

**DA SOCIEDADE DE RISCO À SOCIEDADE DE
GARANTIA: A CONVALIDAÇÃO DOS ATOS
ADMINISTRATIVOS PROVISÓRIOS E SUA (IN)
COMPATIBILIDADE COM A TUTELA AMBIENTAL.**

Leonio José Alves da Silva

Professor Adjunto de Direito Civil da Faculdade de Direito do Recife –
UFPE.

Professor Colaborador de Direito Ambiental do PRODEMA – UFPE.

Ex-Professor Titular de Direito Civil da UEPB.

Doutor em Direito pela UFPE.

Advogado.

RESUMO: Constitui objetivo do presente estudo a análise crítica sobre o modelo de proteção ambiental lastreado na sociedade de risco, demonstrando suas características, consequências e insuficiência na realidade brasileira, resultando no irreversível arrefecimento do princípio da prevenção e da supremacia do interesse público. Assim, proporemos a substituição do modelo protetivo de risco pelo modelo da tutela difusa de garantia, delineando seus elementos estruturais e viabilidade prática no atual contexto pátrio, ressaltando-se a inaplicabilidade de postulados clássicos consolidados na Teoria Geral do Direito Civil e a colisão com as diretrizes ambientais expostas na Constituição Federal de 1988, além do dever de autotutela da Administração Pública, expressa no comando das Súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Sociedade de risco. Sociedade de garantia. Tutela do patrimônio ambiental. Autotutela administrativa.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Sociedade de risco: contornos e aplicação à realidade brasileira. 2. (Des)caminhos da garantia ambiental: o mito de Procusto na tutela difusa brasileira. 3. (Des)caminhos da garantia ambiental: o mito das parcas na tutela difusa brasileira. 4. Sociedade de garantia: contornos e aplicação à realidade

brasileira. 5. Dívida ético-temporal do Judiciário: análise de casos em torno de uma jurisprudência tardia. Considerações finais.

INTRODUÇÃO

A sociedade de massa agregou, durante décadas, valores e desvalores oriundos do período pós-industrial, revelando conflitos contínuos entre a utilização dos recursos naturais e a produção em larga escala. Na atualidade, a cultura do risco foi incorporada ao *modus vivendi* onde o medo e a desconfiança no futuro constituem regra de vida e não eventualidade. Temos consciência da necessidade de limites, mas em que momento acionaremos o freio no consumo desenfreado, na degradação, na ausência completa de diretrizes para minimizar os inúmeros e irreversíveis, em sua larga maioria, prejuízos causados à humanidade?

A tomada de decisão em preservar, degradar minimamente, ou tentar reverter os danos impostos ao meio ambiente, não depende exclusivamente de uma ação governamental, mas, em sua maior parte, transita necessariamente pela política preventiva estatal no intuito de fixar transparentemente quais os contornos e valores seguidos por cada nação. Discurso e ação ainda não encontraram o mesmo caminho, salvante raríssimas exceções alocadas em países com amplo investimento na tutela ambiental ou em cidades tidas como modelos na própria realidade dos países em desenvolvimento e, em tal cenário, a mentalidade do risco predomina, como veremos adiante, e o ideário da garantia, como passaremos a tratar de agora em diante, pautado notadamente no modelo preventivo, ainda não foi consolidado mesmo nos países ditos altamente desenvolvidos (v.g. acidentes com o transporte e a prospecção petrolífera, difusão de doenças tidas como extintas, a própria falta de qualidade dos alimentos e sua repercussão na saúde, a inexistência de programas de controle da poluição – diminuição das fontes poluentes móveis e estacionárias etc.).

Assim, com o presente estudo, reabriremos o debate entre o modelo atual da sociedade de risco, sua estrutura e fundamentos e a necessidade de trilharmos outro caminho, a saber: a absorção natural do pensamento preventivo (na dimensão prática), para abandonar lentamente a mera carga semântica do princípio, calcado na recente disciplina ambiental, e implantar ações públicas (no âmbito administrativo e judicial) de efetivo cunho preventivo.

Em tal cenário, faz-se imperiosa a revisão do conteúdo e alcance dos atos administrativos provisórios na proteção do patrimônio ambiental, principalmente pela perigosa e quase sempre definitiva produção de efeitos negativos sobre a qualidade de vida, ponto de partida de nossa investigação sobre a aplicabilidade e pertinência de institutos clássicos moldados no direito privado (pré-codificado e pós-codificado), como a teoria do fato consumado, a proteção substancial da confiança, o princípio da garantia jurídica, a boa-fé objetiva e a expectativa de direito, no trato do debate público, versando sobre a supremacia do interesse público e a defesa dos direitos difusos. Em outras palavras, indagaremos ao leitor se a Administração Pública pode convalidar situações fáticas totalmente desamparadas pelos princípios da proteção à segurança jurídica em seu conceito largo e invocar o fator temporal do abuso de direito como escusa do interesse público.

