo legal.

Sobre essa característica da consulta pública que a difere da audiência pública, Sundfeld e Câmara (2011) foram pioneiros ao defender que a Administração Pública tem o dever de motivar seus atos normativos. Para eles, o devido processo legal assegura aos interessados o direito de conhecer a fundamentação desses atos, argumentando que não é razoável limitar a aplicação desse princípio apenas às decisões administrativas individuais e concretas, excluindo as de caráter geral, como os atos normativos, ao que indicam que "a diferença de tratamento não faria sentido, pois, tanto numa situação quanto na outra, direitos individuais podem ser afetados." (Sundfeld; Câmara, 2011, p. 59).

O dever de motivação da Administração na edição de atos normativos decorre diretamente do artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal<sup>24</sup>. Assim, sempre que houver interferência da Administração Pública na esfera de direitos dos administrados, surge a obrigação de fundamentar esses atos normativos. Sobre o tema, Monteiro (2016, p. 231) atesta que:

O dever de motivar atos administrativos normativos, a seu turno, só é legitimamente cumprido se a Administração der acesso a todos os elementos que embasaram a sua provocação regulatória. Portanto, dar acesso a todos os elementos que suportam a minuta de ato normativo é condição necessária para o exercício do direito de defesa dos interesses por ela atingidos.

Verifica-se então como a consulta pública possui papel essencial na elaboração dos atos administrativos normativos, tanto individuais como de caráter geral, visto que é a partir dela que se encontra o caminho/procedimento do qual se materializa a efetiva motivação dos atos normativos da Administração. Ou seja, ainda que ainda existam outros instrumentos de participação popular no processo administrativo, novamente pegando-se o exemplo da audiência pública, só quanto a consulta pública pode-se dizer ser um dever de caráter obrigatório imposto à Administração Pública, sendo necessária a realização de consulta pública prévia à publicação de ato administrativo normativo, ao que sem ela estar-se-ia diante de um ato unilateral, que ao olhar do dever de motivação não é possível.

---

<sup>24</sup> LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; (BRASIL, 1988)

Quanto a esta impossibilidade, aplica-se ainda a ideia do art. 20, da LINDB, que determina “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.” (Brasil, 1942). Tem-se então, a partir do artigo destacado, o fortalecimento da noção de que não serão aceitas motivações vazias, apenas retóricas ou principiológicas, devendo os atos normativos administrativos estarem instruídos pelo princípio do devido processo legal, garantindo a ampla defesa dos interessados (administrados que vão ser afetados pelo ato administrativo), do qual a consulta pública serve como o caminho para concretizar esta defesa, podendo-se inclusive realizar a comparação entre o instrumento de defesa judicial da contestação, tratando-se aqui, contudo, do âmbito extrajudicial e com relação ao ato da Administração Pública.

Portanto, a consulta pública é uma das etapas da produção normativa/regulatória, possuindo característica de instrumento necessário, visto o dever obrigatório imposto a Administração, que deve permitir a ampla discussão de propostas, garantido a efetividade da participação popular na tomada de decisões. Cabe, entretanto, tecer alguns pontos sobre sua aplicação na área ambiental, como também sobre o seu procedimento, a fim de cumprir com o objetivo do presente trabalho.

A aplicação no meio ambiental da consulta pública ocorre, visto o que foi demonstrado acima, quando os atos normativos administrativos tratem sobre questões que venham a afetar o meio ambiente. Nesse aspecto, o instrumento da consulta pública reforça certos princípios e direitos observados neste trabalho, quais sejam, o caráter participativo, reforçando a ideia da democracia participativa e da participação popular, o amplo acesso à informação, sendo inclusive uma característica essencial da consulta pública em consonância com o princípio da transparência administrativa e por fim, o caráter preventivo do instrumento, relacionando-se com o princípio do direito ambiental da prevenção.

O princípio da prevenção, por sua vez, aplica-se quando já existem indícios concretos e científicos de que determinada atividade ou empreendimento pode causar impactos ambientais adversos, exigindo medidas antecipadas para evitar a ocorrência de danos. Trata-se, assim, de agir antes

que o dano ocorra, com base em evidências consolidadas. Assim, Amado (2011, p. 40) atesta:

Por este princípio, implicitamente consagrado no artigo 225, da CRFB, e presente em resoluções do CONAMA, já se tem base científica para prever danos ambientais decorrentes de determinada atividade lesiva ao meio ambiente, devendo-se impor ao empreendedor condicionantes no licenciamento ambiental para mitigar ou elidir os prejuízos. Ele se volta a atividades de vasto conhecimento humano (risco certo, conhecido ou concreto), em que já se definiram a extensão e a natureza dos danos ambientais, trabalhando com uma boa margem de segurança.

Já, cumpre diferenciar o princípio da prevenção com o princípio da precaução, que é acionado diante de incertezas científicas quanto à existência ou à extensão de potenciais riscos ambientais. Nesse caso, a falta de certeza científica não deve ser utilizada como justificativa para postergar a adoção de medidas protetivas. Em síntese, enquanto a prevenção é baseada no conhecimento consolidado, a precaução atua na dúvida, priorizando a proteção do meio ambiente frente à incerteza científica. Ambos convergem no objetivo de evitar danos ambientais, promovendo uma gestão responsável dos recursos naturais, conforme explica Amado (2011, p. 41):

Assim, a incerteza científica milita em favor do meio ambiente e da saúde (*in dubio pro natura ou salute*). A precaução caracteriza-se pela ação antecipada diante do risco desconhecido. Enquanto a prevenção trabalha com o risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato ou potencial.

Desse modo, pode-se dizer que o princípio da prevenção se relaciona mais diretamente com a consulta pública ambiental, do que o princípio da precaução, uma vez que este é um mecanismo que permite identificar, de forma antecipada, os potenciais impactos negativos de atividades ou empreendimentos sobre o meio ambiente. A consulta pública, ao garantir a participação da sociedade e a ampla divulgação de informações, colabora para que órgãos públicos, especialistas e cidadãos possam apontar riscos ambientais já conhecidos e propor medidas para mitigá-los antes que o dano ocorra. Assim, a consulta pública funciona como uma ferramenta preventiva, permitindo que decisões sejam tomadas com base em dados concretos e na integração de

diferentes perspectivas, assegurando a aplicação efetiva do princípio da prevenção na gestão ambiental.

Agora, em relação ao procedimento da consulta pública no Brasil, verifica-se não ser o caso de uma forma única de realização, o que é uma característica normal dos procedimentos/instrumentos extrajudiciais, em face do princípio da flexibilidade procedimental. Assim, para Alves (2008, p. 123):

Ponto nebuloso sobre o instituto da consulta pública é a ausência de um *iter* procedimental único para a consulta pública. Cada órgão é o responsável pelo estabelecimento de seu procedimento (regras para projeto de norma em consulta, prazos, formas de recebimento de manifestações, forma de análise dessas manifestações, resposta aos manifestantes, etc.), restando aos interessados em participar desse processo democrático, o ônus de aprender e compreender as diversas regras que são postas.

A ausência de um *iter* procedimental único para a consulta pública revela uma fragilidade na normatização desse instrumento de participação democrática. Ao delegar a cada órgão a competência para definir suas próprias regras, prazos e formas de recepção e análise das manifestações, cria-se um ambiente de insegurança jurídica e dificuldade de acesso, pois os interessados precisam compreender uma multiplicidade de normativas distintas para exercerem seu direito de participação.

Essa fragmentação do procedimento pode comprometer a efetividade da participação popular, contudo, observa-se a adoção de diretrizes gerais unificadas, que geram um mínimo de padronização procedimental, favorecendo a transparência, a previsibilidade e a segurança dos participantes, além de potencializar o controle social e a qualidade da normatização estatal. Desse modo, como diretrizes gerais, tem-se os princípios da transparência e da publicidade, que por sua vez, dividem o procedimento da consulta pública em duas fases.

O primeiro passo do procedimento de consulta pública, conforme menciona Binenbojm (2006) é a elaboração, pelo órgão competente, de uma minuta de norma a ser submetida à apreciação da sociedade por um prazo determinado. Tradicionalmente, a divulgação da consulta ocorre por meio do Diário Oficial. No entanto, com o avanço da tecnologia, tornou-se comum a utilização da internet, permitindo que os órgãos disponibilizem as minutas e recebam contribuições por meio de seus sites institucionais.

A segunda etapa consiste na análise das manifestações enviadas e na resposta aos participantes do processo. Nesse contexto, nota-se a aplicação do princípio da motivação dos atos administrativos, mencionado anteriormente, visto que exige da administração pública a apresentação das justificativas fundamentadas para o acolhimento ou rejeição das sugestões recebidas.

Cumprir mencionar que, diferente da audiência pública, a consulta pública pode possuir caráter consultivo, deliberativo e até fiscalizatório, contudo, apesar do administrado participar com sugestões e críticas à minuta da norma, não há garantia de que sua participação será de fato acatada pela administração pública. Nesse sentido, reforça-se a importância da observância ao princípio da motivação dos atos administrativos, anteriormente mencionado, pois impõe à administração pública o dever de fornecer uma resposta fundamentada ao cidadão que participou do processo. Essa exigência evita que a consulta pública se torne um mero formalismo, garantindo sua efetividade como instrumento legítimo de participação popular, conforme menciona Godoy (2004, p. 15):

Qual o efeito prático das decisões originárias de uma consulta pública? Indaga-se, portanto, se o regime democrático adotado pelo Brasil admite a faculdade de participação efetiva da sociedade. Então, por que sua participação não vincula o administrador? E por que não garantir o direito do participante da consulta em ver a sua contribuição acatada e fundamentada ou justificada pelo seu não acatamento? Tais questões, por certo, implicariam um comprometimento maior do Poder Público em tornar suas ações transparentes e públicas.

Em se tratando especificamente ao procedimento da consulta pública, ainda que não exista uma forma de realização única, com base no que foi apresentado e seguindo a ideia das fases que norteiam o procedimento, pode-se conceber sua aplicação a partir da elaboração da minuta de uma norma, em se tratando da área ambiental, uma norma que possa tanto causar um eventual dano, como apenas que verse sobre a matéria em geral, ao que será divulgada a população, com abrangência relacionada ao alcance da norma (abrangência nacional, estadual, municipal e até mesmo local dentro de um município). Assim, após a divulgação e o recebimento das contribuições escritas pelos participantes, se passará a segunda fase de análise e resposta pela administração pública do motivo pelo acolhimento ou rejeição das sugestões apresentadas.

A fim de facilitar a realização, tem-se o resumo das fases mencionadas pelo Quadro 4.

Quadro 4 - Resumo do Procedimento da Consulta Pública

Fase	Descrição
1ª Fase: Divulgação e Recebimento de Contribuições	O órgão normatizador elabora a minuta da norma e a submete à apreciação pública por um prazo determinado. A publicidade ocorre tradicionalmente no Diário Oficial e, atualmente, também pela internet, permitindo o envio de manifestações pelos interessados.
2ª Fase: Análise e Resposta	As manifestações recebidas são analisadas pelo órgão responsável. Em observância ao princípio da motivação dos atos administrativos, a administração deve fundamentar as razões para o acolhimento ou rejeição das sugestões apresentadas, garantindo transparência e legitimidade ao processo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Realizada a análise sobre o instrumento da consulta pública, cabe verificar o último dos instrumentos extrajudiciais selecionados neste trabalho, a fim de demonstrar como a participação popular pela defesa do meio ambiente pode ser realizada, em cumprimento ao dever estabelecido pela Constituição Federal de 1988, especificamente em nível local. Tem-se então o instrumento da participação em conselhos de meio ambiente, que diferente da audiência pública e da consulta pública, é voltado especificamente para questões locais dos municípios. Desse modo, Ferreira e Fonseca (2014, p. 240) acentuam:

Atualmente, existem vários mecanismos legais que preceituam a participação da sociedade na condução das decisões em torno das questões ambientais. Na esfera local, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente merecem uma atenção especial, uma vez que constituem um importante mecanismo de participação da comunidade na gestão ambiental local. Os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, também conhecidos na forma abreviada CODEMA, têm como finalidade assessorar o poder executivo nas questões ambientais.

O avanço das práticas ambientais predatórias tem impactado significativamente as condições ambientais das cidades, resultado tanto de atividades humanas quanto de condutas inadequadas por parte de governantes e moradores. O ecossistema urbano é especialmente vulnerável às intervenções

antrópicas, que frequentemente provocam desequilíbrios ambientais severos, muitas vezes de caráter irreversível. Necessário assim a criação de um instrumento que possibilite a atuação popular, em nível local, a fim de frear a prática antropocêntrica de transformar as cidades em centros econômicos voltados apenas a suprir as necessidades humanas de consumo. Assim, para Rech (2020, p. 68):

Na realidade, nas nossas cidades a natureza é objetivada, os espaços verdes são mais valiosos quando ocupados por prédios e fábricas. Essa cultura não admite qualquer relação ética com a natureza, porque o espaço urbano é local de criação humana, e a cidade é lugar de homem “civilizado” e não de mato e animais. Essa relação equivocada com o meio ambiente torna as nossas cidades fruto de uma ética antropocêntrica, que coloca o homem no centro do universo e de todos os interesses, e ignora a importância das demais formas de vida e os ecossistemas.

Os perigos ambientais consequentes das práticas predatórias realizadas nas cidades ganham ainda mais força a partir da mentalidade consumocêntrica, conforme apontam Pereira e Calgaro (2021). Esse modelo de consumo, fortemente influenciado pelo capitalismo, muitas vezes ignora o equilíbrio ambiental e os impactos climáticos em seus cálculos econômicos. Assim, observa-se um aspecto positivo da participação em conselhos de meio ambiente, aqui já aproveitando a nomenclatura que a une com a sua aplicação em nível municipal, qual seja, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA ou CMMA), de permitir que a população possa se sentir pertencente às tomadas de decisão dentro de suas comunidades, conforme destacam Pereira e Calgaro (2021, p. 191):

A sociedade contemporânea se baseia num hiperconsumismo, cujo meio ambiente vem sendo deixado de lado, para se atender, apenas, ao poder econômico. O que se tem verificado é que existe a necessidade de alteração da consciência social, econômica e política, na qual os governantes, nos espaços urbanos, se voltem para políticas públicas locais dentro da denominada Democracia Participativa. Através dessa ideia, se permite que as pessoas das cidades possam se sentir pertencentes às tomadas de decisão, o que infere na forma como as mesmas serão tomadas, porque é nas cidades, que os problemas se tornam mais fortes.

A democracia participativa, conforme tratada neste trabalho, surge como uma possibilidade de combate as práticas do modelo capitalista de consumo, somada ao sentimento de pertencimento e ao direito/dever da sociedade de

proteger o meio ambiente, seja o rural, urbano, paisagístico entre outros mencionados pela Política Nacional do Meio Ambiente, criando o plano de fundo ideal para que a participação no COMDEMA tenha a efetividade necessária para estimular a alteração da consciência social, econômica e política. Claro que existem críticas a real efetividade dos conselhos, conforme menciona Lema quando alerta que “a simples criação de conselhos não representa que sua finalidade seja cumprida; a sua composição também não representa a real participação dos atores” (Leme, 2010, p. 40), contudo, a efetividade dos conselhos não se resume à sua criação formal, mas depende de sua composição representativa em conjunto com o engajamento dos atores envolvidos.

Sem uma participação equitativa e ativa, há o risco de que esses órgãos se tornem meramente simbólicos, sem influência concreta nas decisões públicas. Para garantir sua legitimidade, é essencial que haja pluralidade, transparência e mecanismos que assegurem a escuta e a consideração das contribuições da sociedade, cuidados que não apenas se restringem a participação nos conselhos municipais de meio ambiente, mas que, conforme evidenciado neste capítulo, se aplicam também aos instrumentos da audiência pública e consulta pública.

Acerca do regime jurídico do COMDEMA, trata-se de um órgão da administração pública municipal no qual a sociedade civil pode participar de forma direta. Pegando o exemplo da cidade de Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul<sup>25</sup>, o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente tem a função de um órgão consultivo, deliberativo, fazendo parte integrante da estrutura Administrativa Municipal. Criado pela Lei Municipal nº 5.401 de 08 de maio de 2000, tem o papel, na gestão da administração pública em nível municipal, de:

- a) propor ao Prefeito diretrizes e políticas municipais do meio ambiente, acompanhando sua execução;
- b) avaliar e opinar sobre planos, programas e projetos de lei de desenvolvimento municipal;
- c) participar da elaboração do Diagnóstico Ambiental Municipal; propor a criação de unidades de conservação;

---

<sup>25</sup> Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA). Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/gestao/conselhos/conselho-de-defesa-do-meio-ambiente-comdema>

d) estimular e acompanhar o inventário dos bens que constituirão o patrimônio ambiental do Município; dentre outros.

Composto por 26 membros, entre titulares e suplentes, o conselho municipal de Caxias do Sul ainda conta com representantes das entidades governamentais, como exemplo da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMA), Secretaria Municipal de Educação (SMED), Serviço Autônomo Municipal de Água e Esgoto (SAMA), Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico e Inovação (SDEI), entre outros, bem como de representantes das entidades não governamentais, como a Universidade de Caxias Do Sul (UCS), Câmara de Indústria, Comércio e Serviços de Caxias do Sul (CIC Caxias), Sindicato dos Trabalhadores Agricultores Familiares de Caxias do Sul (STAF), e demais representantes.

Verifica-se, conforme demonstrado acima, a multidisciplinariedade do direito ambiental e sua complexidade material, que necessita conciliar diversas áreas, além de trabalhar com questões políticas e sociais. Assim, segundo Cava e Souza (2021, p. 23):

Apesar de ser um órgão ligado ao Poder Executivo, o Conselho deve ser representativo dos setores envolvidos e interessados na gestão ambiental do município. Assim, ao abrir o edital para convidar instituições e atores sociais a integrarem o Comdema, vale ressaltar a importância da participação plural da sociedade civil, favorecendo a presença de moradores e diversos setores, como o turístico, o pesqueiro e o ambiental. Por parte da gestão pública, também é essencial ter uma representação multidisciplinar, incluindo áreas como infraestrutura, saúde e educação, por exemplo.