Na mesma linha de raciocínio, discorreremos sobre a influência da prestação jurisdicional e a preservação dos recursos naturais, desdobrando o debate sobre dois pontos cruciais, quais sejam: a manutenção dos atos administrativos provisórios por intermédio de medidas de urgência (ou a vertente da tutela de evidência – como preconizado no Projeto de Código de Processo Civil) e a própria negação do princípio preventivo pelo Poder Judiciário, por decisões liminares e definitivas capazes de legitimar a agressão à natureza. Longe da busca por uma resposta pronta ou rápida para a sociedade de risco e sua gradativa substituição pela sociedade de garantia, (com premissas nitidamente fixadas no Estado de direito preventivo, na política pública comissiva e na adoção de valores efetivamente ambientais, dentre os quais a aplicação da logística reversa de consumo – prevista na Lei n. 12.305/2010 - PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos), conduziremos o leitor por um questionamento instrumental crítico, onde as ferramentas serão a mudança de paradigmas e a otimização do aparato administrativo e judicial, com remissão à EC n. 45/2004, contemplando a razoável duração do processo e o não muito aplicado conceito de justiça ambiental.

Além da análise do elemento temporal na prestação da justiça e a suspensão/impedimento de atividades nocivas ao meio ambiente ou a permissão e continuidade dos efeitos dos atos administrativos (convalidação e invalidação dos atos administrativos pelo poder-dever da Administração

diante da autotutela), necessária é a construção de uma “sociedade de garantia”, tese agora formulada nos princípios da supremacia do interesse público, função socioambiental da propriedade, prevenção e precaução, variável ambiental, proibição do retrocesso e lógica reversa do consumo, onde a substituição do estado de medo/incerteza é paulatinamente substituído pela política preventiva, reforçando a ideia de que os interesses colidentes com a preservação da natureza devem ser evitados sob pena de um comportamento permissivo deliberado acolhido pelo Estado. Dentre outros tópicos de relevo, permeiam na estrutura da sociedade de garantia, os seguintes temas: **a)** substituição do modelo protetivo de risco pelo paradigma da tutela difusa de garantia, delineando seus elementos estruturais e viabilidade prática no atual contexto pátrio, ressaltando-se a inaplicabilidade de postulados clássicos consolidados na Teoria Geral do Direito Civil e a colisão com as diretrizes ambientais expostas na Constituição Federal de 1988, além do poder-dever de autotutela da Administração Pública, expressa no comando das Súmulas n. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal; **b)** estudo da “sociedade de risco”, características, fundamentos e efeitos na tutela ambiental, partindo de sua origem no cenário de difusão da atividade nuclear na Europa e desenvolvendo-se na modernidade pós-industrial, para abarcar os setores de prospecção, produção, transporte e consumo final; **c)** princípios constitucionais da função socioambiental da propriedade, prevenção, precaução, variável ambiental, proibição do retrocesso e na lógica reversa do consumo, insculpida na Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS; **d)** investigação do enfraquecimento/esvaziamento da supremacia do interesse público com a permissividade administrativo-judicial, explicando-se a dívida ético-temporal da jurisprudência nacional; **e)** poder-dever da autotutela da Administração na defesa do patrimônio ambiental em suas diferentes searas (natural, artificial e cultural); **f)** inaplicabilidade dos postulados clássicos do fato consumado (fruto de construção jurisprudencial duvidosa), da proteção substancial da confiança (desmembrada da boa-fé objetiva e aplicada irrestritamente aos interesses privados contra o interesse público), da expectativa de direito dos administrados em função dos atos administrativos, da segurança jurídica e da própria boa-fé objetiva, na defesa do patrimônio ambiental; **g)** Estudo do poder-dever da autotutela administrativa e a imprescritibilidade na revogação/invalidação dos atos administrativos prejudiciais à defesa

do patrimônio ambiental; **h)** Enfrentamento da perigosa ideia do direito adquirido à degradação ambiental.

O método dedutivo será aplicado para demonstrar a estrutura e fundamentos da sociedade de risco e sua fragilidade como modelo protetivo ambiental (insuficiência de posturas públicas e pacto comissivo), além da latente necessidade de substituição pelo modelo de sociedade de garantia (onde os princípios constitucionais ambientais são vetores da mudança). Ao final, abordaremos casos concretos para explicar detalhadamente o problema da perpetuação de irregularidades na tutela ambiental, no âmbito administrativo e judicial (percorrendo julgados que confirmam e repudiam a tese da convalidação, nas esferas da Justiça Federal de primeira e segunda instâncias, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal).