Em relação ao procedimento, assim como na consulta pública, pode variar conforme cada órgão municipal, sendo definido pelo regimento interno aprovado na primeira reunião após a posse dos membros do COMDEMA. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (2017), o regimento interno é um documento que estabelece a estrutura e o funcionamento do Conselho, suas competências e formas de organização. Nele, devem constar as finalidades e atribuições do COMDEMA, sua estrutura básica, a composição com a distribuição dos membros entre os diversos setores, além das regras sobre os deveres, funções e mandato dos conselheiros e do presidente.

Quanto a participação especificamente falando, o primeiro passo é verificar a existência e composição do COMDEMA no município de interesse,

caso o regimento permita, é possível se inscrever como representante da sociedade civil. Além disso, qualquer cidadão pode acompanhar e contribuir nas reuniões abertas ao público, onde são discutidas questões ambientais relevantes. Essas reuniões também servem como espaço para promover consultas e audiências públicas sobre temas que demandam maior atenção. Segundo o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), além de cidadãos individuais, podem participar associações de moradores, grupos de condutores ambientais, organizações de turismo local, agricultores, colônias de pescadores, associações de marisqueiras e instituições voltadas à cultura, educação e conservação ambiental.

Sobre a efetividade dos Conselhos, para Philippi Jr (1999, p. 130):

As experiências existentes mostram que, apesar de todas as dificuldades inerentes ao tema e ao conflito com poderosos interesses econômicos, os Conselhos têm tido um papel relevante e crescente na política, passando inclusive, em muitos casos, da marginalidade inicial à centralidade das decisões que afetam os interesses coletivos.

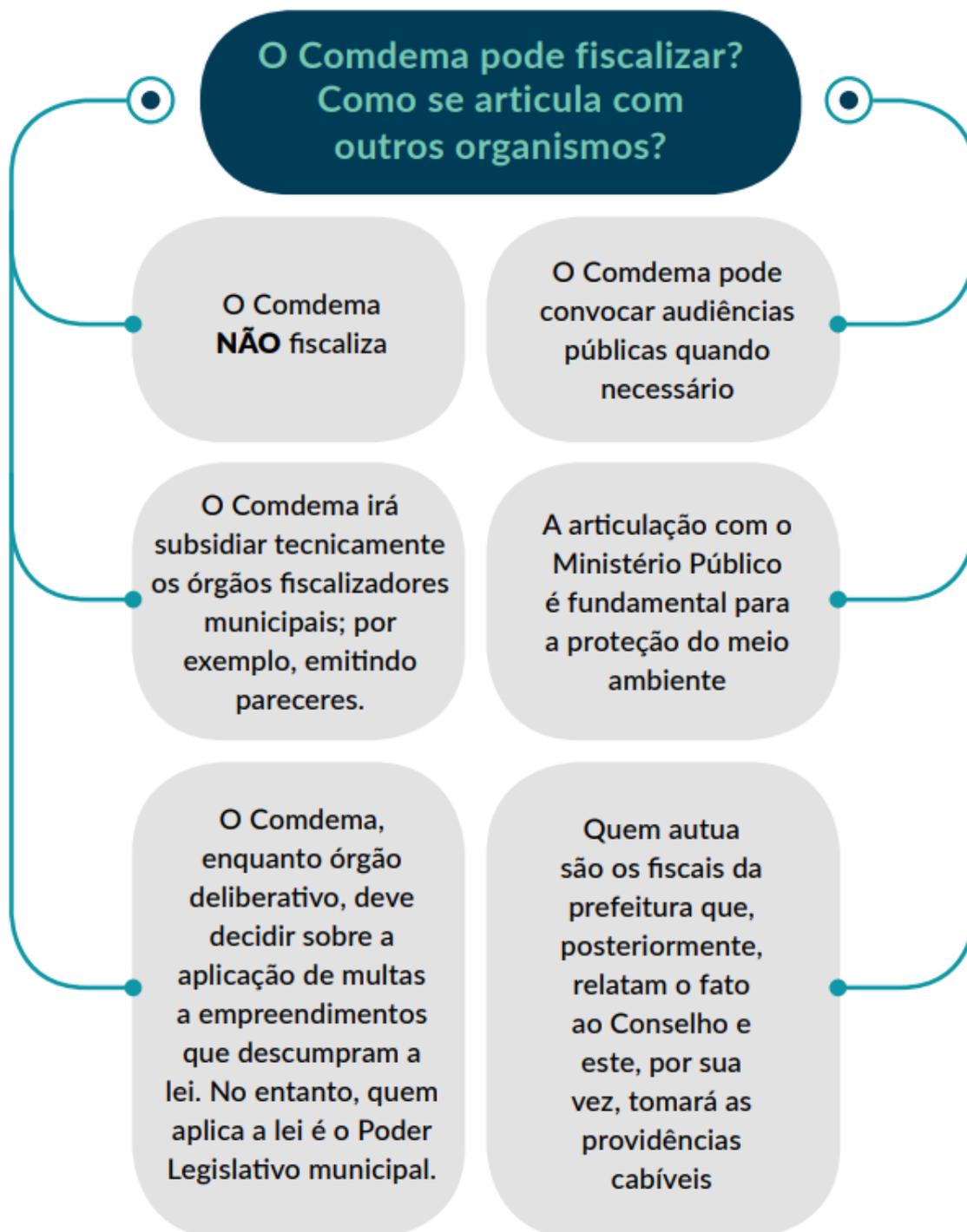
Há também o entendimento de que, conforme Souza e Novicki “a mera existência dos CMMA não garante o encaminhamento democrático da política ambiental e da consequente participação sociopolítica em seu interior” (Souza e Novicki, 2010, p. 53). De um lado, se reconhece que, apesar dos desafios e da influência de interesses econômicos, esses conselhos têm ganhado relevância e assumido uma posição central nas decisões ambientais, fortalecendo a governança democrática. Por outro lado, alerta-se que sua mera existência não assegura, por si só, um processo decisório efetivamente democrático, tampouco garante a participação ativa da sociedade na definição das políticas ambientais.

Do ponto de vista jurídico, a efetividade dos Conselhos depende da concretização dos princípios da participação democrática, da transparência e da publicidade, conforme previstos no artigo 225 da Constituição Federal, que estabelece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos e impõe ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo. Além disso, a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) reforça a importância da participação social na gestão ambiental. No entanto, para que os Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) cumpram sua função de forma legítima, é necessário garantir regras claras para a representatividade dos setores envolvidos, mecanismos que possibilitem uma participação qualificada e,

sobretudo, o compromisso do poder público em acatar e justificar as decisões tomadas no âmbito desses conselhos.

Assim, enquanto a primeira colocação destaca a evolução positiva dos CMMA, a segunda traz um alerta necessário: sem estruturação adequada, compromisso governamental e participação social efetiva, esses conselhos correm o risco de se tornarem meramente simbólicos, sem impacto real na formulação de políticas públicas ambientais. No quesito prático dentro da organização da administração pública, os conselhos não podem fiscalizar, mas atuam de forma subsidiária com o poder legislativo municipal e o Ministério Público, conforme demonstrado na Figura 5, retirada da cartilha elaborada pelo ICMBio.

Figura 5 - Relação entre o COMDEMA e a Administração Pública Municipal



Fonte: ICMBio (2021).

A existência dos conselhos nos municípios favorece a participação popular na proteção do meio ambiente em nível local, permitindo que a sociedade exerça seu direito/dever a um meio ambiente saudável. Embora haja críticas quanto à sua efetividade, esses conselhos viabilizam a colaboração da

coletividade na tomada de decisões ambientais, auxiliando o poder público e concretizando o princípio constitucional da gestão compartilhada entre sociedade e Estado na defesa ambiental, além de incentivar o sentimento de pertencimentos dos cidadãos com os locais onde vivem. Nesse sentido, Nunes, Philippi Jr. e Fernandes afirmam (2012, p. 50):

A democratização e municipalização da gestão ambiental, preconizada pela legislação nacional, oferece oportunidade para que os interesses locais e as peculiaridades ecológicas, econômicas e sociais de cada região sejam levados em consideração no processo de gestão, rumo à promoção da saúde pública e ambiental. Em vista do caráter descentralizado e democrático da Constituição Federal Brasileira, aliada à Política Nacional do Meio Ambiente, esforços devem ser realizados para a construção e consolidação de espaços de atuação da sociedade, associados a atividades de educação ambiental e à articulação política dos municípios entre si e com o Estado.

Observa-se como os instrumentos extrajudiciais, como a audiência pública, a consulta pública e a participação em conselhos de meio ambiente, desempenham um papel fundamental na defesa ambiental ao viabilizarem a atuação direta da coletividade. Por meio da democracia participativa, esses mecanismos permitem que a sociedade influencie decisões e políticas ambientais, garantindo maior transparência e controle social sobre as ações do poder público e do setor privado. Além disso, o acesso à informação ambiental assegura que os cidadãos estejam devidamente informados sobre os impactos ambientais de projetos e políticas, possibilitando uma participação qualificada e efetiva.

No entanto, a eficácia desses instrumentos depende tanto do compromisso da administração pública em garantir sua efetiva aplicação quanto do engajamento da sociedade em utilizá-los ativamente. Sem a devida estruturação, publicidade e resposta adequada às manifestações populares, esses mecanismos correm o risco de se tornarem meros símbolos de proteção ambiental, sem impacto real sobre as decisões políticas e administrativas. Da mesma forma, a falta de interesse e mobilização da coletividade pode enfraquecer sua legitimidade, resultando em consultas esvaziadas e conselhos inoperantes. Portanto, para que esses instrumentos cumpram sua função, é essencial que o poder público assegure sua efetividade e que a sociedade exerça seu papel de participação ativa e fiscalizadora.

### 3.3. INSTRUMENTO JUDICIAL DA AÇÃO POPULAR

Embora os instrumentos extrajudiciais sejam essenciais para a defesa preventiva e participativa do meio ambiente, sua ineficácia ou omissão pode demandar a atuação do Poder Judiciário. Nesse contexto, a ação popular surge como um importante mecanismo jurídico à disposição dos cidadãos para questionar atos lesivos ao meio ambiente praticados por agentes públicos ou privados. Desse modo, Polesso e Paes (2016, p. 201) afirmam:

A ação popular ambiental é um dos mecanismos protetivos do meio ambiente que possibilitam a participação do cidadão de forma a intervir, senão na consecução dos processos decisórios, ao menos por meio da via de controle corretivo ou preventivo, nas ações que se consubstanciam danosas aos interesses metaindividuais ilegitimamente atingidos.

Prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal de 1988<sup>26</sup>, a ação popular é uma forma direta na defesa do meio ambiente, por intermédio do processo jurisdicional, atribuindo a qualquer cidadão a possibilidade de ser parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo, a diversos bens e valores, entre os quais o meio ambiente e o patrimônio histórico-cultural. Cabe, contudo, tratar acerca do termo “qualquer cidadão”, uma vez que, segundo a Lei da Ação Popular (LAP) nº 4.717/1965, a propositura de demandas é garantida ao cidadão brasileiro que exerça seus direitos políticos, ou seja, que possui condição de eleitor.

Segundo Mirra (2010), tem sido questionada essa exigência, à luz do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal, pois a expressão “todos” sugere que, no contexto da participação popular ambiental, a noção de cidadão no Brasil deve abranger qualquer indivíduo que integre a sociedade. Isso inclui tanto os nacionais quanto os estrangeiros residentes no país, reconhecendo-lhes, sem discriminação, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, independentemente de possuírem o direito de votar e ser votado. Para Paes e Polesso, “quando o constituinte estendeu a “todos” o direito ao meio ambiente, também atribuiu a “todos” o direito à educação, à saúde, à cultura; vale dizer,

---

<sup>26</sup> 'Artigo 5º, LXXIII – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público' [...] (BRASIL, 1988).

atribuiu esses direitos a qualquer indivíduo, votante ou não.” (Paes; Polesso, 2016, p. 195).

Ocorre que, além do reconhecimento do direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, independentemente do direito ao voto, há também o dever da coletividade e do poder público de protegê-lo e preservá-lo. Essa distinção é fundamental, pois a obrigação de defesa do meio ambiente não recai sobre todos que possuem esse direito, mas apenas sobre aqueles legitimados para atuar juridicamente. Como destaca Meireles (2000), apenas os cidadãos *stricto sensu* — ou seja, os nacionais que possuem direitos políticos — têm legitimidade para propor ação popular.

A exigência da capacidade eleitoral como pré-requisito para a propositura de ação popular fundamenta-se na necessidade de que o legitimado seja um cidadão em pleno exercício de seus direitos políticos. Essa condição garante que o autor da ação tenha participação efetiva no processo democrático, refletindo o compromisso com os interesses coletivos e a defesa do patrimônio público. Dessa forma, quem não possui capacidade eleitoral não demonstra o envolvimento necessário com a coletividade e o ordenamento democrático para propor medidas de proteção ao interesse público, o que não significa dizer que esse cidadão não mereça viver em um ambiente sadio e ecologicamente equilibrado. Em concordância à limitação ativa da ação popular, Silva (2011, p. 115), atesta:

Quando a Constituição diz qualquer cidadão pode propor ação popular, está restringindo a legitimidade para a ação popular apenas aos nacionais no gozo dos direitos políticos, ao mesmo tempo em que recusa aos estrangeiros e às pessoas jurídicas, entre estas os partidos políticos.

A limitação da legitimidade para a propositura da ação popular aos cidadãos em pleno gozo de seus direitos políticos reflete a intenção de assegurar que esse instrumento seja utilizado por aqueles que possuem vínculo jurídico e político com o Estado. Essa restrição busca garantir a efetividade da ação popular, evitando seu uso indiscriminado por estrangeiros ou pessoas jurídicas, e reforçando seu caráter democrático como um meio de controle social exercido diretamente por cidadãos comprometidos com a ordem jurídica e o interesse público.

Elucidada a questão sobre a legitimidade ativa da ação popular, Bolzan de Moraes (1996, p. 193) ressalta que:

A ação popular é um instrumento jurídico colocado à disposição do cidadão, e só a ele, para coibir a prática de atos lesivos produzidos contra os bens especificados na norma constitucional. Tem ela conteúdo transindividual, embora a legitimação que atribua seja individual, uma vez que os benefícios produzidos e/ou prejuízos evitados não serão incorporados ao patrimônio do litigante com exclusividade, mas comporão como que um patrimônio comum solidariamente titularizado e usufruível pela sociedade como um todo distinto.

Voltada à proteção de direitos transindividuais, a ação popular está inserida no direito processual constitucional, com forte relação com o direito administrativo e ambiental. Esse instrumento confere ao cidadão, em pleno gozo de seus direitos políticos, legitimidade para anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Com base no seu regime jurídico, embora seja uma espécie de ação coletiva, conforme destaca Dinamarco (1994), a ação popular possui características próprias, como a legitimidade ativa exclusiva do cidadão, diferindo da ação civil pública, que pode ser proposta pelo Ministério Público, Defensoria Pública e associações. Além disso, enquanto a ação popular possui previsão específica, as ações civis coletivas são reguladas pela Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985) e pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

Quanto a legitimidade passiva, a ação popular pode ser proposta contra qualquer agente público ou entidade que tenha praticado atos lesivos ao interesse público, incluindo empresas privadas vinculadas ao poder público. No caso específico da proteção ambiental, Wedy (2015) identifica três categorias de réus: a) pessoas jurídicas públicas ou privadas mencionadas no artigo 1º da LAP, ou seja, aquelas que detêm a titularidade do patrimônio ambiental afetado; b) responsáveis pela prática do ato lesivo, potencialmente lesivo ou que, por omissão, tenham causado dano ambiental; e c) pessoas diretamente beneficiadas pelo ato lesivo ao meio ambiente.

Sobre a finalidade da ação popular, conforme atesta José Afonso da Silva (2016), aplica-se a ela os princípios da legalidade, da moralidade administrativa e supremacia do interesse público, enquanto sobre a sua efetividade, verifica-se

a aplicação do princípio da participação popular, que reconhece o cidadão como agente fiscalizador da administração pública, garantindo o controle social sobre os atos estatais, bem como o princípio da responsabilização estatal e privada, permitindo a responsabilização tanto de agentes públicos quanto de particulares que contribuam para atos lesivos ao interesse público. Tais princípios ganham ainda mais relevância, visto a natureza transindividual e coletiva da ação popular, incorporando a mentalidade jurídica ambiental, pelo qual Lunelli atesta que “o processo haverá de orientar-se a partir do reconhecimento que esse pensar ideológico ambiental ocupará o lugar central e determinante do próprio iter procedimental.” (LUNELLI, 2015, p. 28).

Sendo a ação popular um instrumento de defesa de direitos coletivos, conforme previsto na LAP, seu processo deve priorizar o interesse público e a proteção ambiental como valores fundamentais. O caráter coletivo desse mecanismo exige que o processo seja orientado por uma perspectiva ideológica voltada à tutela do meio ambiente, garantindo que cada etapa procedimental reflita a necessidade de preservar o equilíbrio ecológico e a sustentabilidade para as presentes e futuras gerações. Dessa forma, a proteção ambiental não é apenas um aspecto do processo, mas sua diretriz fundamental. Assim, segundo Wedy (2015, p. 86):

A posição doutrinária e jurisprudencial que reconhece a legitimidade do autor popular como extraordinária é mais consistente na medida em que coloca o mesmo como substituto da coletividade. É indubitoso que o direito a um meio ambiente equilibrado não pode ser tido como um direito material pessoal e individual do autor popular. Este direito trata-se de direito difuso, sem titular individual definido. O caso é de substituição processual, em especial na tutela do meio ambiente, porque o cidadão ao ajuizar a referida ação popular age em nome próprio em defesa de direito que não lhe pertence diretamente, mas sim a toda a coletividade. O direito ao meio ambiente preservado é um direito que pertence a toda a sociedade e não a um indivíduo isoladamente. O autor popular recebe autorização para agir em defesa da coletividade do art. 1º da Lei nº 4.717/1965 e, em relação ao meio ambiente, da própria Constituição Federal de 1988, em seu art. art. 5º, inc. LXXIII.

O direito coletivo tutelado pelo indivíduo na ação popular assegura tanto o dever constitucional de proteção ambiental quanto o direito da sociedade à preservação ecológica, voltando-se à anulação de atos lesivos, podendo ter caráter preventivo, quando ajuizada antes da ocorrência do dano, ou repressivo, buscando a reparação após sua concretização. Outro aspecto que reforça a

centralidade da proteção ambiental no processo é a ampliação dos efeitos da coisa julgada. Diferentemente das ações individuais, nas quais a coisa julgada se limita às partes envolvidas, nas ações coletivas, voltadas ao interesse público, seus efeitos alcançam toda a sociedade, assim, a decisão judicial torna-se imutável e oponível a qualquer cidadão ou juízo, possuindo efeitos constitutivo e condenatório, conforme reconhecido pela doutrina.

O pensar ideológico ambiental presente no procedimento da ação popular, contudo, não garante outro fator determinante, qual seja a participação da sociedade, visto que em vez de exercer diretamente sua cidadania por meio da propositura da ação popular, o indivíduo tende a recorrer às poucas instituições que ainda considera confiáveis, resultado de um modelo cultural marcado pelo acomodamento e pela desilusão com a democracia participativa. Nesse contexto, é comum a preferência pela denúncia de um dano ambiental ao Ministério Público, ante a busca pela participação direta através dos instrumentos disponibilizados pela legislação, o que explica a ampla utilização da ação civil pública para a proteção ambiental, conforme atestam Polesso e Paes (2016, p. 201):

Por outro lado, a construção de um Estado Democrático de Direito só ocorre com base na mais ampla e versatilizada participação da sociedade, exercitando plenamente os instrumentos inerentes à cidadania, e a ação popular ambiental consubstancia um mecanismo que possibilita a todo cidadão buscar a discussão de qualquer ilegalidade decorrente de conduta comissiva ou omissiva do Poder Público, inclusive do ente ministerial, quando este ajuíza ou deixa de ajuizar ações civis públicas que envolvam matéria ambiental de natureza complexa e ainda pendente de estudos científicos que assegurem a prevenção e a precaução necessárias à manutenção ou recuperação do meio ambiente, patrimônio que nos incumbe garantir para uma sadia qualidade de vida à presente e às futuras gerações.

Embora a utilização da ação popular seja, em certa medida, reduzida ou subestimada devido a inexistência de um costume de atuação prática, não se pode abrir mão de um instrumento essencial para a democracia direta, assegurado constitucionalmente ao cidadão. O exercício democrático deve ser constante, e a participação popular só será plenamente reconhecida quando incorporada ao cotidiano da cidadania. Diante disso, é essencial analisar os dados quantitativos disponíveis para compreender como a participação popular se manifesta no Brasil e de que forma o acesso à justiça incentiva os cidadãos

a proteger o meio ambiente. Além disso, deve-se considerar o papel das entidades da sociedade civil, como ONGs e associações ambientalistas, e dos programas de cooperação na efetivação desse direito/dever previsto na Constituição.

#### 4. ATUAÇÃO DA COLETIVIDADE NA TUTELA AMBIENTAL

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito de terceira geração<sup>27</sup>, derivado dos direitos humanos de primeira geração. No entanto, sua característica transgeracional o distingue, pois visa garantir a qualidade ambiental não apenas para a geração atual, mas também para aquelas ainda não nascidas (BUCCI, 2006).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, não apenas reconhece esse direito fundamental, mas também define seus responsáveis pela proteção e preservação: o poder público e a coletividade. Assim, a defesa do meio ambiente é um dever compartilhado, inserido no conceito de cidadania socioambiental. Em um governo democrático, no qual a representatividade é essencial, a participação popular reflete o nível de engajamento e exercício da cidadania.

Contudo, a democracia participativa exige uma atuação consciente da sociedade, que vai além do simples ato de votar. É necessário utilizar os mecanismos legais disponíveis para intervir nas decisões públicas em todas as esferas de poder. Nesse contexto, a ideia de participação popular tem evoluído de uma mera delegação de poder para uma atuação mais direta e efetiva. Como resultado, surgiram instrumentos de gestão participativa, como os demonstrados no capítulo anterior, que aproximam o cidadão da política e demonstram a eficácia da participação social na governança ambiental.

No que se refere à defesa e proteção do meio ambiente, bem como às formas de participação da sociedade, torna-se cada vez mais evidente que essa questão demandará, ao longo do tempo, um envolvimento mais ativo e consciente dos cidadãos. Como destaca Mirra (2010, p. 22), trata-se de uma realidade inevitável, uma vez que:

[...] participação popular e defesa do meio ambiente são temas indissociáveis. Daí a imperiosidade da abertura de canais institucionais

---

<sup>27</sup> De acordo com Vasak (1979), Os direitos de terceira geração, também chamados de direitos de solidariedade ou fraternidade, são aqueles que transcendem o indivíduo e dizem respeito ao coletivo, protegendo interesses difusos e globais. Diferentemente dos direitos de primeira geração (liberdades individuais e direitos civis e políticos) e dos direitos de segunda geração (direitos sociais, econômicos e culturais), os direitos de terceira geração têm como foco a proteção de bens jurídicos que pertencem a toda a coletividade, incluindo as gerações futuras.

que viabilizem a participação do público na preservação ambiental, seja na esfera legislativa, seja na esfera administrativa, seja na esfera judicial. [...]

Assim, além da análise descritiva realizada no segundo capítulo, com intuito de demonstrar alguns dos instrumentos/mecanismos de participação popular na defesa do meio ambiente, tanto na esfera extrajudicial como na esfera judicial, cabe, neste momento, verificar a atuação da coletividade, a partir da análise quantitativa, a fim de possibilitar a crítica sobre a efetividade da participação popular ante a contribuição do acesso à justiça. Cumpre esclarecer que existem diversas dificuldades práticas para implementação da tutela dos bens ambientais, dos quais aponta Monteiro (2020, p. 40):

Pode-se, por exemplo, identificar casos de omissão do Poder Público em suas atribuições fiscalizatórias e administrativas de escopo preventivo, que viabilizam a degradação ambiental pelos atos de particulares de forma deliberada. Também fatores socioeconômicos, como a pobreza e a desigualdade social, que agravam danos ambientais como a poluição e o uso irracional de recursos naturais, em decorrência das precárias condições de vida das populações e da falta de informação e educação ambiental. Esses seriam apenas alguns exemplos de causas empiricamente identificáveis que têm por efeito dificultar a proteção efetiva dos bens ambientais.

Nesse momento, não se pretende abarcar todos os fatores envolvidos na temática, nem esgotar as possibilidades de análise sobre o assunto. O foco da análise é verificar o acionamento dos mecanismos constitucionais e legais destinados à garantia dos direitos difusos. Dessa forma, o estudo concentra-se na efetividade da atuação popular na tutela processual e extraprocessual, com ênfase nos instrumentos da audiência pública, conselhos de meio ambiente e da ação popular.

#### 4.1. UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL

Em se tratando da audiência pública, na temática ambiental e de âmbito federal, verifica-se o Relatório de Pesquisa: Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal<sup>28</sup> realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

---

<sup>28</sup> Relatório de pesquisa: Audiências Públicas no Âmbito do Governo Federal: análise preliminar e bases para avaliação. IPEA. 2012.

(Ipea)<sup>29</sup>, que apesar de ter sido realizado no ano de 2012, possui em seu conteúdo apontamentos atemporais que necessitam observação.

Na pesquisa em questão, foram utilizadas três fontes de dados, quais sejam, o levantamento da bibliografia disponível acerca de audiências públicas, a sistematização das principais leis e demais atos normativos que tratam de audiências públicas e a análise quantitativa dos registros de audiências públicas nos dados de monitoramento. Com base no material utilizado, o estudo realizado pelo Ipea foi dividido em seções, sendo elas: definição de audiências públicas; objetivos das audiências públicas; a audiência pública nos atos normativos; mapeamento da realização de audiências públicas nos programas do governo federal; tipologia de audiências públicas; e dimensões de análise para a avaliação de audiências públicas.

Com o objetivo de demonstrar a atuação da coletividade na defesa ambiental, verificou-se com maior ênfase as seções da pesquisa que abordaram a audiência pública nos atos normativos e o mapeamento da realização de audiências públicas nos programas do governo federal. Nesse sentido, quanto aos atos normativos, é apontado uma distinção importante no relatório de pesquisa (2012, p. 19):

A realização de audiência pública está prevista em leis, decretos, resoluções, instruções normativas, entre outros tipos de atos normativos. Embora em diversas situações sua realização seja obrigatória, também há muitos casos em que é facultativa à administração pública. Há casos em que o ato normativo prevê a obrigatoriedade de ampla divulgação do ato administrativo e/ou da participação social na tomada de decisão, citando a audiência pública no rol de possibilidades, deixando a escolha do mecanismo mais adequado a cargo da administração.

Observa-se como a audiência pública pode ser um instrumento de participação social tanto em casos em que sua realização é obrigatória quanto naqueles em que é facultativa. Quando prevista como exigência legal, a administração pública deve promovê-la para garantir a transparência e a participação da sociedade na tomada de decisões, no entanto, nos casos facultativos, a escolha de realizar uma audiência pública fica a critério do poder

---

<sup>29</sup> Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

público, que pode optar por outros mecanismos de consulta e divulgação. É nesse contexto que a participação popular assume maior relevância, pois a mobilização da sociedade pode influenciar a decisão da administração em promover debates e garantir maior transparência e legitimidade às políticas públicas ambientais. Desse modo, segue exemplificado no Quadro 5 a previsão de audiências públicas nos atos normativos, demonstrando o tema, ato e caráter (obrigatório ou facultativo).

Quadro 5 - Previsão de Audiência Pública nos atos normativos

<b>Tema</b>	<b>Ato Normativo</b>	<b>Caráter</b>
Processos administrativos da administração pública federal	Lei no 9.784/1999	Facultativo
Licitações	Lei no 8.666/1993	Obrigatório
Concessão e permissão de serviços públicos	Lei no 11.445/2007 (saneamento básico)	Obrigatório
Estatuto da Cidade	Lei no 10.257/2001	Obrigatório
Projetos de atos normativos	Decreto no 4.176/2002	Facultativo
Instituição de datas comemorativas	Lei no 12.345/2010	Obrigatório
Finanças públicas/ gestão fiscal	Lei Complementar no 101/2000	Obrigatório
Políticas públicas específicas elaborações de planos nacionais, planos de gestão etc.	Lei no 12.305/2010, regulamentada pelo Decreto no 7.404, de 23 de dezembro de 2010 (resíduos sólidos)	Obrigatório
Licenciamento ambiental	Resoluções Conama no 001/1986 e 009/1987	Obrigatório quando solicitado por entidade civil, Ministério Público ou por 50 ou mais cidadãos
Agências reguladoras – Aneel, ANP, ANTT, ANTAQ, ANAC	Lei no 9.427/1996; Resolução Aneel no 233; Lei no 9.478/1997; Lei no 10.233/2001; Resolução ANTAQ no 646/2006; Lei no 11.182/2005; Decreto no 5.731/2006; Instrução Normativa ANAC no 18/2009	Obrigatório
Aquisição de imóveis rurais	Norma de Execução Incra no 95, de 27 de agosto de 2010, DOU 30/8/2010, republicado em 3/9/2010	Obrigatório

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Ipea (2012).

Nota-se que nos processos administrativos da administração pública federal e na elaboração de atos normativos, a realização de audiências públicas é, em geral, facultativa. Nessas situações, a participação popular torna-se ainda mais relevante, o que não exclui a importância da participação popular nas audiências de caráter obrigatório, atentando-se ao tema do licenciamento ambiental, que exige um acompanhamento rigoroso para assegurar a efetiva proteção do meio ambiente, tanto pelo poder público como pela sociedade. Assim, com relação aos números, a pesquisa do Ipea realizou uma análise a partir dos números de ocorrência de audiências públicas, dividindo-as pelo caráter obrigatório e voluntário/facultativo, bem como pelo caráter finalístico ou de apoio dos programas do governo federal ofertados à sociedade<sup>30</sup> pelas secretarias e ministérios, conforme demonstrado pela Tabela 1.

Cumprido esclarecer que os dados coletados não tratam de informar quantas audiências públicas foram realizadas em determinado ano, mas sim de contabilizar quantas ocorrências foram registradas no Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento do Governo Federal (SIGPlan), ou seja, quantos programas informaram ter realizado ao menos uma audiência pública em determinado ano, o que já possibilita fazer alguns apontamentos sobre a atuação da coletividade na tutela ambiental.

Tabela 1 - Ranking de secretarias e ministérios "obrigatórios" e "voluntários"

<b>Secretaria/ministério</b>	<b>Ocorrências</b>	<b>Obrigatório</b>	<b>Voluntário</b>	<b>Caráter finalístico</b>	<b>Caráter de apoio</b>
Ministério de Minas e Energia (MME)	46	43	3	45	1
Ministério dos Transportes (MT)	43	42	1	42	1
Ministério da Saúde (MS)	15	7	7	15	0
Ministério do Meio Ambiente (MMA)	13	1	12	11	2
Ministério da Integração Nacional (MI)	9	8	1	9	0

<sup>30</sup> Segundo o relatório do Ipea (2012), os programas finalísticos resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade. Já os programas de apoio são aqueles que contemplam as despesas de natureza tipicamente administrativa, com apoio à consecução dos objetivos dos outros tipos de programas.

Ministério das Cidades (MCidades)	9	7	1	4	5
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)	9	0	9	9	0
Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	7	3	4	7	0
Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP)	7	0	7	7	0
Ministério da Educação (MEC)	6	0	6	6	0
Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT)	5	3	2	5	0
Ministério da Fazenda (MF)	5	0	5	0	5
Ministério das Comunicações (MiniCom)	4	3	1	3	1
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)	4	0	4	4	0
Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	4	0	4	4	0
Ministério da Cultura (MinC)	4	0	3	4	0
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)	3	1	2	3	0
Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos Humanos (SEDH)	3	0	3	3	0
Ministério da Justiça (MJ)	2	0	2	2	0
Ministério Previdência Social (MPS)	1	0	1	1	0
Ministério do Turismo (MTur)	1	0	1	1	0
Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)	1	0	1	1	0
Secretaria de Portos (SEP)	1	0	0	0	1
Sem informação (SI)	1	0	1	-	-
Total	203	118	81	186	16

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Ipea (2012).

Inicialmente, em análise a Tabela 1, verifica-se a diferença numérica entre as audiências públicas de caráter obrigatório (118) e as de caráter facultativo (81). Ainda que não seja uma grande diferença, de acordo com Mirra (2010), a participação cidadã nas questões ambientais pode e deve atuar tanto para inibir ou impedir ações ilegais ou inconstitucionais do poder público quanto para fortalecer e complementar sua atuação. Esse engajamento ocorre por meio da colaboração de indivíduos e associações ambientalistas em consultas e audiências públicas, contribuindo para a correção e o aprimoramento das políticas ambientais. Ou seja, a participação popular em cumprimento ao seu direito/dever de tutelar o meio ambiente, por meio da democracia participativa, deve evoluir além dos casos obrigatórios, como no exemplo em análise da audiência pública, para os casos que a necessidade da participação alcance o âmago político-cidadão e costumeiro de se buscar, voluntariamente, a proteção ambiental, utilizando-se dos instrumentos de proteção, disponibilizados pela legislação infraconstitucional, devendo a proteção ambiental ser a motivação exclusiva da participação, independente da obrigatoriedade ou não.

Especificamente, sobre a atuação da coletividade na defesa do bem ambiental através das audiências públicas, a partir da pesquisa realizada pelo Ipea, é possível realizar o recorte das secretarias e ministérios que tratam sobre questões ambientais, para verificar a incidência das ocorrências de audiências públicas obrigatórias e facultativas, observando efetivamente o estágio que se encontra a possível evolução ante a atuação da coletividade além dos casos obrigatórios, uma vez que demandam maior interesse do cidadão.

Assim, os ministérios e secretaria que realizam atividades que impactam o meio ambiente diretamente ou indiretamente, dentre o total dos incluídos na Tabela 1, podem ser divididos entre: Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério dos Transportes (MT); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Secretaria de Aquicultura e Pesca (SEAP); e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Dentre estes ministérios e uma secretaria, verifica-se a ocorrência de 90 audiências públicas de caráter obrigatório e 29 de caráter facultativo, o que demonstra uma discrepância maior que o total de ocorrências verificadas na totalidade da Tabela 1 (diferença total de 37 e diferença no âmbito ambiental de 61).

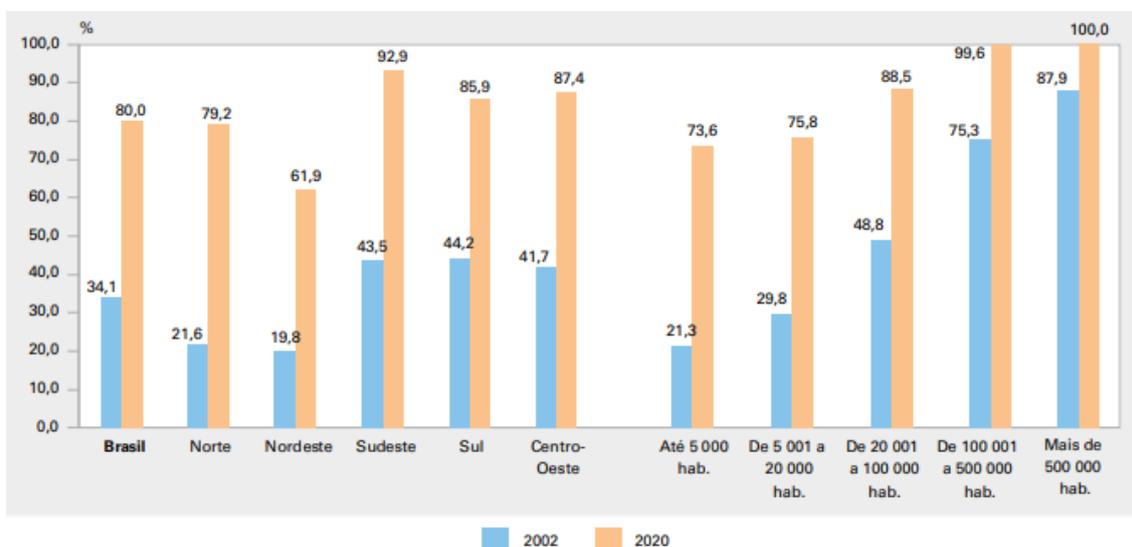
Esse dado demonstra que expandir a participação popular para além dos casos obrigatórios ainda é um desafio. No entanto, é essencial considerar outros mecanismos de envolvimento da sociedade, como os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que permitem a atuação direta da população em nível local. Isso é especialmente relevante, pois é nos municípios que os impactos ambientais são mais perceptíveis. Nesse contexto, destaca-se a importância dos Conselhos, conforme apontado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2022, p. 66):

Os Conselhos Municipais são canais de participação do cidadão na elaboração, implementação e fiscalização das ações governamentais, permitindo, assim, o fortalecimento da relação entre o Estado e a sociedade. A implementação e a consolidação desses Conselhos visam estimular a participação direta da população e da sociedade civil organizada na tomada de decisões sobre a gestão municipal, tornando-a mais democrática e permitindo, assim, que os recursos públicos sejam utilizados de forma mais eficiente.