Destacam-se os casos da Lagoinha (construção de “condomínio fechado” próximo à APA das dunas na zona Sul de Natal), das torres gêmeas do Recife (edifícios de elevada altura construídos em contiguidade à Zona de Preservação Histórica do bairro de São José, na cidade do Recife) e da edificação do “shopping center” Manaíra, na margem do Rio Jaguaribe, na cidade de João Pessoa, em nítido desrespeito à *area non aedificandi* do Código florestal brasileiro e o problema da convalidação dos danos ambientais por intermédio de atos administrativos ou judiciais, na ótica da teoria da complexidade e da interdisciplinaridade do saber ambiental, (principalmente pela necessidade do Poder Judiciário compreender a imperiosa interpretação da defesa do meio ambiente em consonância com a experiência interdisciplinar e afastar-se, paulatinamente, do mito da autossuficiência do conhecimento jurídico). Outro ponto a merecer a atenção social concentra-se na dimensão dos direitos difusos e do próprio dano ambiental e o conteúdo dos postulados clássicos do Direito Civil (em sua maior parte trabalhados no direito pré-codificado e codificado) e sua incompatibilidade com a tutela de caráter transindividual, adotando como lastro teórico as lições de ACSELRAD (sobre a sustentabilidade e a questão urbana), BECK (sobre a sociedade de risco), FERREIRA (da formação do fato consumado), LEFF (dos contornos do saber ambiental e da sua complexidade), MORIN (complexidade ambiental), LEITE (dano ambiental), MAZZILLI (patrimônio ambiental), MENEZES CORDEIRO (boa-fé no Direito Civil), MILARÉ (amplitude do Direito ambiental), FERREIRA (teoria do fato consumado), ROUBIER (formação dos direitos subjetivos), dentre outros.

1. SOCIEDADE DE RISCO: BASES E ADEQUAÇÃO À REALIDADE BRASILEIRA.

1.1. SOCIEDADE DE RISCO: ORIGEM.

O século XX representou nítido período de transição entre o processo de industrialização e a produção em massa, motivada pela simples evocação do poderio do consumo, verdadeira demonstração de força econômica e esvaziamento de freios na qualidade de vida e proteção dos valores naturais. Gradativamente, o fenômeno da industrialização incorpora a produtividade sem reservas; produzir cada vez mais sem a preocupação da necessidade e muito menos da escassez de recursos virou o itinerário do mundo corporativo. Assustadoramente, percorremos os estágios do servilismo, do escambo, da crença monetária, do pleno emprego, da massificação, da produção sem embargos e, em ângulo inverso, não houve a preocupação com o manejo dos recursos naturais. Técnica e produção selaram acordo no sentido de ir cada vez mais longe, construindo sólido alicerce no abandono da ética e no esvaziamento dos valores locais; progressivamente, as tradições são substituídas por conveniências, o conhecimento popular é apagado pelo globalitarismo, no afirmar do saudoso mestre da geografia mundial Milton Santos e a consciência cede espaço para o utilitarismo sazonal.

Em menos de cem anos, trilhamos os caminhos do vapor, da energia elétrica, da aviação, da radiodifusão, da penicilina, das vacinas, das técnicas anestésicas, do transplante cardíaco e de demais órgãos, das cirurgias robóticas, da abertura da comunicação com a telefonia, a internet, a virtualização dos bancos de dados, de um número avassalador de doenças reputadas extintas e que regressaram, de outras que surgiram, enfim, de um arsenal de conhecimentos e condutas a fomentar encontros e desencontros na jornada humana. Geramos riquezas, aprimoramos a economia de blocos de países, em detrimento de outros e, em progressão geométrica, não contivemos o avanço do risco criado com a industrialização e a massificação; em outras palavras, a sociedade de risco, encontra respaldo no comportamento da sociedade de produção de riquezas e não conseguiu, até a presente data, responder à questão mais cara de sua manutenção: como continuar a produzir sem ofertar nenhuma garantia ou segurança

da continuidade do meio em que vivemos? Beck, analisando os eventos marcantes do século XX, notoriamente o acidente nuclear de Chernobyl, em 1986, assevera que a criação do risco está nitidamente ligada à oferta desenfreada de bens e serviços, muitas vezes desnecessários, mas impulsionados pela mídia e insertos no subconsciente como indispensáveis, além de outro fator de relevo: a carga de externalidades que cada produto possui em seu bojo (os alimentos contaminados, a água, o solo, o ar, enfim, todos os elementos naturais são transformados pelo ser humano em veículos de doenças, de pragas internacionais, de fontes de problemas).

A atividade nuclear serviu de base para o pensamento de Beck em torno do medo coletivo/globalizado que envolve as sociedades modernas, independentemente do poderio econômico, militar ou tecnológico: a produção dos riscos superou em incontável velocidade a possibilidade do ser humano em raciocinar alternativas para os problemas criados. Produzimos uma riqueza insustentável, frágil na própria essência e desigual em todas as matrizes, pois privilegia a concentração de resultados e espolia os recursos naturais sem a menor cerimônia, mascarando os verdadeiros problemas da esgotabilidade de fontes e da qualidade de vida perdida e, em sua maior parte, irrecuperável.

1.2. SOCIEDADE DE RISCO: ESTRUTURA E FUNDAMENTOS.

A modernidade preconiza o medo como signo mais forte, embasado no risco dos fatos e ignora qualquer tipo de fronteira física ou jurídica dos seus limites, desprezando, inclusive, a técnica da meritocracia que atribui a cada um o resultado dos seus esforços pessoais e a substitui por um novo destino pautado na função e grau do perigo a que cada habitante está sujeito. O medo seria um produto da modernidade que arrefece o conteúdo da nacionalidade, do espaço e do tempo e cada nação contribui para formar a humanidade do erro e suas respectivas forças destrutivas. A outra face de tal modelo social é a negação do desconhecido e indomável, o não reconhecimento de um comportamento autodestrutivo e irreversível, capaz de colocar em xeque a continuidade da vida em suas diferentes formas.