Segundo Ávila (2012) a participação da sociedade local nestes Conselhos permite aos cidadãos tomar parte ativa no processo de decisão e pressiona o poder local a assumir a sua responsabilidade frente ao meio ambiente, dando legitimidade ao processo. Embora a existência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente não seja garantia de qualidade e eficiência na gestão local, é um bom instrumento de legitimação da atuação do Estado e da coletividade no sentido de promover o controle social das políticas ambientais, respeitando as peculiaridades locais.

Com relação aos dados numéricos, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Perfil dos Municípios Brasileiros 2020), realizado pelo IBGE, permite a análise sobre o percentual de Conselhos nos municípios brasileiros, traçando um contraste com o ano de 2002, o qual fica demonstrado através da Figura 6.

Figura 6 - Proporção de Municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente - 2002/2020



Fonte: IBGE (2021).

A Figura 6 demonstra o percentual de municípios que possuem um COMDEMA, dividido entre as grandes regiões do Brasil e as classes de tamanho da população dos municípios. O principal dado que pode ser observado é a diferença entre a proporção de municípios com COMDEMA em 2002 para o ano de 2020, o que indica um aumento significativo no interesse pela atuação local dentro da temática ambiental. A análise do gráfico ainda revela que a participação nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente se fortalece em municípios com maior população, refletindo sua estrutura administrativa mais organizada. A presença desses conselhos cresce proporcionalmente ao porte populacional, chegando a 99,8% nos municípios com mais de 100.000 habitantes.

Contudo, conforme ressalta Mazzolenis (1998), a simples criação de conselhos não garante, por si só, uma participação efetiva da sociedade. Muitas vezes, esses órgãos são instituídos apenas para referendar as ações do Executivo Municipal. O autor ainda alerta que determinados grupos sociais podem enfrentar dificuldades para acessar as esferas de debate e decisão, gerando um dilema de representação, no qual os interesses da população não são devidamente contemplados. Além disso, há o risco de que o funcionamento dos conselhos se torne excessivamente burocrático, pautado em procedimentos administrativos formais.

As críticas aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente são válidas, pois há riscos reais que podem comprometer sua efetividade. Por isso, é essencial garantir que cumpram seu papel de promover a colaboração entre a Administração e a população local. No entanto, mesmo um conselho com funcionamento precário, passível de reestruturação, ainda é preferível à sua ausência, pois oferece à sociedade um meio de participação e fiscalização, evitando que os cidadãos fiquem totalmente sujeitos às decisões da Administração sem esse importante mecanismo de atuação. É possível ainda verificar que a participação da coletividade no COMDEMA é substancial, conforme se verifica pelos dados da Tabela 2, o qual demonstra o total de Conselhos por unidades da federação, se tem maior representação governamental, da sociedade civil, ou paritário e o caráter do conselho. Ainda, a Tabela 2 evidencia o número de reuniões realizadas nos últimos 12 meses, com base na coleta de dados realizada pelo IBGE (2021).

Tabela 2 - Conselho Municipal de Meio Ambiente por unidades da federação – características – 2020.

Unidades da Federação	Total	Paritário	Tem maior representação governamental	Tem maior representação da sociedade civil	Caráter do Conselho				Realizou reunião nos últimos 12 meses
					Consultivo	Deliberativo	Normativo	Fiscalizador	
Rondônia	31	21	6	4	22	28	17	13	22
Acre	11	11	-	-	9	8	5	3	2
Amazonas	40	31	6	3	28	31	16	15	23
Roraima	13	9	3	1	9	10	9	5	9
Pará	126	110	6	10	105	110	59	58	100
Amapá	14	14	-	-	14	14	14	14	14
Tocantins	89	68	18	3	75	74	39	50	51
Maranhão	97	67	12	18	73	71	42	48	77
Piauí	119	88	19	12	79	88	36	47	102
Ceará	163	129	18	16	132	132	47	45	120
Rio Grande do Norte	74	52	11	11	53	56	21	27	23
Paraíba	65	41	9	15	49	46	18	21	32
Pernambuco	96	72	15	9	77	68	21	38	68
Alagoas	38	30	5	3	27	25	12	17	22
Sergipe	56	40	9	7	50	41	23	28	36
Bahia	371	256	31	84	296	315	188	197	298
Minas Gerais	771	601	85	85	593	662	311	233	629

Espírito Santo	77	68	1	8	63	68	32	21	67
Rio de Janeiro	91	78	3	10	76	75	34	30	85
São Paulo	610	507	47	56	503	495	203	192	434
Paraná	316	207	40	69	230	235	94	110	231
Santa Catarina	210	148	28	34	174	167	96	66	142
Rio Grande do Sul	494	361	39	94	363	425	173	185	407
Mato Grosso do Sul	76	55	14	7	58	50	23	23	66
Mato Grosso	108	78	13	16	82	96	34	37	78
Goiás	218	129	42	46	157	165	58	85	185
Distrito Federal	1	1	-	-	1	1	1	-	1

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em IBGE (2021).

Os resultados obtidos pela Tabela 2 mostram que a maioria dos municípios contava com Conselhos Municipais de Meio Ambiente com atribuições deliberativas (81,3%), ou seja, com poder de decisão sobre a implementação de políticas e a gestão de recursos ambientais municipais. Além disso, 77,7% tinham caráter consultivo, atuando na análise e recomendação de ações ou políticas ambientais. Em menor proporção, apenas 37,2% possuíam atribuições normativas, voltadas à definição de normas e diretrizes para a política ambiental municipal, e 36,8% desempenhavam funções fiscalizadoras, monitorando a implementação e a execução dessas políticas e a administração dos recursos ambientais. Evidencia-se da análise sobre o caráter dos Conselhos que na realidade prática, diferente do que está exposto na doutrina, bem como na cartilha elaborada pelo ICMBio, a grande maioria possui a atribuição deliberativa, que garante maior efetividade na defesa ambiental ante a atuação da coletividade.

Embora a fiscalização não seja, em princípio, uma atribuição dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, na prática, eles acabam assumindo esse papel diante da estrutura limitada de outros órgãos ambientais. Assim, além de acompanhar a implementação de políticas públicas, também atuam em situações com potencial impacto ambiental negativo. O mesmo ocorre com a função normativa, que, embora não prevista inicialmente, é incorporada por alguns conselhos conforme a necessidade local. Apesar de essas atribuições não serem a finalidade original desses órgãos, não há impedimento para sua aplicação, desde que os municípios definam seus limites por meio de leis ou

decretos, sempre em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Ávila (2012, p. 42) reforça:

A composição e competências do COMDEMA devem ser definidas em lei ou decreto de acordo com a realidade local. Salienta-se que a regulamentação dos Conselhos e as definições quanto ao seu papel deliberativo ou consultivo, atribuições, composição, regras de funcionamento e existência ou não de fundos circunscrevem limites e possibilidades ao seu funcionamento. Por exemplo, sem decidir sobre a alocação de recursos, o Conselho assume uma função mais técnica e afasta-se da participação dos movimentos populares. De forma a potencializar no seu todo a proposta deste espaço de participação, o Conselho Municipal de Meio Ambiente deve ser representativo e reunir representantes legítimos de todos os segmentos da sociedade local interessados, espelhando em sua composição as forças atuantes no local. Para isso, é recomendável a paridade entre a administração municipal e os demais membros.

Do recorte acima, além da questão das atribuições dos Conselhos, outro aspecto relevante é a representatividade dos membros que participam das reuniões. A Tabela 2 indica que a maioria dos Conselhos possui composição paritária, garantindo equilíbrio entre a participação do governo e da sociedade civil. Esse equilíbrio é fundamental para que os Conselhos cumpram seu papel de fortalecer a participação popular e a democracia participativa.

Ainda na Tabela 2, observa-se o número de reuniões realizadas nos últimos 12 meses em relação ao ano de coleta dos dados. Nota-se que, na maioria das unidades federativas, o número total de reuniões foi superior ao número de Conselhos existentes. Embora isso não confirme que cada COMDEMA tenha realizado pelo menos uma reunião, já que um único Conselho pode ser responsável por várias reuniões, os dados evidenciam que há Conselhos que não apenas funcionam ativamente, mas também cumprem sua função de oferecer um espaço para a atuação popular. Com isso, a pesquisa realizada pelo IBGE concluiu que (2022, p. 69):

Conclui-se, portanto, que desde a primeira edição da Munic sobre o tema meio ambiente, no ano de 2002, houve um avanço significativo e gradativo na estrutura organizacional dedicada à gestão da política ambiental, devido ao grau de importância dedicado à área pelos Municípios, criando estrutura própria para tratar do tema. Também se observou um avanço no que se refere aos instrumentos de gestão da política ambiental com a ampliação no número de Conselhos Municipais, maior instituição de Fundos Municipais, maior número de Municípios com legislação própria voltada ao meio ambiente e com Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Contudo, ainda há muito a ser realizado na área ambiental já que os impactos relatados pela grande maioria das municipalidades continuam sendo

um problema que preocupa e torna urgente a ação estatal para criar estratégias que visem minimizá-los.

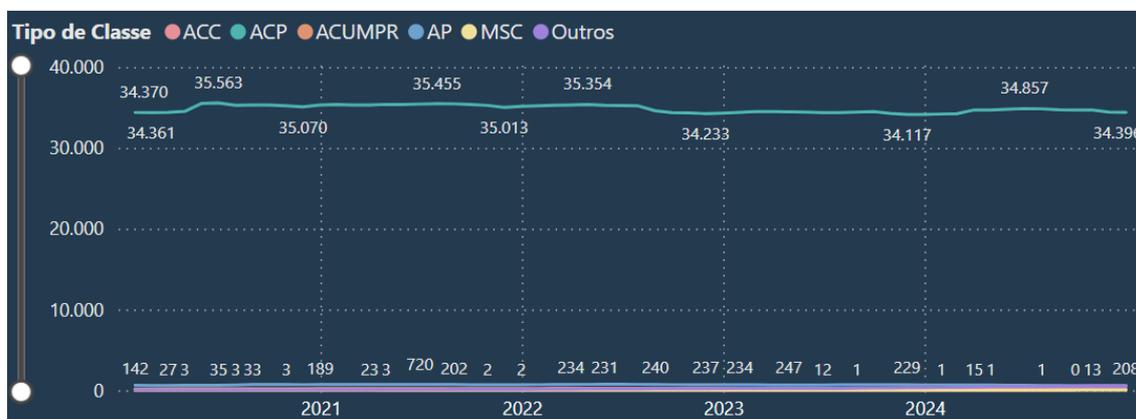
Diante da complexidade da questão ambiental e da persistência dos impactos relatados pelas municipalidades, a atuação da coletividade na defesa do meio ambiente não se limita às esferas administrativas e extrajudiciais, mas também se estende ao âmbito judicial. A judicialização das questões ambientais torna-se um instrumento essencial para exigir do Estado a adoção de medidas eficazes na proteção ambiental, garantindo a aplicação das normas existentes e buscando soluções que minimizem os danos ambientais de forma concreta e efetiva. Segundo Costa (2010), existem diversos instrumentos jurídicos que possibilitam essa proteção, tais como a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, a ação civil pública, a ação popular constitucional, o mandado de segurança coletivo e o mandado de injunção. Além dessas, há ainda as ações de procedimento comum e as medidas ou ações cautelares correspondentes, que desempenham um papel fundamental na tutela ambiental.

Especificamente sobre a ação popular, Leite (2000) evidencia que a sua principal diferença entre as ações de caráter individualista está na finalidade do ressarcimento pleiteado. Enquanto nas ações individuais o ressarcimento é direcionado exclusivamente ao indivíduo lesado, visando a reparação de um interesse particular, na ação popular ambiental o interesse individual está subordinado ao interesse coletivo. Dessa forma, o ressarcimento não busca beneficiar um único indivíduo, mas sim atender ao interesse difuso e comunitário, garantindo a proteção do meio ambiente em benefício de toda a sociedade. Ainda, a ação popular se destaca por seu caráter democrático, pois qualquer cidadão com seus poderes políticos, possui legitimidade para propô-la. Além disso, a Constituição de 1988 facilitou o acesso a esse instrumento ao garantir sua gratuidade, isentando o autor popular do pagamento de custas, taxas judiciais e demais despesas processuais, bem como do ônus de sucumbência.

A análise da utilização da ação popular na tutela ambiental pode ser feita por meio dos dados do Painel do Cadastro Nacional de Ações Coletivas (CACOL), disponibilizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Esse painel inclui diversas classes processuais, como Ação Civil Coletiva (ACC), Ação Civil Pública (ACP), Ação de Cumprimento (ACUMPR), Ação Popular (AP) e Mandado de Segurança Coletivo (MSC), entre outras relacionadas ao Direito

Coletivo. Para oferecer um panorama geral, a Figura 7 apresenta o número de processos coletivos na matéria ambiental que permaneceram pendentes entre os anos de 2020 e 2024.

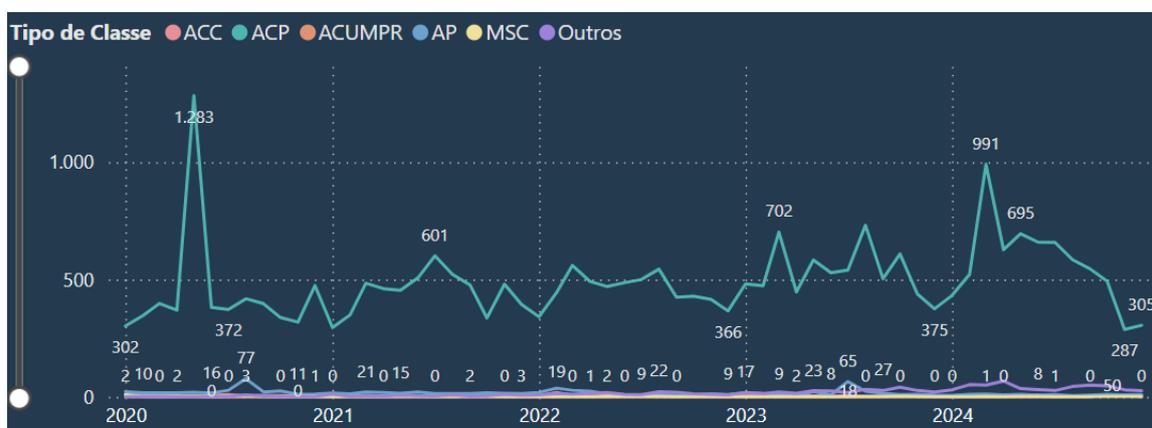
Figura 7 - Série histórica das ações coletivas pendentes desde 2020



Fonte: Painel CACOL (2024).

A Figura 7 evidencia uma tendência constante no número de processos pendentes por tipo de ação coletiva. A ação civil pública lidera em quantidade, seguida pela categoria "Outros" e, em terceiro lugar, a ação popular. Em 2024, foram registradas 34.396 ações civis públicas pendentes, enquanto as ações populares somaram 551. Já o número de novos casos no mesmo período está apresentado na Figura 8.

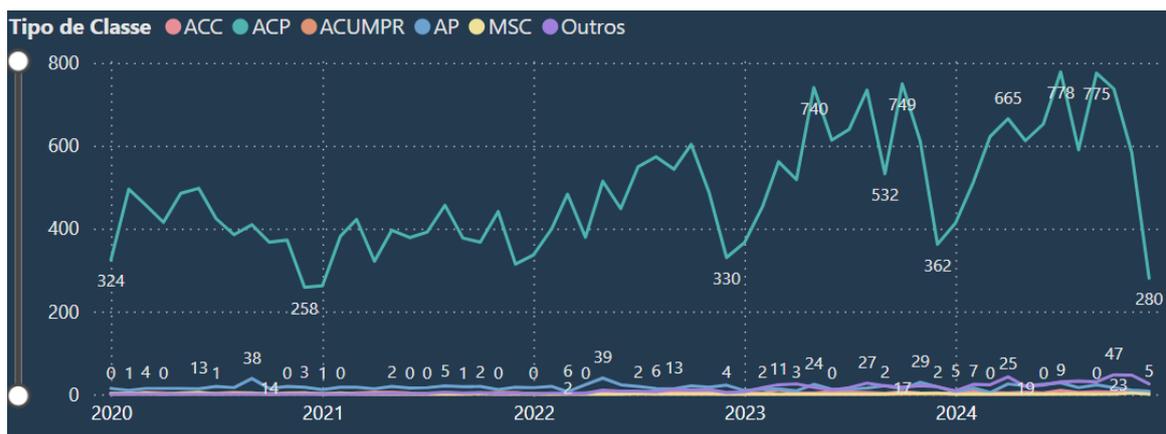
Figura 8 - Série histórica dos casos novos de ações coletivas desde 2020



Fonte: Painel CACOL (2024).