Na sociedade de risco, ressalta-se o modelo de modernidade tardia, onde a produção social de riquezas (segregadoras) gera a produção social de

riscos (não segregada e sem fronteiras), implicando na divisão autoritária dos ônus sobre a cadeia de consumo, ou seja: o processo de modernização (racionalização e transformação do trabalho e da organização social) cobra um duplo preço: negativa de um verdadeira carência material e a criação de riscos potencialmente desconhecidos pelo ser humano. A natureza passa a ser concebida/enxergada como matéria de uso econômico e os riscos criados são distribuídos injustamente (de modo consolidado e sem estancamentos) atingindo os causadores diretos e os indiretos e não fomentando o acesso ao desenvolvimento científico-tecnológico para todos os integrantes de uma comunidade.¹

1.3. SOCIEDADE DE RISCO: ADEQUAÇÃO À REALIDADE BRASILEIRA.

A palavra risco, utilizada na antiguidade clássica, envolvia a situação da ousadia nas navegações, o desconhecido, a assunção de desbravar o inimaginável e utilizar os recursos/conhecimentos específicos para a empreitada (notadamente de caráter mercantil ou colonizador); em tal contexto, poder-se-ia imaginar apenas a amplitude pessoal dos riscos, assinalando apenas os sujeitos diretamente vinculados à situação de perigo e, atualmente, a aplicação conceitual ignora limites territoriais e temporais. Progressivamente, os problemas da modernidade pós-industrial assumem contornos prostráteis e internacionais, sugerindo Becker a adoção de cinco teses para resumir a arquitetura social e a dinâmica política dos potenciais de autoameaça civilizatória: a) riscos diferenciam-se das riquezas; b) riscos são diferentes das situações sociais de ameaça; c) riscos são grandes negócios empresariais; d) riquezas são possuídas e riscos afetam e e) a sociedade de risco é catastrófica e as exceções são normalidade. Dessa forma, a realidade brasileira em busca do desenvolvimento não fugiria da estrutura societária de risco, moldada em suas características e teses universais, a saber: a) riscos diferenciam-se das riquezas: a produção dos riscos, principalmente na sociedade transfronteiriça é, na maioria das vezes, imperceptível e irreversível e são adaptados aos processos sociais de

¹ Em tais circunstâncias, na sociedade da escassez, o processo de modernização encontra-se e consuma-se sob a pretensão de abrir com as chaves do desenvolvimento científico-tecnológico os portões que levam às recônditas fontes da riqueza social, abarcando, na verdade, desde a sociedade de classes, passando pela sociedade estratificada, até a sociedade individualizada.” BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2010. p.24.

definição (quanto mais informado for o público-alvo, menor será o campo de abertura de seus efeitos); assim, a distribuição dos riscos no cenário brasileiro não destoa da realidade mundial: concentra-se o capital e divide-se o ônus da degradação da natureza; b) riscos tendem a retornar aos seus criadores ou os que lucram com eles (ainda que em marcha morosa), de tal modo a explicar a interferência da vontade internacional sobre a proteção do patrimônio de um só país e a desvalorização e desapropriação ecológicas permeando o processo de industrialização; c) riscos assumem contorno econômico (havendo interesse na sua produção e correlata venda de falsas soluções) e são produzidos como elementos da atividade empresarial; d) riscos afetam as sociedades sendo insusceptíveis de apropriação ou plena determinabilidade, sendo indispensável a consciência do risco para valorar a sua existência; e) riscos são contabilizados na atividade empresarial ou mesmo governamental, passando as situações excepcionais à formatação da regra; aceita-se o desvalor como valor e consolida-se o irreversível sem relutância.²

2. (DES)CAMINHOS DA GARANTIA AMBIENTAL: O MITO DE PROCUSTO NA TUTELA DIFUSA BRASILEIRA.

2.1. CONSOLIDAÇÃO DA PRECARIIDADE: O QUE NÃO TEM REMÉDIO, REMEDIADO ESTÁ?

O debate da matéria ambiental e de todas as manifestações de interesses e direitos difusos na Constituição Federal de 1988 demandou uma completa mudança de paradigmas na realidade brasileira dos últimos

² A recepção do irregular/ clandestino constitui uma das características da sociedade de risco, pelos fatores temporais, judicantes, administrativos etc. O processo de industrialização contabiliza a produção de riscos apostando na omissão das políticas preventivas, inclusive com a intervenção restritiva do Estado em seu poder de império/regulatório: Riscos socialmente reconhecidos, da maneira como emergem claramente, pela primeira vez, no exemplo das discussões em torno do desmatamento, contêm um peculiar ingrediente político explosivo: aquilo que até há pouco era tido por apolítico torna-se político – o combate às causas no próprio processo de industrialização. (...) Emerge assim na sociedade de risco, em pequenos e grandes saltos – em alarmes de níveis intoleráveis de poluição, em casos de acidentes tóxicos etc. – o potencial político das catástrofes. Sua prevenção e seu manejo podem acabar envolvendo uma reorganização do poder e da responsabilidade. A sociedade de risco é uma sociedade catastrófica. Nela, o estado de exceção ameaça converter-se em normalidade. BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010. p.28.

anos. Lentamente, trilhamos o caminho da tutela de caráter individual para a massificada, de contornos não definidos, com objetos e atores sociais enfocados primeiramente na Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e posteriormente com o advento do Código de Defesa e Proteção do Consumidor (Lei n. 8.078/1990), precisamente nos moldes do Art. 81, incisos I, II e III de um dos melhores diplomas ordinários que o Brasil produziu. Na Carta Política de 1988, a dedicação de um capítulo especial sobre a defesa do acervo ambiental constituiu momento decisivo para reforçar as garantias existentes e ampliar outros horizontes ainda não concebidos.