A Figura 8, novamente, revela uma constância no número de novos casos por classe processual, com a ação civil pública liderando, seguida da categoria "Outros" e da ação popular. Em 2024, foram ajuizadas 6.798 ações civis públicas na área ambiental e 101 ações populares no mesmo período. Já a Figura 9 apresenta o número de processos julgados ao longo da mesma série histórica.

Figura 9 - Série histórica dos julgamentos de ações coletivas desde 2020



Fonte: Painel CACOL (2024).

Os dados do Painel CACOL revelam que, em 2024, foram ajuizadas 101 ações populares, enquanto 193 foram julgadas, resultando em um total de 551 casos pendentes. Em comparação, no mesmo ano, registraram-se 6.798 ações civis públicas ajuizadas, 7.219 julgadas e 34.396 ainda pendentes. Nesse caso, a expressiva diferença numérica entre a ação civil pública e a ação popular pode estar relacionada à exigência de participação para seu ajuizamento. Enquanto a ação civil pública pode ser proposta por órgãos legitimados, como o Ministério Público e associações específicas, a ação popular exige a iniciativa direta do cidadão, o que demanda maior engajamento e conhecimento jurídico. Essa diferença pode explicar a predominância da ação civil pública, que, ao contar com instituições estruturadas, facilita a judicialização de demandas ambientais em maior escala.

Focando-se agora apenas na ação popular, a Tabela 3 apresenta a relação entre o total de ações populares ajuizadas e aquelas especificamente voltadas para a matéria ambiental, detalhando seus respectivos temas no período de 2020 a 2024. Isso possibilita uma análise não apenas da evolução do

número de ações populares ambientais, mas também da distribuição entre diferentes questões ambientais relevantes.

Tabela 3 - Número de ações populares por ano e por assuntos no âmbito Federal

Ano	Total de Ações Populares	Ações Populares na Matéria Ambiental	Alguns dos assuntos					
			Dano Ambiental	Flora	Saneamento	APP	Fauna	Patrimônio Cultural
2024	2.483	101	34	15	11	10	8	8
2023	2.095	208	21	10	0	15	10	10
2022	2.374	180	76	8	0	21	9	14
2021	2.705	192	54	14	0	29	9	19
2020	4.273	282	40	23	0	31	24	21

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no Painel CACOL (2024).

Ao comparar o número total de ações populares com aquelas voltadas especificamente à matéria ambiental, bem como a expressiva diferença entre as ações populares e as ações civis públicas em termos de ajuizamento, pendências e julgamentos, torna-se evidente um fato amplamente reconhecido por juristas e estudiosos: a participação da ação popular no conjunto de demandas ambientais é insignificante. Um dos principais motivos para essa baixa utilização é o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, que veda a propositura de ação popular por pessoas jurídicas, incluindo ONGs, associações e fundações. Assim, apenas cidadãos individualmente ou em litisconsórcio têm legitimidade para ajuizar esse tipo de ação, o que limita significativamente seu alcance.

Embora a ação popular tenha como propósito a atuação individual do cidadão no cumprimento de seu dever constitucional e na efetivação da democracia participativa, a crítica mencionada se baseia na ideia de que associações e organizações ambientais, conforme Leite (2000), possuem maior proximidade com os problemas ecológicos e maior representatividade na defesa do meio ambiente. Essas entidades poderiam não apenas atuar diretamente, mas também auxiliar cidadãos no exercício de seu direito e dever de tutela

ambiental, tanto na esfera judicial quanto extrajudicial. Diante disso, antes de responder à problemática central deste trabalho, é fundamental analisar o papel das organizações da sociedade civil no Direito Ambiental brasileiro e sua contribuição para a ampliação da participação popular.

#### 4.2. PARTICIPAÇÃO DAS SOCIEDADES CIVIS, ONG'S E ASSOCIAÇÕES AMBIENTALISTAS

Ao longo da história, o conceito de sociedade civil assumiu diferentes significados, muitas vezes contraditórios, dependendo do contexto histórico em que foi empregado. De modo geral, a sociedade civil tem sido frequentemente definida em contraste com o Estado, sendo compreendida como o conjunto de relações sociais que não pertencem à esfera estatal. Essa perspectiva, no entanto, pode ser vista como negativa, pois estabelece a sociedade civil apenas em oposição ao Estado. Nesse sentido, Bobbio a define como a “esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado; este entendido restritivamente e quase sempre também polemicamente como o conjunto de aparatos que, num sistema social organizado, exercem o poder coativo.” (Bobbio, 1999, p. 34).

A visão “negativa” da sociedade civil se desenvolveu em um contexto moderno individualista, marcado pela valorização excessiva do mercado nos países capitalistas e, por outro lado, pela centralização do poder no Estado nos antigos países socialistas, conforme destacam Andion e Serva (2004). Além disso, Bauman (2000) aponta que essa perspectiva se reforça com o aumento do conformismo e a perda de relevância da esfera política na atualidade. Para ele, a democracia exige um equilíbrio entre liberdade e igualdade, regulando tanto a ação individual quanto a coletiva. No entanto, essa capacidade de autolimitação da política tem se enfraquecido, resultando em consequências significativas, como o aumento das desigualdades, da insegurança e da incerteza, além da redução da ação coletiva voltada à construção do bem público e à garantia das liberdades.

Porém, Bauman ressalta que “a liberdade individual só pode ser produto do trabalho coletivo, só pode ser assegurada e garantida coletivamente”. (Bauman, 2000, p. 15). Assim, enfrentar as desigualdades e desafios sociais da modernidade exige uma ação conjunta e a criação de espaços, tanto públicos

quanto privados, que possibilitem a retomada do debate político entre os diferentes atores sociais. Nesse cenário, a noção de sociedade civil é revisitada e ganha novos contornos na atualidade, podendo ser conceituada a partir de suas particularidades, ou seja, sem seu contraponto em relação ao Estado.

Desse modo Cohen e Arato (1997, p. 9) definem as sociedades civis como:

A esfera da interação social entre economia e Estado, composta, sobretudo pela esfera íntima (especialmente da família), pela esfera das associações (especialmente associações voluntárias), pelos movimentos sociais e pelas formas de comunicação pública. A sociedade civil moderna é criada a partir de formas de autoconstituição e automobilização. Ela é institucionalizada e generalizada através de leis, especialmente direitos subjetivos, que estabilizam a diferenciação social. Embora as dimensões de autocriação e institucionalização possam existir separadamente, no longo prazo, ação independente e institucionalização são necessárias para a reprodução da sociedade civil.

A esfera de interação social entre economia e Estado abrange desde a intimidade familiar até as associações voluntárias, os movimentos sociais e os meios de comunicação pública. Na sociedade civil moderna, essa dinâmica emerge por meio da autoconstituição e mobilização, e se institucionaliza através de leis e direitos subjetivos, que estabilizam a diferenciação social. Nesse contexto, as organizações não-governamentais (ONGs) e as associações ambientalistas desempenham um papel fundamental, promovendo a defesa do meio ambiente e a mobilização coletiva em prol de políticas sustentáveis. Embora os processos de autocriação e institucionalização possam ocorrer de forma independente, sua conjugação é essencial para a continuidade e o fortalecimento da sociedade civil.

Segundo Furriela (2002), reconhece-se a existência de um movimento ambientalista no Brasil que propõe uma mudança coletiva na sociedade, buscando transformar o modelo de desenvolvimento vigente com base no princípio da sustentabilidade. Nesse contexto de reorganização social, o movimento ambientalista une diferentes lutas, incluindo as demandas de comunidades indígenas, organizações camponesas, operárias e populares, além das causas da classe média urbana, associações de base e grupos ecologistas. De acordo com Leff (2009), essa articulação resulta no surgimento

de novas organizações profissionais, ONGs, grupos privados e associações ambientalistas, ampliando a rede de atuação em defesa do meio ambiente.

As organizações não-governamentais e as associações ambientalistas têm se consolidado no cenário brasileiro como importantes instrumentos de exercício da cidadania e agentes políticos essenciais para a promoção do desenvolvimento sustentável, entendido como aquele que concilia justiça social e equilíbrio ambiental. Por serem entidades sem fins lucrativos e voltadas ao interesse público, as ONGs e as associações ambientalistas representam um segmento da sociedade civil que se contrapõe à lógica predominante da produção, historicamente alinhada ao Estado e responsável por um modelo de crescimento econômico marcado pela desigualdade social e pela degradação ambiental. Conforme aponta Calgaro e Pereira (2017, p. 78):

Toda a incompreensão do consumidor e o descaso das grandes corporações geram a possibilidade de perda de controle, tanto na ótica jurídica, quanto social e ambiental. Por outro lado, a compreensão de que a sociedade e de que o direito necessita se ressignificarem, em face da sociedade hiperconsumista/consumocentrista, deflagra a possibilidade de mudança no corpo social e cultural e isso permite que os efeitos dessa sociedade possam ser repensados e racionalizados, permitindo uma reflexão na tomada de novos valores e conceitos. Isso permite que possa pensar em uma efetiva cooperação social que possa desenvolver a eficácia e a eficiência de medidas de proteção socioambiental.

Diante da crescente cultura hiperconsumista, torna-se fundamental o papel das ONGs e associações ambientalistas na transformação da visão individualista para uma perspectiva coletiva. Essas organizações desempenham um papel essencial na conscientização da sociedade sobre os impactos do consumo desregulado e na promoção de valores que priorizem o bem comum. Ao fomentar a cooperação social e estimular a adoção de novas concepções de desenvolvimento sustentável, tais entidades contribuem para a construção de uma sociedade mais equilibrada, capaz de repensar seus hábitos e fortalecer a eficácia das medidas de proteção socioambiental. Nesse sentido, o papel das ONGs ficou definido conforme o estabelecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>31</sup> (1992, p. 377):

---

<sup>31</sup> NAÇÕES UNIDAS. Agenda 21: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992.

[...] desempenham um papel fundamental na modelagem e implementação da democracia participativa. A credibilidade delas repousa sobre o papel responsável e construtivo que desempenham na sociedade. As organizações formais e informais, bem como os movimentos populares, devem ser reconhecidas como parceiros na implementação da Agenda 21. A natureza do papel independente desempenhado pelas organizações não-governamentais exige uma participação genuína; portanto, a independência é um atributo essencial dessas organizações e constitui condição prévia para a participação genuína.

Especificamente sobre as associações ambientalistas, é uma organização da sociedade civil que visa promover a conscientização e a preservação do meio ambiente, atuando na defesa de recursos naturais e no combate aos impactos ambientais causados por práticas prejudiciais à natureza. Essas associações desempenham um papel crucial na fiscalização de políticas públicas e na sensibilização da população, com o propósito de construir uma cultura de sustentabilidade em larga escala. Segundo a Fundação SOS Mata Atlântica, "as associações ambientalistas no Brasil têm papel estratégico na sociedade, pois são capazes de articular a mobilização popular e pressionar por mudanças efetivas nas políticas de preservação ambiental" (Fundação SOS Mata Atlântica, 2020, p. 02).

No contexto brasileiro, as associações ambientalistas são organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, cujo objetivo primordial é a defesa e a promoção do meio ambiente, bem como a articulação de práticas que conduzam a um desenvolvimento sustentável. Essas entidades desempenham funções essenciais, que vão desde a conscientização e educação ambiental até a fiscalização e proposição de políticas públicas voltadas à proteção dos recursos naturais. Ao fomentar a participação cidadã, elas contribuem significativamente para a efetivação dos direitos ambientais previstos na Constituição Federal, sobretudo no art. 225. Conforme salienta José Afonso da Silva, "a participação ativa da sociedade civil é imprescindível para a realização dos direitos ambientais" (Silva, 2002, p. 122), reforçando, assim, o papel estratégico dessas associações na promoção de uma cultura de preservação e sustentabilidade.

Observa-se que a introdução das sociedades civis no contexto político, jurídico e social do Brasil, especialmente por meio das ONGs e associações ambientalistas, trouxe uma contribuição essencial: a compreensão de que a solução para problemas de natureza coletiva exige o engajamento de toda a

sociedade. No campo ambiental, essa lógica se aplica plenamente, pois, embora um único cidadão possa recorrer à ação popular para a defesa de um bem coletivo, o apoio de uma associação ambientalista amplia o alcance da causa, permitindo que mais pessoas tenham conhecimento, meios e interesse em reivindicar seu direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, essa mobilização coletiva fortalece o cumprimento do dever constitucional de proteger o meio ambiente.

Essa contribuição torna-se ainda mais evidente ao considerar que o regime democrático tem como objetivo essencial tirar o indivíduo do isolamento característico da vida moderna, integrando-o à comunidade, estimulando a solidariedade e possibilitando que as questões políticas sejam amplamente compreendidas e experienciadas por todos. Nesse sentido, Rosenfield (1994, p. 46) acrescenta:

A democracia baseia-se num imaginário formado na possibilidade histórica de uma nova comunidade política, aberta à pluralidade dos discursos e ações políticas e fazendo com que cada indivíduo possa igualmente participar da condução dos negócios públicos. Embora alguns teóricos da democracia defendam uma concepção passiva da cidadania, logo, da não participação política de todos, este regime político indica, ao contrário, uma maior participação e consciência dos assuntos públicos, pois, se o cidadão se vê reduzido a dizer sim ou não a algo que lhe é imposto como escolha, ele termina por perder o sentido da comunidade.

Verifica-se como as ONGs e associações ambientalistas desempenham um papel fundamental na materialização do ideal democrático descrito no trecho acima, ao promoverem a inserção ativa dos indivíduos na luta coletiva pela defesa ambiental. Essas organizações criam espaços para o debate plural e incentivam a participação cidadã, fornecendo conhecimento técnico, jurídico e político que permite aos indivíduos exercerem seu papel na condução dos negócios públicos ambientais. Em contraste com uma concepção passiva da cidadania, que restringe a participação a meras escolhas impostas, as ONGs capacitam e mobilizam a sociedade para atuar ativamente na formulação e fiscalização de políticas ambientais. Dessa forma, possibilitam que o cidadão compreenda sua responsabilidade na proteção do meio ambiente, fortalecendo o senso de comunidade e garantindo a continuidade da luta por um desenvolvimento sustentável e socialmente justo.

No que concerne a contribuição prática quanto ao auxílio para a coletividade participar e se inserir na busca pela defesa ambiental, as ONGs e associações ambientalistas possibilitam, em um primeiro momento, o cidadão a cooperar na tomada de decisões e na criação de políticas públicas, políticas essas que segundo Bucci (2006, p. 39) são:

programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial –visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados

Dessa forma, conforme Calgaro e Pereira (2017) quando o cidadão participa ativamente da tomada de decisões e da formulação de políticas, ele passa a se sentir parte integrante do ambiente em que vive. Esse senso de pertencimento contribui para a construção de um novo paradigma social em uma sociedade que, atualmente, enfrenta altos níveis de descrença. No entanto, para que essa mudança ocorra, é fundamental que as pessoas compreendam o real significado da participação cidadã e tenham a garantia de que as políticas públicas desenvolvidas em âmbito local sejam tanto eficientes quanto eficazes. Nesse contexto, a atuação do Estado torna-se essencial, assegurando a fiscalização e a implementação dessas políticas, de modo a garantir que seus objetivos e propostas sejam efetivamente cumpridos.

Evidencia-se, portanto, que os instrumentos abordados neste trabalho, como audiências públicas, consultas públicas e participação em conselhos municipais de meio ambiente, tornam-se mais eficazes com o envolvimento das sociedades civis. Essas organizações não apenas oferecem suporte inicial, disponibilizando educação e, em alguns casos, apoio financeiro para viabilizar a participação cidadã na tomada de decisões, mas também contribuem para a construção de um novo paradigma social baseado na participação ativa, fortalecendo a democracia participativa na defesa ambiental.

Nesse contexto, é fundamental destacar o papel do poder público, que, além de compartilhar com a coletividade o dever de proteger o meio ambiente,

tem a responsabilidade de viabilizar essa participação. Para isso, deve garantir o acesso à informação ambiental e assegurar o direito à justiça, ambos indispensáveis para que a atuação da sociedade ocorra de forma efetiva, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

Outro detalhe positivo sobre a atuação das sociedades civis ambientalistas e sobre o fundamento do pluralismo jurídico, conforme destaca Wolkmer quando constata que “se constitui numa estratégia democrática de integração que procura promover e estimular a participação múltipla das massas populares e dos novos sujeitos coletivos de base” (Wolkemer, 2001, p. 206). Em síntese, segundo Assunção e Silva (2015) o pluralismo jurídico consiste em revelar aquilo que foi ocultado pelo paradigma moderno, que buscou a todo custo a homogeneização. Trata-se de reconhecer e dar visibilidade a uma diversidade de práticas jurídicas que coexistem dentro de um mesmo contexto sociopolítico, aceitando a produção jurídica não estatal e a existência de múltiplos centros de criação do Direito dentro da sociedade. Isso implica uma redefinição dos espaços públicos e privados, validando formas alternativas de organização social além daquelas tradicionalmente estabelecidas.

O pluralismo jurídico é fortalecido por novos atores sociais que promovem uma cultura de descentralização, democracia, participação política e ação direta. Esses atores são impulsionados por demandas fundamentais de natureza existencial, material e cultural, sustentadas por uma ética pautada na alteridade. Nesse contexto, observa-se uma conexão com a justiça ambiental e o papel desempenhado pelas sociedades civis, uma vez que ambas enfrentam as desigualdades socioambientais. Por essa razão, os movimentos sociais que reivindicam justiça ambiental assumem um expressivo protagonismo político no Brasil, conforme ressaltam Acselrad e Herculano (2004, p. 10):

O país é extremamente injusto em termos de distribuição de renda e acesso aos recursos naturais. Sua elite governante tem sido especialmente egoísta e insensível, defendendo de todas as formas os interesses e lucros imediatos, inclusive lançando mão da ilegalidade e da violência. O sentido de cidadania e de direitos, por outro lado, ainda encontra um espaço relativamente pequeno na nossa sociedade, apesar da luta de tantos movimentos e pessoas em favor de um país mais justo e decente. Tudo isso se reflete no campo ambiental. O desprezo pelo espaço comum e pelo meio ambiente se confunde com o desprezo pelas pessoas e comunidades

Apesar de a expressão "justiça ambiental" ser relativamente recente no Brasil, conforme destaca Carneiro (2003), é possível afirmar que, há décadas, diversos movimentos sociais brasileiros já protagonizavam reivindicações alinhadas aos princípios desse conceito, mesmo sem utilizá-lo explicitamente. Um exemplo notável é a mobilização ocorrida na década de 1970, liderada pela Associação Gaúcha de Proteção do Ambiente Natural (Agapan), uma das mais antigas e influentes entidades ambientalistas do país. Sob a liderança do ambientalista José Lutzenberger, a Agapan lutou contra o uso de agrotóxicos na agricultura, alertando para os graves riscos que essa prática representava tanto para o meio ambiente quanto para a saúde humana.

Outros movimentos sociais de grande relevância na história recente do Brasil também refletem essa dinâmica, como o Movimento dos Atingidos por Barragens e a resistência dos seringueiros na Amazônia. Este último teve em Chico Mendes uma figura emblemática, cuja atuação foi marcada pela luta contra um modelo predatório de exploração dos recursos naturais, que ameaçava a sobrevivência e a cultura das populações tradicionais da região. Embora o termo "justiça ambiental" não fosse utilizado por esses movimentos, eles exemplificam de forma clara esse conceito, além de terem inspirado a criação de novas associações e ONGs ambientalistas. Confirma-se ainda essa relação entre justiça ambiental e as sociedades civis ambientalistas, conforme destaca Rammê (2012, p. 50):

No ano de 1998, representantes do movimento por justiça ambiental norte-americano vieram ao Brasil para trocar experiências e estabelecer relações com movimentos sociais locais dispostos a formatar alianças na luta contra a injustiça ambiental. Foi realizado um encontro na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), que reuniu os representantes do movimento por justiça ambiental dos EUA, bem como representantes de organizações não-governamentais e pesquisadores brasileiros.

Nesse contexto, a presença de organizações não governamentais e pesquisadores brasileiros foi fundamental para a consolidação de uma agenda coletiva voltada ao combate à injustiça ambiental. A partir desse encontro e das alianças estabelecidas, estruturou-se um movimento nacional mais coeso e organizado, culminando na formulação da Declaração de Princípios da Rede

Brasileira de Justiça Ambiental<sup>32</sup>. Esse documento constituiu um marco na luta ambientalista, estabelecendo-se como referência para a atuação das sociedades civis na proteção dos direitos socioambientais e na formulação de políticas públicas mais equitativas e inclusivas, fundamentando-se nos princípios e práticas definidos por (2004, p. 02):

I) asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como da ausência ou omissão de tais políticas; II) asseguram acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais do país; III) asseguram amplo acesso às informações relevantes sobre o uso dos recursos ambientais e a destinação de rejeitos e localização de fontes de riscos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas, planos, programas e projetos que lhes dizem respeito; IV) favorecem a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento, que assegurem a democratização do acesso aos recursos ambientais e a sustentabilidade do seu uso.

Com base nos princípios e práticas acima, pode-se dizer que a justiça ambiental se compreende como um conceito integrador e mobilizador, uma vez que articula as dimensões ambiental, social e ética da sustentabilidade e do desenvolvimento, frequentemente dissociadas nos discursos e nas práticas institucionais. Sua relevância manifesta-se na capacidade de enfrentar a fragmentação e o isolamento de distintos movimentos sociais, especialmente no contexto da globalização e da reestruturação produtiva, cujos impactos incluem a perda de soberania, o aumento do desemprego, a precarização das relações de trabalho e o enfraquecimento das organizações sindicais e sociais.

Além de sua vinculação ao campo jurídico, a Justiça Ambiental constitui um espaço de reflexão crítica, mobilização social e reivindicação política, sendo apropriada por diferentes sujeitos e entidades. Entre esses atores, destacam-se sindicatos, associações comunitárias, grupos diretamente afetados por riscos

---

<sup>32</sup> A Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA) constitui uma articulação formada por coletivos e indivíduos engajados na luta contra o racismo e as injustiças ambientais no Brasil. Trata-se de uma rede composta por organizações da sociedade civil, movimentos sociais, grupos comunitários atuantes tanto em áreas urbanas quanto rurais, além de setores acadêmicos, pesquisadores, profissionais e militantes. Seu objetivo central é vivenciar, denunciar e enfrentar as desigualdades ambientais resultantes do modelo de desenvolvimento adotado no país, promovendo a construção de alternativas mais justas e sustentáveis. (REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL, 2004).

socioambientais — como aqueles impactados por barragens e substâncias químicas —, ambientalistas e cientistas. Dessa forma, o conceito extrapola uma abordagem meramente normativa, consolidando-se como um instrumento de luta e articulação coletiva em prol da equidade ambiental e da justiça social.

Observa-se como a articulação entre os ideais da justiça ambiental e a ação das sociedades civis configura um elemento central na promoção da participação popular na defesa ambiental. Essa convergência não apenas viabiliza o acesso a instrumentos de defesa e a informações essenciais, mas também cria espaços que amplificam a voz daqueles segmentos historicamente marginalizados e excluídos dos processos decisórios. Ao integrar as dimensões ética, social e ambiental, o paradigma da justiça ambiental transcende a mera aplicação jurídica, funcionando como uma bandeira de mobilização que orienta a atuação de organizações da sociedade civil, movimentos sociais e associações comunitárias. Nesse sentido, Acseirad (2010, p. 111) destaca:

Justiça ambiental é, portanto, uma noção emergente que integra o processo histórico de construção subjetiva da cultura dos direitos. Na experiência recente, essa noção de justiça surgiu da criatividade estratégica dos movimentos sociais que alteraram a configuração de forças sociais envolvidas nas lutas ambientais e, em determinadas circunstâncias, produziram mudanças no aparelho estatal e regulatório responsável pela proteção ambiental.

A mobilização desses atores contribui para que cidadãos e comunidades possam exercer seus direitos, manifestando suas demandas e participando ativamente na construção e fiscalização de políticas públicas. Assim, a promoção da participação popular na defesa ambiental reforça o dever do Estado e da sociedade em assegurar o acesso à informação e à justiça, preservando os direitos socioambientais e consolidando práticas inclusivas e equitativas na esfera pública.

Com base no estudo desenvolvido neste trabalho, torna-se essencial analisar se a participação popular, especialmente no que se refere ao dever coletivo de preservar o meio ambiente, constitui um meio eficaz para a concretização da norma constitucional. Para isso, considera-se a disponibilização de informações ambientais, a garantia constitucional de acesso à justiça e os instrumentos previstos na legislação brasileira, bem como o papel desempenhado pelas ONGs e associações ambientalistas nesse processo.

#### 4.3. EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR E A CONTRIBUIÇÃO DO ACESSO À JUSTIÇA

A consolidação do Estado de Direito Ambiental fundamenta-se em uma “ordem pública ambiental” orientada pelo paradigma da sustentabilidade. Essa ordem, conforme aponta Monteiro (2020), constitui um conjunto de normas, políticas públicas e instrumentos de garantia voltados à efetivação da proteção dos bens ambientais. Para tanto, exige a existência de regras que reconheçam o caráter fundamental desses bens, bem como a implementação de políticas públicas eficazes pelo Estado para assegurar sua tutela. Além disso, torna-se essencial a adoção de medidas coercitivas, tanto pelo exercício do poder sancionador do Estado quanto por mecanismos que viabilizem a participação popular, seja na esfera extrajudicial ou judicial, com o objetivo de assegurar a observância das normas de proteção ambiental.

Quanto ao caráter fundamental, é importante destacar que o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um direito fundamental autônomo, pois possui um status normativo próprio, desvinculado de outros direitos fundamentais, estando diretamente relacionado à dignidade da pessoa humana e à garantia de uma vida com qualidade. Nessa perspectiva, Steinmetz (2007, p. 89) afirma:

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado deve ser reconhecido como um direito fundamental autônomo, pois não se trata apenas de um meio para garantir outros direitos, mas sim de um direito em si mesmo, indispensável para a dignidade da pessoa humana e para a continuidade da vida no planeta.

Considerando a previsão expressa do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado no artigo 225 da Constituição Federal, que lhe atribui o status de direito fundamental, verifica-se igualmente a imposição do dever de proteção. Esse dever materializa-se por meio de uma tutela específica e de mecanismos próprios de proteção, direcionados à garantia da efetividade da norma constitucional. Nesse contexto, é essencial reconhecer que, para assegurar uma “tutela ambiental efetiva”, torna-se imprescindível a análise das funções e instituições de garantia, conforme delineadas por Ferrajoli (2011). Tais garantias subdividem-se em funções jurisdicionais de garantia secundária, voltadas à repressão e correção de violações de direitos, e funções

administrativas de garantia primária, destinadas à implementação concreta desses direitos por meio de políticas públicas.

Assim, no âmbito jurídico, o termo “tutela” refere-se à garantia, proteção ou salvaguarda de direitos. Nesse sentido, é possível classificá-la em diferentes modalidades: a) judicial, exercida no curso de um processo judicial; b) extrajudicial, realizada por meios distintos da jurisdição; c) preventiva, que busca evitar a ocorrência do dano; e d) repressiva, destinada à reparação de danos já causados ou à contenção de riscos iminentes. No que se refere à participação popular na defesa ambiental, observa-se sua atuação principalmente na tutela preventiva, que se efetiva por meio da atividade administrativa (extrajudicial) desempenhada por órgãos ambientais e reguladores. Nesse contexto, aplicam-se os princípios da prevenção e da precaução, sendo viabilizados por instrumentos como audiências públicas, consultas públicas e a participação em conselhos municipais de meio ambiente.

Além disso, a participação popular também se manifesta na tutela repressiva, que ocorre após a ocorrência do dano ambiental ou diante de sua iminência. Nesse caso, sua concretização se dá por meio do exercício do poder de polícia ambiental, abrangendo ações de fiscalização e atuação administrativa, bem como por medidas extrajudiciais ou judiciais promovidas pelo Ministério Público e demais órgãos e entidades legitimados à defesa dos interesses ambientais difusos. A previsão constitucional dessa modalidade de tutela encontra respaldo no artigo 225, §3<sup>o</sup>, da Constituição Federal de 1988, além das disposições que regulam as ações constitucionais de tutela coletiva, com destaque para a Ação Civil Pública e a Ação Popular.

Tem-se então que a inobservância de quaisquer dessas normas constitucionais traz como consequência a inefetividade do direito fundamental ao meio ambiente. Assim Ferrajoli (2011, p. 58), categoriza dois possíveis tipos de inefetividade:

[...] uma inefetividade contingente, conseqüente à violação, por obra de atos inválidos ou ilícitos, das suas garantias; e uma inefetividade estrutural, conseqüente à falta de garantias e das relativas funções e instituições, por causa da omissa produção das leis de atuação. A inefetividade contingente é sempre reparável por meio da intervenção

---

<sup>33</sup> § 3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados. (BRASIL, 1988).

judiciária. Ela consiste, de fato, na comissão de atos inválidos ou de atos ilícitos, uns anuláveis e outros sancionáveis com base no seu acerto jurisdicional quando da garantia secundária. A inefetividade estrutural, ao contrário, é irreparável pela via judiciária e requer sempre a intervenção do legislador. Ela se manifesta, de fato, na indébita omissão, que somente o legislador pode (e deve) reparar, da legislação de atuação necessariamente requerida pela estipulação constitucional de qualquer direito fundamental

A efetividade da norma constitucional e a efetividade da participação popular diferem quanto à sua natureza e aos mecanismos necessários para sua concretização. A efetividade da norma constitucional pode ser comprometida por duas formas de inefetividade: a contingente, que decorre da violação da norma por atos inválidos ou ilícitos e pode ser corrigida pela intervenção judicial, e a estrutural, que resulta da ausência de garantias institucionais ou da omissão legislativa, sendo irreparável pelo Judiciário e dependendo da atuação do legislador. Já a efetividade da participação popular está diretamente ligada à existência e acessibilidade dos meios que viabilizam essa atuação (acesso à justiça) e na eficácia dos resultados, condicionada à disponibilização de informações ambientais e ao fomento da educação ambiental, fatores essenciais para garantir uma participação qualificada.

Quando há inefetividade estrutural da norma constitucional, a participação popular pode se tornar meramente formal, sem impactos reais na tomada de decisões, o que demanda não apenas a criação de mecanismos legais adequados, mas também sua implementação concreta. Por outro lado, quando há inefetividade contingente da norma, a participação popular pode ser resguardada por meio da atuação judicial e administrativa para corrigir violações específicas. Assim, segundo Monteiro (2020, p. 63):

a tutela ambiental é efetiva quando se alcança uma salvaguarda jurídica dos bens ambientais, pela via judicial ou extrajudicial, que se concretiza no mundo dos fatos, por meio do cumprimento de deveres e respeito a direitos legal e constitucionalmente previstos. Essa tutela se traduz na obtenção de um meio ambiente equilibrado e saudável, que se reverte em bem-estar para a vida humana e demais formas de vida ali existentes.

Com fundamento no que foi exposto ao longo deste trabalho e nas reflexões apresentadas, torna-se possível responder o problema de pesquisa, que consiste em analisar de que maneira a participação popular contribui para a efetividade da norma constitucional e de que forma o acesso à justiça pode

fortalecer a concretização da tutela ambiental. A participação popular desempenha um papel essencial na efetividade da norma constitucional prevista no artigo 225 da Constituição Federal de 1988, pois possibilita o controle social sobre a atuação do Estado e dos agentes privados na proteção ambiental. Essa participação se concretiza tanto na tutela preventiva, por meio de instrumentos como audiências públicas, consultas populares e conselhos ambientais, quanto na tutela repressiva, mediante a fiscalização, denúncias e a atuação em processos judiciais e extrajudiciais. No entanto, para que essa participação seja efetiva, é fundamental garantir o acesso à informação ambiental e promover a educação ambiental, de modo a qualificar a intervenção da sociedade no processo decisório.

O acesso à justiça, por sua vez, é um mecanismo indispensável para a concretização da tutela ambiental, especialmente diante da necessidade de corrigir violações ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Ele possibilita tanto a reparação de danos ambientais já ocorridos quanto a adoção de medidas preventivas para evitar novas degradações. No contexto da inefetividade da norma constitucional, observa-se que, quando há inefetividade contingente – decorrente de violações pontuais da legislação ambiental –, o Judiciário pode atuar para anular atos ilícitos ou invalidar condutas lesivas. Entretanto, quando a inefetividade é estrutural, resultante da omissão legislativa na regulamentação e implementação dos direitos ambientais, a solução exige a intervenção do legislador e a adoção de políticas públicas eficazes.

Nos casos de inefetividade contingente, a participação popular contribui ao fiscalizar e denunciar violações pontuais da legislação ambiental, permitindo que o Judiciário intervenha para anular atos ilícitos e invalidar condutas lesivas. A mobilização social, por meio de ações populares, representações ao Ministério Público (ações civis públicas) e denúncias a órgãos de fiscalização, fortalece a aplicação da legislação ambiental e assegura a responsabilização dos infratores. Já nos casos de inefetividade estrutural, que decorrem da omissão legislativa na regulamentação e implementação dos direitos ambientais, a participação popular assume um papel ainda mais estratégico. A pressão social pode impulsionar a atuação do legislador, seja por meio de consultas públicas, audiências, participação em conselhos ambientais ou mesmo pelo ativismo judicial, provocando o Estado a adotar políticas públicas eficazes.

Assim, a participação popular não apenas fortalece o cumprimento da legislação existente, combatendo a inefetividade contingente, mas também exerce um papel fundamental na superação da inefetividade estrutural, impulsionando o aperfeiçoamento normativo e a implementação de políticas ambientais que garantam a concretização dos direitos previstos no artigo 225 da Constituição Federal.

Não obstante, a participação popular e o acesso à justiça serem fundamentais para a efetividade da norma constitucional, sua concretização também depende diretamente do acesso à informação ambiental e da promoção da educação ambiental. A informação ambiental assegura à sociedade o conhecimento necessário sobre a qualidade do meio ambiente, impactos de atividades potencialmente degradadoras e políticas públicas voltadas à proteção ambiental. Já a educação ambiental contribui para a conscientização e qualificação da população na defesa do meio ambiente, fomentando a cidadania ativa e a exigência do cumprimento das normas protetivas. Desse modo, Steinmetz (2007, p. 112) ressalta a relevância da informação ambiental ao afirmar que:

O direito à informação ambiental é um instrumento essencial para o exercício da cidadania ambiental e para o controle democrático da gestão dos recursos naturais, permitindo à sociedade acompanhar, fiscalizar e intervir nas decisões que afetam o meio ambiente.

A transparência na divulgação de dados ambientais fortalece a participação popular na formulação e fiscalização das políticas ambientais, além de possibilitar a responsabilização de agentes públicos e privados em caso de descumprimento da legislação. Da mesma forma, a educação ambiental, prevista no artigo 225, §1º, VI, da Constituição Federal, conforme aponta Philippi Júnior (2007) é essencial para a formação de uma sociedade consciente e engajada na proteção ambiental. O acesso à informação ambiental e a educação ambiental constituem pilares indispensáveis para a efetividade da tutela ambiental, assegurando que a sociedade possa atuar de maneira qualificada na defesa do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Contudo, apesar da previsão constitucional e infraconstitucional de diversos mecanismos de participação popular na tutela ambiental, sua efetividade ainda enfrenta desafios significativos. A baixa utilização de

instrumentos como a Ação Popular, bem como a pouca participação da sociedade em audiências públicas e consultas públicas, conforme análise quantitativa realizada nesse trabalho e segundo Costa (2010) demonstram que, na prática, o envolvimento popular na proteção ambiental não alcança seu pleno potencial.

No âmbito judicial, a ação popular, prevista no artigo 5º, LXXIII, da Constituição Federal, é um instrumento fundamental para a defesa de direitos difusos, permitindo que qualquer cidadão questione atos lesivos ao meio ambiente. No entanto, sua utilização é limitada, seja pelo desconhecimento da população sobre sua existência, seja pela complexidade processual e pelos custos envolvidos, que acabam desestimulando sua propositura. O protagonismo na tutela ambiental recai, assim, sobre o Ministério Público e outras entidades legitimadas para a Ação Civil Pública, restringindo a atuação direta da sociedade na via judicial.