Incorporamos o ideário do direito norte-americano e europeu, encampando conceitos antes ignorados ou demasiadamente incipientes em nosso cotidiano, tais como a prevenção e a precaução, a função socioambiental da propriedade, o poluidor-pagador, a cooperação entre os povos, a participação popular, a publicidade das decisões de caráter ambiental, a variável ambiental, a proibição de retrocesso, a imprescritibilidade da reparação do dano ambiental, a responsabilidade pelo risco integral (onde não se aceita a invocação dos elementos arrefecedores/excludentes da relação lógico-jurídica de causalidade), dentre outros princípios.³

³ ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL - DIREITO AMBIENTAL- AÇÃO CIVIL PÚBLICA – COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – IMPRESCRITIBILIDADE DA REPARAÇÃO DO DANO AMBIENTAL – PEDIDO GENÉRICO – ARBITRAMENTO DO QUANTUM DEBEATUR NA SENTENÇA: REVISÃO, POSSIBILIDADE – SÚMULAS 284/STF E 7/STJ. 1.É da competência da Justiça Federal o processo e julgamento de Ação Civil Pública visando indenizar a comunidade indígena Ashaninka-Kampa do rio Amônia. 2. Segundo a jurisprudência do STJ e STF trata-se de competência territorial e funcional, eis que o dano ambiental não integra apenas o foro estadual da Comarca local, sendo bem mais abrangente espraiando-se por todo o território do Estado, dentro da esfera de competência do Juiz Federal. 3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena. 4. O dano ambiental além de atingir de imediato o bem jurídico que lhe está próximo, a comunidade indígena, também atinge a todos os integrantes do Estado, espraiando-se para toda a comunidade local, não indígena e para futuras gerações pela irreversibilidade do mal ocasionado. 5. Tratando-se de direito difuso, a reparação civil assume grande amplitude, com profundas implicações na espécie de responsabilidade do degradador que é objetiva, fundada no simples risco ou no simples fato da atividade danosa, independentemente da culpa do agente causador do dano. 6. O direito ao pedido de reparação de danos ambientais, dentro da logicidade hermenêutica, está protegido pelo manto da imprescritibilidade, por se tratar de direito inerente à vida, fundamental e essencial à afirmação dos povos, independentemente de não estar expresso em texto legal. 7. Em matéria de prescrição cumpre distinguir qual o bem jurídico tutelado: se eminentemente privado seguem-se os prazos normais das ações indenizatórias; se o bem jurídico é indisponível, fundamental, antecedendo a

De qualquer modo, a aplicação dos princípios trazidos com a Constituição Federal de 1988 ainda não foi consolidada e, em inúmeras situações, o recurso ao Poder Judiciário representa *iter* obrigatório para a valia dos valores da ordem ambiental brasileira, mormente se acompanharmos a atuação do administrador público ao cancelar situações incompatíveis com a proteção do patrimônio ambiental em suas diferentes vertentes. Diante de tal quadro, surge a indagação: ultrapassada a discussão entre a mera estrutura dos atos administrativos em sua motivação (discricionária ou vinculada) e demais requisitos de sua validade (finalísticos, formais e de conteúdo), até que ponto a sociedade deve tolerar/consolidar a perpetuação de agressão ao meio ambiente praticada sob a égide da legalidade dos atos provisórios (com destaque para os diferentes tipos de licenças e demais autorizações do Poder Público) que frontalmente desrespeitam as mínimas regras de preservação do espaço público?

Agrava-se o quadro quando a continuidade/convalidação das irregularidades/abusos contra o interesse público passa pela ação/omissão do Poder Judiciário quando de sua análise de potencial lesão ao meio ambiente, pois em modelos sociais fragilizados (onde a influência do meio econômico exerce incontestemente poder), a sociedade espera, com desmedido e ultimado grau de confiança, por uma postura imparcial e arrojada, garantidora da defesa do interesse público atingido. Assim, a carga de responsabilidade moral e ética do Judiciário, cresce exponencialmente nos países com elevado índice de orfandade moral exigindo, concomitantemente, uma consciência contínua contra o mito da autossuficiência judicial (que despreza os conhecimentos produzidos em outras áreas do saber humano e enclausura o acervo de eventuais decisões às cargas hermenêuticas exclusivamente técnicas, sem nenhum tipo de vivência de mundo).

todos os demais direitos, pois sem ele não há vida, nem saúde, nem trabalho, nem lazer, considera-se imprescritível o direito à reparação. 8. O dano ambiental inclui-se dentre os direitos indisponíveis e como tal está dentre os poucos acobertados pelo manto da imprescritibilidade a ação que visa reparar o dano ambiental. 9. Quando o pedido é genérico, pode o magistrado determinar, desde já, o montante da reparação, havendo elementos suficientes nos autos. Precedentes do STJ. 10. Inviável, no presente recurso especial modificar o entendimento adotado pela instância ordinária, no que tange aos valores arbitrados a título de indenização, por incidência das Súmulas 284/STF e 7/STJ. 11. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. STJ. RESP. 1.120.117. 2ª Turma. Relatora: Min. Eliana Calmon. DJ: 10/11/2009.

Causa temor a admissão da teoria do fato consumado na tutela dos interesses difusos no Brasil, pois a sua formação deriva de situações que colidem com a promoção dos valores ambientais e, de igual modo, por se tratar de raciocínio emprestado (originado do debate sobre a consolidação de situações onde se discutia a prestação do serviço educacional ou o ingresso no serviço público e a regularização de candidato em razoável progresso nas etapas de avaliação do certame e que por decurso temporal postergado não deveria ser prejudicado pela própria inércia da Administração – *Nemo potest venire contra factum proprium*), não se coaduna com situação de irreversibilidade e definitividade a curtíssimo prazo, pois as ofensas contra a natureza reproduzem-se em velocidade vertiginosa no tempo e no espaço. Na mesma linha de raciocínio, devemos recordar que a revogabilidade dos atos administrativos constitui um poder-dever do administrador quando da presença de qualquer elemento invalidador ou retirante de sua legitimidade moral, com escopo no princípio da autotutela⁴ da Administração Pública, largamente incorporado pela doutrina nacional e nas Súmulas ns. 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal, que respectivamente dispõem:

Súmula 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula 473: A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Logo, qual o receio para afastar a ação normativa do administrador incompatível com a promoção de qualquer direito difuso apenas pelo argumento do respeito às legítimas expectativas dos administrados pelo

⁴ Em virtude desse princípio, a Administração deve zelar pela legalidade de seus atos e condutas e pela adequação dos mesmos ao interesse público. Se a Administração verificar que atos e medidas contêm ilegalidades, poderá anulá-los por si própria; se concluir no sentido da inoportunidade e inconveniência, poderá revogá-los”. MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.132.

simples fato do decurso temporal? Haveria em nosso ordenamento o reconhecimento do direito adquirido a agredir, poluir, alterar, prejudicar a qualidade de vida em virtude da inércia do próprio Estado?

2.2. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO: DESGASTE OU HIGIDEZ DE UM CONCEITO?

Dos mais polêmicos temas na esfera administrativa, o interesse público continua alvo de tentativas de delimitação e conteúdo, constituindo a morosidade e o peso da burocracia na Administração Pública como premissas de razoabilidade para convalidar situações contrárias ao interesse público, sob o manto de uma permissiva e questionável razoabilidade. Com tal assertiva não pretendemos esvaziar ou reduzir o conteúdo da expressão interesse público em nossa realidade; ao contrário, desejamos chamar atenção para o seguinte dado: até que ponto podemos admitir a razoabilidade como engrenagem universal para os desmandos e abusos praticados contra a preservação do patrimônio inalienável de um povo?

Ora, se a Administração Pública não cumpre sua tarefa de apreciar *in oportuno tempore* as questões que lhes são privativas e/ou se furta de decidir para preservar interesse público (fazendo valer um poder geral de cautela – muito caro nas questões ambientais), feriria, ao nosso modo de entender, qualquer senso de razoabilidade transferir o ônus de tal prejuízo para a sociedade, que não participou do processo decisório (ressaltando-se o fato de que nem sempre os atos que implicam em restrição à qualidade de vida são devidamente publicizados) e muito menos deve ser prejudicada pela inércia do administrador; logo, não seria equânime e muito menos moral invocar a tese do procedimento contraditório para prestigiar o desleixo do Poder Público com questões de tamanha magnitude. Portanto, não se coaduna com a supremacia do interesse público a aplicação do *Nemo potest venire contra factum proprium* quando a tutela em questão versar sobre direito indisponível com o debate ambiental.⁵

⁵ Não seria despicienda a preocupação sobre o desgaste da supremacia do interesse público sobre o particular na atual conjuntura brasileira. Em diferentes setores a tese da complexidade é necessária para que relembremos da interdisciplinaridade do raciocínio e da preocupação com a mudança de comportamento urgente. A desvalorização ou desgaste do interesse público no Brasil, talvez seja fruto de uma generosa flexibilidade do administrador em reconhecer as lesões à tutela difusa e, quando identificadas, adotar providências minimizadoras: A expressão interesse público pode ser associada a bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade.

De idêntico modo, questionamos: a ponderação da existência do interesse público e sua ofensa no direito brasileiro, por parte do Administrador e do Poder Judiciário, assemelham-se à cena mitológica de Procusto, ao submeter, na região da Ática, suas vítimas à tortura em um leito que era adequado violentamente ao perfil físico do supliciado (no caso em comento o leito seria a decisão administrativa ou judicial desprovida de qualquer ânimo de justiça social e valores constitucionais e a vítima na figura da sociedade)?