Já nos mecanismos de participação extrajudicial, como audiências públicas e consultas públicas, verifica-se um déficit na efetiva inclusão da população nos processos decisórios ambientais. Embora esses instrumentos estejam previstos em normativas como a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e na Lei da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), sua aplicação muitas vezes ocorre de forma meramente formal, sem garantir uma participação qualificada e influente. A baixa adesão da população se deve, em grande parte, à falta de divulgação adequada, à limitação de acesso a informações ambientais claras e compreensíveis e à ausência de incentivos para a participação cidadã.

Além disso, mesmo quando há participação popular nesses espaços, suas contribuições nem sempre são consideradas de maneira efetiva. Conforme aponta Landerdahl (2011) há casos em que audiências públicas servem apenas para legitimar decisões previamente tomadas, sem que haja uma real abertura ao debate ou a possibilidade de modificação das políticas ambientais em função das manifestações populares. Esse cenário compromete a confiança da sociedade nesses mecanismos e reduz ainda mais o interesse pela participação.

Diante desse contexto, para que a participação popular na tutela ambiental se torne efetiva, é necessário fortalecer a educação ambiental e garantir maior transparência e acessibilidade às informações ambientais. Para

Colombo (2021) é necessário aprimorar os meios de incentivo à utilização dos instrumentos de participação, simplificando procedimentos e promovendo maior sensibilização da sociedade sobre sua importância. Sem essas medidas, a participação popular corre o risco de permanecer como um direito formalmente garantido, mas de pouca efetividade prática na proteção ambiental.

Uma forma de evitar a inefetividade da participação popular é com a colaboração das organizações da sociedade civil, como ONGs e associações ambientalistas, que desempenham um papel crucial na promoção da participação popular e na defesa do meio ambiente, contribuindo significativamente para a justiça ambiental. Essas entidades atuam como intermediárias entre a população e os órgãos governamentais, facilitando o acesso à informação, mobilizando comunidades e influenciando políticas públicas ambientais. Borile e Calgaro destacam a importância da participação popular na gestão ambiental, afirmando que “a efetiva proteção do meio ambiente requer uma gestão integrada e participativa, onde a sociedade civil desempenha um papel fundamental na fiscalização e na implementação de políticas ambientais” (Borile; Calgaro, 2016, p. 15).

As ONGs e associações ambientalistas promovem a educação ambiental, conscientizando a sociedade sobre a importância da preservação dos recursos naturais e capacitando indivíduos para atuarem ativamente na defesa ambiental. Essas organizações frequentemente monitoram projetos e iniciativas que possam impactar o meio ambiente, participando de audiências públicas e consultas populares para assegurar que as vozes das comunidades afetadas sejam ouvidas e consideradas nos processos decisórios.

No âmbito da justiça ambiental, essas entidades desempenham um papel vital ao denunciar irregularidades e violações ambientais, muitas vezes recorrendo ao Poder Judiciário para garantir a proteção dos ecossistemas e das populações vulneráveis. Por exemplo, associações e ONGs ambientais têm denunciado irregularidades em projetos que desrespeitam legislações ambientais, buscando a intervenção judicial para impedir danos ao meio ambiente e às comunidades locais.

Além disso, organizações como o WWF-Brasil<sup>34</sup> trabalham para assegurar que comunidades tradicionais, povos indígenas e outros grupos historicamente marginalizados tenham seus direitos respeitados, promovendo a justiça socioambiental e garantindo que esses grupos tenham voz ativa nas decisões que afetam seus territórios e modos de vida.

Em suma, as organizações da sociedade civil são pilares essenciais na promoção da participação popular e na defesa ambiental, atuando em diversas frentes para assegurar a justiça ambiental e a sustentabilidade dos recursos naturais para as presentes e futuras gerações.

Observa-se então que a participação popular contribui para a efetividade da norma constitucional de proteção ambiental por meio de ações preventivas e repressivas, especialmente diante da ineficácia contingente ou estrutural dessas normas. Isso ocorre, sobretudo, pelo acesso à justiça, que viabiliza a atuação da coletividade por meio de instrumentos jurídicos voltados à defesa do meio ambiente. Além disso, o acesso à informação e o fomento à educação ambiental fortalecem essa participação, especialmente quando articulados com organizações da sociedade civil, que auxiliam os cidadãos na concretização de seus direitos e no cumprimento do dever constitucional de tutela ambiental. Nesse contexto, a democracia participativa possibilita a cooperação entre o poder público e a sociedade, assegurando maior legitimidade e eficácia às decisões que impactam o meio ambiente.

O principal desafio consiste em incentivar a participação popular de forma contínua e efetiva na aplicação dos instrumentos de proteção ambiental, garantindo que a atuação da coletividade alcance o mesmo nível de relevância que a do poder público. Essa equidade, prevista na norma constitucional, é essencial para assegurar a defesa do meio ambiente tanto na prevenção quanto na reparação de danos, fortalecendo a efetividade da tutela ambiental.

---

<sup>34</sup> Organização da sociedade civil brasileira sem fins lucrativos que trabalha para evitar a atual trajetória de degradação ambiental e promover um futuro mais justo e saudável para todos. (WWF-Brasil, s/d).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da participação popular é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e se fundamenta na ideia de que a coletividade deve ter voz ativa nas decisões que impactam a sociedade, especialmente no que diz respeito à proteção ambiental. Esse princípio encontra respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, que prevê instrumentos de participação tanto no âmbito judicial quanto extrajudicial, possibilitando o envolvimento da população em processos decisórios, fiscalização e formulação de políticas ambientais.

A garantia do acesso à justiça é um fator essencial para a concretização da participação popular na tutela ambiental. O acesso à justiça envolve a disponibilidade de instrumentos jurídicos eficazes que permitam que a população reivindique seus direitos e exija a responsabilização de agentes públicos e privados que violem a legislação ambiental. No entanto, desafios como a burocracia, a morosidade do sistema judiciário e o desconhecimento da população sobre seus direitos ainda representam obstáculos para a plena efetividade desse direito.

O direito à informação ambiental é um elemento fundamental para que a sociedade possa exercer sua participação de forma qualificada e consciente. Esse direito, garantido constitucionalmente, assegura que qualquer cidadão tenha acesso a dados sobre a qualidade do meio ambiente, políticas públicas ambientais e possíveis impactos decorrentes de atividades econômicas. A transparência das informações ambientais é um fator determinante para permitir que a população participe ativamente dos processos de tomada de decisão e controle social das ações governamentais e privadas que afetam o meio ambiente.

A educação ambiental desempenha um papel crucial no fortalecimento da participação popular e na formação de uma consciência crítica voltada para a sustentabilidade. A sensibilização e a capacitação da população sobre temas ambientais possibilitam um engajamento mais ativo e qualificado, tornando a atuação cidadã mais efetiva na defesa do meio ambiente. Dessa forma, políticas públicas que incentivem a educação ambiental e promovam campanhas de conscientização são indispensáveis para fomentar uma cultura de participação social e de responsabilidade coletiva pela preservação ambiental.

Com base nas constatações encontradas, a presente dissertação buscou analisar a relevância da participação popular no cumprimento do direito/dever constitucional de preservação do meio ambiente, com base nos instrumentos judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira. A pesquisa demonstrou que a efetiva participação da coletividade está diretamente ligada ao acesso à justiça e ao direito à informação ambiental, fatores essenciais para viabilizar a atuação cidadã.

No decorrer do estudo, foram analisadas quatro hipóteses específicas que contribuíram para a verificação da hipótese geral, permitindo avaliar se a participação popular de fato auxilia na efetivação do dever constitucional de proteção ambiental.

A primeira hipótese específica sustentou que o dever constitucional de preservação ambiental pode ser cumprido por meio do princípio da participação pública, tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial. A pesquisa corroborou essa assertiva ao demonstrar que os instrumentos legais de participação cidadã permitem o controle social e a fiscalização de ações que impactam o meio ambiente, reforçando a sua proteção.

A segunda hipótese específica considerou que os mecanismos previstos na legislação, tais como audiências públicas, consultas públicas, participação em conselhos ambientais e ação popular, não têm se mostrado suficientes para garantir uma participação expressiva e qualificada da população na defesa ambiental, principalmente em razão da carência de informação e das barreiras no acesso à justiça.

A análise quantitativa foi responsável pela confirmação da segunda hipótese, visto que, mesmo diante de avanços como o aumento do número de conselhos municipais ambientais, de audiências públicas e de ações populares, observou-se que, nos dois primeiros casos, os maiores números se deram em função da obrigatoriedade desses instrumentos. No caso da ação popular, verificou-se uma grande discrepância entre sua utilização e a da ação civil pública, que demanda menor esforço do cidadão.

Assim, em relação a todos os instrumentos analisados, nota-se, por um lado, um avanço na estrutura e na disponibilização, mas esse progresso não tem sido acompanhado por uma efetiva participação popular, que se sustenta, em

maior número, nos casos em que a participação é obrigatória ou quando há uma opção que exige o menor esforço possível. Os resultados obtidos na pesquisa ainda confirmaram que tais instrumentos, apesar de fundamentais, não têm sido plenamente eficazes devido a entraves burocráticos, limitações no conhecimento da população sobre seus direitos e a falta de incentivos institucionais.

A terceira hipótese específica propôs que a participação popular ganha maior efetividade quando ocorre por meio de programas de cooperação entre o Poder Público e entidades da sociedade civil, como ONGs e associações ambientalistas. Os achados da pesquisa confirmaram essa hipótese, demonstrando que a articulação entre diferentes atores sociais potencializa a mobilização cidadã, amplia o acesso à justiça e fortalece a defesa do meio ambiente. Além disso, ressalta-se o papel da justiça ambiental, que busca garantir que grupos historicamente marginalizados tenham voz ativa nas decisões que impactam diretamente os territórios em que vivem. Dessa forma, a justiça ambiental se apresenta como um importante instrumento para assegurar a equidade na participação, permitindo que comunidades vulneráveis, indígenas, quilombolas e populações tradicionais possam influenciar políticas ambientais que afetam suas condições de vida e a sustentabilidade dos ecossistemas.

Por fim, a quarta hipótese específica indicou que, para que a participação popular seja eficaz, é imprescindível que o Poder Público promova e estimule o direito à informação ambiental e o acesso à justiça. Os resultados da pesquisa confirmaram essa premissa, demonstrando que a disseminação de informações ambientais acessíveis e compreensíveis, aliada à redução de entraves ao acesso à justiça, são fatores determinantes para garantir que a população possa efetivamente atuar na defesa do meio ambiente e exigir a responsabilização de infratores.

Observa-se então que a participação popular contribui para a efetividade da norma constitucional de proteção ambiental por meio de ações preventivas e repressivas, especialmente diante da possível ineficácia contingente ou estrutural dessas normas. Isso ocorre, sobretudo, pelo acesso à justiça, que viabiliza a atuação da coletividade por meio de instrumentos jurídicos voltados à defesa do meio ambiente. Além disso, o acesso à informação e o fomento à educação ambiental fortalecem essa participação, especialmente quando articulados com organizações da sociedade civil, que auxiliam os cidadãos na

concretização de seus direitos e no cumprimento do dever constitucional de tutela ambiental. Nesse contexto, a democracia participativa possibilita a cooperação entre o poder público e a sociedade, assegurando maior legitimidade e eficácia às decisões que impactam o meio ambiente.

O principal desafio consiste em incentivar a participação popular de forma contínua e efetiva na aplicação dos instrumentos de proteção ambiental, garantindo que a atuação da coletividade alcance o mesmo nível de relevância que a dos órgãos públicos e das instituições encarregadas da fiscalização e implementação das políticas ambientais.

Diante dessas constatações, conclui-se que a hipótese geral da dissertação, de que a participação popular contribui para a efetivação do dever constitucional de preservação do meio ambiente por meio dos instrumentos judiciais e extrajudiciais previstos na legislação brasileira, os quais possibilitam a atuação da coletividade, amparada pelo acesso à justiça e pelo direito à informação ambiental, foi confirmada. A participação popular se revela um elemento essencial para o cumprimento do dever constitucional de preservação ambiental, desde que acompanhada de medidas que garantam o acesso efetivo à informação e à justiça. Assim, recomenda-se que o Estado intensifique suas ações no sentido de ampliar a educação ambiental, aperfeiçoar os mecanismos de controle social e fortalecer as parcerias com organizações da sociedade civil, promovendo, assim, uma participação cidadã mais qualificada e eficaz na defesa do meio ambiente.

A pesquisa realizada evidencia a importância da democracia participativa no contexto da proteção ambiental, ao lançar luz sobre os desafios e oportunidades relacionados à participação popular na tutela do meio ambiente. Ao demonstrar que a efetividade dos instrumentos jurídicos depende diretamente do envolvimento ativo da sociedade, este estudo contribui para o aprofundamento do debate sobre a necessidade de tornar esses mecanismos mais acessíveis e eficientes. Além disso, abre caminho para pesquisas futuras que possam investigar o real interesse da população na proteção ambiental, bem como possíveis melhorias na formulação e aplicação dos instrumentos de participação, garantindo que sejam acessíveis a todos os cidadãos, independentemente de sua condição socioeconômica.

## 6. REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Org.). **Justiça ambiental e cidadania**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>. Acesso em: 19 fev. 2025.

AFFONSO, Almino. **Democracia participativa plebiscito, referendo, iniciativa popular**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

ALVES, Sandra Mara Campos. Democracia participativa e a consulta pública na Agência Nacional de Saúde Suplementar. In: DELDUQUE, Maria Célia (Org.). **Temas atuais de direito sanitário**. Brasília: CEAD/FUB, 2009. p. 45-63. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39152>. Acesso em: 18 jan. 2025.

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. São Paulo: Método, 2011.

ANDION, Carolina; SERVA, Mauricio. Por uma visão positiva da sociedade civil: uma análise histórica da sociedade civil organizada no Brasil. Cayapa. **Revista Venezolana de Economía Social**, vol. 4, núm. 7, primer semestre, 2004, pp. 7-24. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/622/62240702.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2021. E-book. ISBN 9788597027402. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597027402/>. Acesso em: 13 dez. 2024.

APA - Agencia Portuguesa do Ambiente. **Convenção de Aarhus**. Disponível em: <https://apambiente.pt/apa/convencao-de-aarhus> Acesso em: 20 set. de 2024.

ARAUJO AYALA, Patryck; MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2019. *E-book*. ISBN 9788530988531. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530988531/>. Acesso em: 27 out. 2023.

ARAUJO AYALA, Patryck; MORATO LEITE, José Rubens. A transformação ecológica do Direito de danos e a imprescritibilidade do dano ambiental na jurisprudência brasileira. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1–52, 2023. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e85363. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/85363>. Acesso em: 28 out. 2023.

ARNOLD, Claudia de Moraes; TAVARES, Elisa Goulart; STEINMETZ, Wilson Antônio. O Acesso à Informação como Condição para a Participação Popular na

Proteção do Meio Ambiente: Uma análise a partir do Direito Ambiental Internacional e do Direito Constitucional. **Revista Jurídica (FURB)**, v. 22, nº. 48, maio/ago. 2018.

ÁVILA, H. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 33-47, 2012.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento e meio ambiente**: as estratégias de mudanças da agenda 21. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Prefácio à obra “Interesses Públicos versus Interesses Privados**: - Desconstruindo o Princípio de Supremacia do Interesse Público” - Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2005.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

BELLO, Ney. Os deveres ambientais na Constituição Brasileira de 1988. In: SILVA, Vasco Pereira da; SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). **Direito Público Sem Fronteiras**. Lisboa: **Instituto de Ciências Jurídico-Políticas**, Faculdade de Direito, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Introdução ao Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, n.º 14, p. 48-82, abr./jun. 1999.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e; MILARÉ, Édis. **Estudo prévio de impacto ambiental**: teoria, prática e legislação. São Paulo: RT, 1993.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. (coord.). **Função ambiental**: dano ambiental, prevenção, reparação e repressão. São Paulo: RT, 1993.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **A Insurreição Da Aldeia Global Contra O Processo Civil Clássico**: Apontamentos Sobre a Opressão E a Libertação Judiciais Do Meio Ambiente e Do Consumidor. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BEZERRA, Juliana. **Democracia direta, indireta e representativa**. 2019. Disponível em: <https://www.significados.com.br/democracia-direta-indireta-e-representativa/>. Acesso em: 20 out. 2024.

BINENBOJM, Gustavo. **Agências Reguladoras independentes e democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris Editora, 2006.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: Uma defesa das regras do jogo. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

BONDAR, Zenildo. O Acesso e a Efetividade da Justiça Ambiental. **Revista da AJURIS** – v. 39 – n. 125 – 2012.

BORILE, Giovani Orso; CALGARO, Cleide. Democracia, participação e desenvolvimento sustentável: o caminho da nova democracia ambiental brasileira e a proteção do meio ambiente. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, ISSN 1988-7833, 2016. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2016/03/democracia-ambiental.html>. Acesso em: 12 fev. 2025.

BRASIL. Democracia Participativa: Nova relação do Estado com a Sociedade. Secretária-Geral da Presidência da República. 2011. Disponível em: [https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/publicacoes/democracia\\_participativa\\_nova\\_relacao\\_sgpr.pdf](https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/publicacoes/democracia_participativa_nova_relacao_sgpr.pdf). Acesso em: 22 set. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 set. 1942. Atualizada pela Lei nº 13.655, de 25 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 jul. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 02 jan. 2025.