2.3. CONFORMAÇÃO AMBIENTAL E INSTITUTOS INCOMPATÍVEIS COM A TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS.

No controle do conteúdo dos atos administrativos, o Administrador frequentemente transita pelos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para aferir o custo social das suas decisões, notadamente as que restringem direitos ou determinam a realização de condutas negativas. Até que ponto a razoabilidade e a proporcionalidade servem de esteio para a consolidação de situações incompatíveis com o interesse público? O Estado tem o direito de tolerar atividades nocivas ao meio ambiente pelo simples fato de não fiscalizar/prevenir em momento adequado?

Tal questionamento não pode ser realizado sem a lembrança de que a democracia moderna pressupõe larga abertura de diálogo e acesso às fontes que serviram de arrimo para a tomada de decisões do Poder Público, mas, por outro lado, como admitir que o cálculo das externalidades e custo social sirva de argumento para a convalidação de uma irregularidade ou inconstitucionalidade? Em torno de tal problemática, despontam os institutos do fato consumado, da segurança jurídica, da boa-fé objetiva, da proteção substancial da confiança e da expectativa de direito em matéria ambiental.

2.3.1. FATO CONSUMADO: LIBERALISMO OU CONFORMAÇÃO TÁCITA DO ABSURDO?

Esse clássico princípio rege muitos institutos e normas do direito administrativo. Mas, vem sendo matizado pela ideia de que à Administração cabe realizar a ponderação dos interesses presentes numa determinada circunstância, para que não ocorra sacrifício a priori de nenhum interesse; o objetivo dessa função está na busca de compatibilidade ou conciliação dos interesses, com a minimização de sacrifícios. MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.130.

No Brasil, a tese do fato consumado devemos à produção jurisprudencial tardia e o seu melhor estudo, ao nosso modo de sentir, encontramos na obra de Odim Brandão Ferreira procedendo a didático debate sobre a origem do tema, sua validade, âmbito de incidência e efeitos de sua aplicação.⁶

Percorre-se o raciocínio de que ao administrador não é permitida a desconstituição de situações consolidadas pelo fator temporal, sob pena de agressão à razoável expectativa de convalidação dos efeitos do passado; mas, na tutela do patrimônio ambiental tais premissas são válidas? E como argumentar um modelo de admissibilidade das irregularidades oriundo de

⁶ O fato consumado, entre nós, encontra suporte, dentre outros fatores, na própria insuficiência da prestação do serviço jurisdicional, além do endeusamento da provisoriedade dos atos administrativos contrários ao interesse público, no qual a tutela do meio ambiente está vinculada: “A união dos aspectos material e metodológico parece apta a fornecer o conceito de situação de fato consolidada. Ao contrário do que sua denominação leva a crer, o fato consumado não é a constatação da ocorrência de um fato jurídico, mas a convalidação judicial da prática de ato jurídico em sentido amplo – um ato ilícito – autorizada em liminar. A concepção jurisprudencial traduzida pelo adjetivo consumado destoa dos modernos conceitos utilizados para designar o fenômeno da subsunção de fatos à norma jurídica. (...) O fato consumado é o tópico jurisprudencial pretensamente a serviço da equidade por meio do qual o Judiciário, em sentença, ratifica a liminar autorizadora da prática de ato ilícito, apenas porque, no momento de apreciar o mérito da causa, o detentor do provimento cautelar ilegal já desenvolveu, de fato, a atividade que lhe interessava. FERREIRA, Odim Brandão. **Fato Consumado**. História e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002. p.114-115.

Vide também a obra coordenada por Carlos Alberto Lunelli sobre políticas públicas e meio ambiente: A aplicação da teoria do fato consumado tem lugar quando há um descompasso entre o tempo processual e o tempo de duração do objeto postulado ao Poder Judiciário, no caso deste estudo, o tempo ambiental. Segundo Daniel Martins Felzemburg, a teoria do fato consumado é utilizado como argumento judicial na validação das atividades ilegais protegidas pela concessão inicial de liminares equivocadas. Amparado pela decisão judicial cautelar, o beneficiário já praticou o ato que lhe interessava, quando do momento da decisão final da causa, restando ao julgador do mérito da lide a extinção do processo por “perda do objeto” ou “objeto prejudicado”. (...) Tessler enfatiza que o fato consumado se aproxima das figuras da prescrição e decadência; “trata-se da peculiar maneira de o Judiciário responder à passagem do tempo, trabalhar a passagem do tempo. Ao trabalhar as diversas maneiras de enfrentar o tempo, diz a autora que a jurisdição leva em consideração a consumação de efeitos, alegando que não convêm sejam estes desfeitos, revelando-se uma especial projeção do *quieti non movere*. (...) Quando a questão posta a julgamento pelo Poder Judiciário diz respeito a direito individual, até se pode admitir, ainda que a contragosto, a aplicação da teoria do fato consumado, ante a falta de efetividade no julgamento, pelo transcurso do tempo. Mas, como aceitar e contornar essa ineficácia quando se está diante de um problema ambiental, de proporções amplas, que não atinja apenas direitos individuais, ou mesmo interesses locais, mas de um verdadeiro desastre ambiental, como os casos que a seguir se apresenta?. MARTINI, Simone. O tempo ambiental e o fato consumado: o estudo de um caso. In LUNELLI, Carlos Alberto. **Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2010. p. 105-106.