BRASIL. Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm). Acesso em: 20 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens de direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm). Acesso em: 12 dez. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l3071.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.071%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%201916.&text=C%C3%B3digo%20Civil%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art.,os%20princ%C3%ADpios%20e%20conven%C3%A7%C3%B5es%20internacionais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.071%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20JANEIRO%20DE%201916.&text=C%C3%B3digo%20Civil%20dos%20Estados%20Unidos%20do%20Brasil.&text=Art.,os%20princ%C3%ADpios%20e%20conven%C3%A7%C3%B5es%20internacionais). Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Decreto-lei 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm#:~:text=Del0025\\_37&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2025%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201937.&text=Organiza%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20patrim%C3%B4nio%20hist%C3%B3rico%20e%20art%C3%ADstico%20nacional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm#:~:text=Del0025_37&text=DECRETO%2DLEI%20N%C2%BA%2025%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201937.&text=Organiza%20a%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20patrim%C3%B4nio%20hist%C3%B3rico%20e%20art%C3%ADstico%20nacional). Acesso em: 07 ago. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula 365. Publicada no Diário da Justiça em 26 de junho de 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sumula365>. Acesso em: 16 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. In Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. Maria Paula Dallari Bucci (organizadora). São Paulo: Saraiva, 2006.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. **O constitucionalismo latino-americano e a sociedade consumocentrista**: por uma democracia socioecológica. Direito socioambiental [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educs, 2018.

CALGARO, Cleide; PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. **A sociedade consumocentrista e seus impactos socioambientais** [recurso eletrônico]. Caxias do Sul: Educs, 2021.

CALGARO, Cleide; SOBRINHO, Liton. **Sustentabilidade e os Problemas Socioambientais na Sociedade Consumocentrista**. Rev. Fac. Direito UFMG, Belo Horizonte, n. 76, pp. 155-181, jan./jun. 2020.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAMPOS, Luciana Oliveira de; OHLWEILER, Leonel Pires. Estado democrático de direito e a participação popular no Brasil: uma análise a partir do conceito de Luigi Ferrajoli. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí, v. 8, n. 15, p. 255–271, jan./jun. 2020. Disponível em: [https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/articloe/view/7068?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/direitoshumanosedemocracia/articloe/view/7068?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito ambiental**: uma abordagem econômica. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CAVA, José Carlos de Souza; SOUZA, Donaldo Bello de. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 19-34, jul. 2015. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/103>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanzola. **Acesso à justiça ambiental**: um novo enfoque do acesso à justiça a partir da aproximação com a teoria da justiça ambiental. In: XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do Conpedi, 2007, Florianópolis/SC. Anais do XV Encontro Preparatório para Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis: Conpedi, 2007.

CECHIN, Andrei. **A natureza como limite da economia**: a contribuição de Nicholas Georgescu-Roegen. São Paulo: Editora Senac São Paulo/Edusp, 2010.

COHEN, J. L. e ARATO. **Civil Society and Political Theory**. Massachusetts: MIT Press, 1997.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe. [online] Escazú, 04 mar. 2018. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493\\_pt.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf). Acesso em: 15 de ago. 2024.

COIMBRA, J. A. A. **Linguagem e percepção ambiental**. In: PHILIPPI JR, A.; ROMÉRIO, M.A.; BRUNA, G.C. (ed). Curso de gestão ambiental. Barueri: Manole, 2014.

COLOMBO, Silvana. **Os Mecanismos de Participação Popular na Gestão do Meio Ambiente à Luz do Texto Constitucional**: Aspectos Positivos e Negativos. Editora Unijuí. Ijuí. v. 9, n. 1, 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 93.

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução Conama no 237/97 – Dispõe sobre os procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental e no exercício da competência, bem como as atividades e empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Disponível em: [https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1997\\_Res\\_CONAMA\\_237.pdf](https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1997_Res_CONAMA_237.pdf). Acesso em: 14 dez. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Painel do Cadastro Nacional de Ações Coletivas – CACOL**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-car/>. Acesso em: 15 fev. 2025.

COSTA, M. de O. G. F. A Ação Popular Como Instrumento de Defesa do Meio Ambiente e Exercício da Cidadania Ambiental. **Direito Público**, [S. l.], v. 4, n. 15, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1420>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DEVLIN, J. F.; YAP, N. T. Contentious politics in environmental assessment: blocked projects and winning coalitions. **Impact Assessment and Project Appraisal**, Fargo, v. 26, p. 17-27, 2008.

DIAS DA SILVA, Tatiana Fernandes. O Termo de Ajustamento de Conduta como Forma Alternativa a Jurisdicionalização na Solução dos Conflitos Ambientais. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, Florianópolis, Brasil, v. 2, n. 1, p. 17–32, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9628/2016.v2i1.917. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/Socioambientalismo/article/view/917>. Acesso em: 22 jan. 2025.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A ação popular**: Instrumento de defesa do patrimônio público e social. São Paulo: Malheiros, 1994.

DUARTE, Carla Grigoletto; FERREIRA, Victoria Helena. Analisando audiências públicas no licenciamento ambiental: quem são e o que dizem os participantes sobre projetos de usinas de cana-de-açúcar. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 1075-1094, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/jZwDnsRwcpHbWRyDpvmF7tF>. Acesso em: 21 jan. 2025.

FOLGOSI, José dos Santos Carvalho. **A Administração Pública e o controle da discricionariedade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2004.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA. A importância da participação social na defesa ambiental. **SOS Mata Atlântica**, 2020. Disponível em: <https://www.sosma.org.br>. Acesso em: 14 fev. 2025.

GODOY, José dos Santos Carvalho. **A Administração Pública e o controle da discricionariedade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos municípios brasileiros 2020: **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101871.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Cartilha do Conselho de Meio Ambiente** (Comdema). Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/images/stories/destaques/CartilhaComdema.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE – ICMBio. **Plano de Manejo da APA Costa dos Corais**. 2013. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/apacostadoscorais/plano-de-manejo>. Acesso em: 25 jan. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – Ipea. **Relatório de audiências públicas**. Brasília: Ipea, 2012. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio\\_audiencias\\_publicas.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf). Acesso em: 26 jan. 2025.

LANDERDAHL CHRISTMANN, L. AUDIÊNCIA PÚBLICA AMBIENTAL: UM INSTRUMENTO DEMOCRÁTICO PARA A GESTÃO COMPARTILHADA DO RISCO AMBIENTAL. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, [S. l.], v. 9, n. 9, p. 54–90, 2011. Disponível em: <https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/56>. Acesso em: 14 dez. 2024.

FARIAS, T. **Princípios gerais do direito ambiental**. *Prim Facie*, [S. l.], v. 5, n. 9, 2006. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/primafacie/article/view/7206>. Acesso em: 25 set. 2024.

FERRAJOLI, Luigi. **A democracia através dos direitos**: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político. Tradução Alexandre Araújo de Souza et al. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Tradução de: Alexandre Salim, Alfredo Copetti Neto, Daniela Cademartori, Hermes Zaneti Júnior e Sérgio Cademartori. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

FERREIRA, Cristina Maria Soares; FONSECA, Alberto de Freitas Castro. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XVII, n. 3, p. 239-258, jul.-set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/9WVfKgTqQ563fP3P5pMH8NR/>. Acesso em: 20 jan. 2025

FERRER, J. T. V. Audiência pública no processo da avaliação do impacto ambiental no estado de São Paulo. In: FERRER, J. T. V. et al. (Org.). **Casos de gestão ambiental**. São Paulo: CETESB; SMA, 1998. p. 110-137.

FIORILLO, Celso Antonio Pachêco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FURRIELA, R.B. Democracia, **Cidadania e Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo: ANNABLUME, 2002.

GAVRONSKI, Alexandre Amaral. **Técnicas extraprocessuais de tutela coletiva: a efetividade da tutela coletiva fora do processo judicial**. São Paulo: RT, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil**. 15ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

HELD, David. **Modelos de Democracia**. 1ª. ed. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia. 1987.

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 a xi.pdf](http://www.gordillo.com/Pdf/2-4/2-4%20a%20xi.pdf). Acesso em: 09 de dez. 2024.

JR., Arlindo P.; PELICIONI, Maria Cecília F. **Educação Ambiental e Sustentabilidade**. São Paulo: Editora Manole, 2014. E-book. ISBN 9788520445020. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788520445020/>. Acesso em: 13 ago. 2024.

LANCHOTTI, Andressa de Oliveira; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. Direito de Acesso à Informação Ambiental: Da Formalidade à Efetividade dos Direitos de Acesso. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 130–148, 2016. DOI: 10.26668/IndexLawJournals/2525-9687/2016.v2i2.1256. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/1256>. Acesso em: 21 set. 2024.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Trad. Lúcia M. Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2009.

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

LEUZINGER, Marcia Dieguez; SILVA, Solange Teles da. O princípio da participação e a criação e gestão das áreas protegidas na perspectiva do direito ambiental global. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 3, 2017.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Jurisdição Ambiental e Poder Judiciário - Direito Administrativo**. Disponível em:

<https://www.passeidireto.com/arquivo/144935339/jurisducao-ambiental-e-poder-judiciario>. Acesso em: 02 fev. 2025.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais. **Democracia participativa na Constituição Brasileira**. 2008. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril\\_v45\\_n178\\_p181.pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/45/178/ril_v45_n178_p181.pdf). Acesso em: 25 ago. 2024.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito à informação e meio ambiente**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MAGALHÃES, Juraci Perez. **A Evolução do Direito Ambiental no Brasil**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

MAZZOLENIS, E. **Política municipal de meio ambiente**: proposta e reflexões para uma sociedade sustentável. Jaboticabal: Fábrica da Palavra, 1998.

MEDEIROS, Fernanda Luiza Fontoura de. **Meio ambiente**: direito e dever fundamental. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 1990.

MILARÉ, Édis. **A ação civil pública em defesa do ambiente. Ação civil pública – Lei 7.347/85**: reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação. Édis Milaré (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 12. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE - MMA. **Conselho Municipal de Meio Ambiente** – CMMA. 2005. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>. Acesso em 11/12/2024.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação civil pública e a reparação do dano ao meio ambiente**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Participação, Processo Civil e Defesa do Meio Ambiente**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2010.

MONOSOWSKI, Elizabeth. Políticas ambientais e desenvolvimento no Brasil. In: **Cadernos Fundap**. São Paulo. Ano 9. N.º 16. 1989.

MONTEIRO, Ana Lúcia Silva Mello. **Os métodos alternativos de resolução de disputas para uma tutela ambiental efetiva**. Dissertação (Mestrado em Ciência Jurídica) – Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Itajaí, p. 185. 2020.

MONTEIRO, Martha Jackson Franco de Sá. O poder normativo das agências reguladoras no Brasil. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4645, 20 mar. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/46453>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MORAES, José Luiz Baizan de. **Do direito social aos interesses transindividuais**: O Estado e o Direito na Ordem Contemporânea. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. **Conselho de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA)**. Disponível em: <https://caxias.rs.gov.br/gestao/conselhos/conselho-de-defesa-do-meio-ambiente-comdema>. Acesso em: 11 jan. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997.

NERY JUNIOR, Nelson. Responsabilidade civil por dano ecológico e a ação civil pública. **Revista Justitia**, São Paulo, v. 126, 1984.

NUNES, Maria de Fátima; PHILIPPI JR., Arlindo; FERNANDES, Valdir. A atuação de conselhos do meio ambiente na gestão ambiental local. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, supl. 3, p. 48-60, 2012.

OLIVEIRA, Fabiano Melo Gonçalves de. **Direito Ambiental, 2ª edição**. São Paulo: Grupo GEN, 2017. *E-book*. ISBN 9788530975678. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530975678/>. Acesso em: 27 out. 2024.

ONU – **Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta**. 1992; Disponível em: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br). Acesso em: 15 ago. 2024.

PAES, Luciano Marcos; POLESSO, Paulo Roberto. A ação popular ambiental como forma de participação social na defesa do meio ambiente. **Rev. Bras. Polít. Públicas** (Online), Brasília, v. 6, nº 1, 2016

PADILHA, Norma Sueli. **O compromisso constitucional brasileiro com a sustentabilidade ambiental**. Fortaleza: Pensar, 2017.

PALOMARES, D. S.; SANTOS, L. Z.; DI PIETRO, J. H. O. Participação Popular em Políticas Ambientais: a Democracia Participativa como Instrumento de Concretização da Sustentabilidade Ambiental. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [S. l.], v. 46, n. 1, 2018. DOI: 10.14393/RFADIR-v46n1a2018-45229. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/view/45229>. Acesso em: 27 fev. 2024.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração Pública Democrática**: institutos de participação popular na Administração Pública. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

PHILIPPI JR. et al. Orientações Básicas para a Estruturação de um Sistema Municipal de Gestão Ambiental. In: **Municípios e meio ambiente**: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil. Org. Arlindo Philippi Jr., et al. São Paulo: Associação Nacional dos Municípios e Meio Ambiente, 1999, p. 128-130.

PHILIPPI JR; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. **Educação ambiental e sustentabilidade. Educação ambiental e sustentabilidade**. Barueri: Manole, 2014.

PIVA, Rui. **Bem ambiental**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

PRIEUR, Michel. **Droit de l'environnement**. 3<sup>a</sup>. ed. Paris: Dalloz, 1996.

RAMMÊ, Rogério Santos. **Da justiça ambiental aos direitos e deveres ecológicos** [recurso eletrônico]: conjecturas políticos-filosóficas para uma nova ordem jurídico-ecológica / Rogério Santos Rammê. – Dados eletrônicos. – Caxias do Sul, RS: Educus, 2012.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

REDE BRASILEIRA DE JUSTIÇA AMBIENTAL. **Declaração de Princípios da Rede Brasileira de Justiça Ambiental**. Disponível em: <https://rbja.org/wp-content/uploads/2022/12/Declaracao-de-Principios-da-RBJA.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2025.

RECH, Adir Ubaldo. **Inteligência artificial, meio ambiente e cidades inteligentes**. Caxias do Sul: Educus, 2020.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994

SAAB, Flavio. **Consulta pública como mecanismo de participação social**: uma análise da proibição do agrotóxico carbofurano no Brasil. 2019. 111 f., il. Dissertação (Mestrado em Administração) — Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SADEK, MTA. **Acesso à justiça**: porta de entrada para a inclusão social. In LIVIANU, R., coord. **Justiça, cidadania e democracia** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. Série IDP - **Direito Ambiental**: introdução, fundamentos, teoria geral. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2014. E-book. ISBN 9786555598339. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786555598339/>. Acesso em: 13 set. 2024.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental**. Grupo GEN, 2022. E-book. ISBN 9786559643783. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559643783/>. Acesso em: 23 set. 2024.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. O Direito Constitucional-ambiental Brasileiro e a Governança Judicial Ecológica: Estudo à Luz da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista Eletrônica da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, [S. l.], v. 11, n. 20, p. 42–110, 2020. Disponível em: <https://abdconstojs.com.br/index.php/revista/article/view/209>. Acesso em: 15 set. 2024.

SILVA, José A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVIA, Pamplona Silvia; CARDOSO, Cristiane. PEREIRA, Celso Sanchez. A Reestruturação do Conama e os Limites Para a Democracia Participativa na Gestão Ambiental Brasileira. **Revista Continentes (UFRRJ)**, ano 10, n. 20, 2022.

SILVA, Sávio; SILVA, Maria José; PEREIRA, João. Análise da participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente do Médio Piracicaba (MG). **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 3, p. 123-140, 2014.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SMUTS, J. C. **Holism and evolution**. New York: The Gestalt Journal Press, 1996.

SOUZA, Donaldo Bello de; NOVICKI, Victor de Araujo. A participação social na questão ambiental: limites e possibilidades nos Conselhos de Meio Ambiente no Brasil. **Revista Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 7, p. 25-40, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/103>. Acesso em: 15 jan. 2025.

STEINMETZ, Wilson. **Direito Constitucional Ambiental**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1857098-MS. Relator: OG FERNANDES. DJ: 24/05/2022. **Diário da União**, 2009. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento\\_tipo=integra&documento\\_sequencial=154035543&registro\\_numero=202000064028&publicacao\\_data=20220524](https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=154035543&registro_numero=202000064028&publicacao_data=20220524). Acesso em: 13 ago. 2024.

STJ. RECURSO ESPECIAL: REsp 1.373.788-SP. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino. **Diário da União**, DJ: 06/05/2014. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?aplicacao=informativo&acao=pesquisar&livre=@cnot=014886>. Acesso em: 12 dez. 2024.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Alexandre Santos de. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

VASAK, Karel. A 30-year struggle: the sustained efforts to give force of law to the Universal Declaration of Human Rights. **UNESCO Courier**, v. 32, n. 11, p. 29-32, 1979.

WEDY, Gabriel. A ação popular ambiental. **Revista da Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE)**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 123-145, 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/noticias/a-acao-popular-ambiental-gabriel-wedy/268822754>. Acesso em: 4 fev. 2025.

WESCHENFELDER, Paulo Natalício. **Do direito constitucional ao meio ambiente equilibrado**: a construção de uma cultura. Caxias do Sul: Educus, 2012.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico**: fundamentos de uma nova cultura do Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa Omega, 2001.

WWF-Brasil. **Manifesto**. Disponível em: [https://doe.wwf.org.br/ficha/manifesto-3?utm\\_source=google-ads&utm\\_medium=doacao&utm\\_campaign=manifesto3\\_doacao\\_keywords\\_search\\_google-ads&gad\\_source=1&gclid=CjwKCAiAzvC9BhADEiwAEhtlN8JuQVRkpYo3J8\\_55r1uRdgyieozivf60RVk4gFynC4BheSKZfG3iBoC718QAvD\\_BwE](https://doe.wwf.org.br/ficha/manifesto-3?utm_source=google-ads&utm_medium=doacao&utm_campaign=manifesto3_doacao_keywords_search_google-ads&gad_source=1&gclid=CjwKCAiAzvC9BhADEiwAEhtlN8JuQVRkpYo3J8_55r1uRdgyieozivf60RVk4gFynC4BheSKZfG3iBoC718QAvD_BwE). Acesso em: 20 fev. 2025.

ZORZAL, Gabriela. Democracia representativa e democracia participativa: limites e complementaridade. **Anais da Semana de Ciências Sociais da Universidade Federal do Espírito Santo**, v. 1, 2014. Disponível em: [https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8567?utm\\_source=chatgpt.com](https://periodicos.ufes.br/scsufes/article/view/8567?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 24 dez. 2023