situações que aprioristicamente não apresentam risco?⁷ Sobre tal temática, verifiquemos o seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. NATUREZA JURÍDICA DOS MANGUEZAIS E MARISMAS. TERRENOS DE MARINHA. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ATERRO ILEGAL DE LIXO. DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. NEXO DE CAUSALIDADE. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. PAPEL DO JUIZ NA IMPLEMENTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL. ATIVISMO JUDICIAL. MUDANÇAS CLIMÁTICAS. DESAFETAÇÃO OU DESCLASSIFICAÇÃO JURÍDICA TÁCITA. SÚMULA 282/STF. VIOLAÇÃO DO ART. 397 DO CPC NÃO CONFIGURADA. ART. 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981.

1. Como regra, não viola o art. 397 do CPC a decisão que indefere a juntada de documentos que não se referem a fatos novos ou não foram apresentados no momento processual oportuno, ou seja, logo após a intimação da parte para se manifestar sobre o laudo pericial por ela impugnado.

2. Por séculos prevaleceu entre nós a concepção cultural distorcida que enxergava nos manguezais lato sensu (= manguezais stricto sensu e marismas)

⁷ Em oposição à evidência tangível das riquezas, os riscos acabam implicando algo irreal. Num sentido decisivo, eles são simultaneamente reais e irrealis. De um lado, muitas ameaças e destruições já são reais: rios poluídos ou mortos, destruição florestal, novas doenças etc. De outro lado, a verdadeira força social do argumento do risco reside nas ameaças projetadas no futuro. São, nesse caso, riscos que, quando quer que surjam, representam destruições de tal proporção que qualquer ação em resposta a elas se torna impossível e que, já como suposição, como ameaça futura, como prognóstico sincreticamente preventivo, possuem e desenvolvem relevância ativa. O núcleo da consciência do risco não está no presente, e sim no futuro. Na sociedade de risco, o passado deixa de ter força determinante em relação ao presente. BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010. p.40.

o modelo consumado do feio, do fétido e do insalubre, uma modalidade de patinho-feio dos ecossistemas ou antítese do Jardim do Éden.

3. Ecossistema-transição entre o ambiente marinho, fluvial e terrestre, os manguezais foram menosprezados, popular e juridicamente, e por isso mesmo considerados terra improdutiva e de ninguém, associados à procriação de mosquitos transmissores de doenças graves, como a malária e a febre amarela. Um ambiente desprezível, tanto que ocupado pela população mais humilde, na forma de palafitas, e sinônimo de pobreza, sujeira e párias sociais (como zonas de prostituição e outras atividades ilícitas).

4. Dar cabo dos manguezais, sobretudo os urbanos em época de epidemias, era favor prestado pelos particulares e dever do Estado, percepção incorporada tanto no sentimento do povo como em leis sanitárias promulgadas nos vários níveis de governo.

5. Benfeitor-modernizador, o adversário do manguezal era incentivado pela Administração e contava com a leniência do Judiciário, pois ninguém haveria de obstaculizar a ação de quem era socialmente abraçado como exemplo do empreendedor a serviço da urbanização civilizadora e do saneamento purificador do corpo e do espírito.

6. Destruir manguezal impunha-se como recuperação e cura de uma anomalia da Natureza, convertendo a aberração natural – pela humanização, saneamento e expurgo de suas características ecológicas – no Jardim do Éden de que nunca fizera parte.

7. No Brasil, ao contrário de outros países, o juiz não cria obrigações de proteção do meio ambiente.

Elas jorram da lei, após terem passado pelo crivo do Poder Legislativo. Daí não precisarmos de juízes ativistas, pois o ativismo é da lei e do texto constitucional. Felizmente nosso Judiciário não é assombrado por um oceano de lacunas ou um festival de meias-palavras legislativas. Se lacuna existe, não é por falta de lei, nem mesmo por defeito na lei; é por ausência ou deficiência de implementação administrativa e judicial dos inequívocos deveres ambientais estabelecidos pelo legislador.

8. A legislação brasileira atual reflete a transformação científica, ética, política e jurídica que reposicionou os manguezais, levando-os da condição de risco à saúde pública ao patamar de ecossistema criticamente ameaçado. Objetivando resguardar suas funções ecológicas, econômicas e sociais, o legislador atribuiu-lhes o regime jurídico de Área de Preservação Permanente.

9. É dever de todos, proprietários ou não, zelar pela preservação dos manguezais, necessidade cada vez maior, sobretudo em época de mudanças climáticas e aumento do nível do mar. Destruí-los para uso econômico direto, sob o permanente incentivo do lucro fácil e de benefícios de curto prazo, drená-los ou aterrâ-los para a especulação imobiliária ou exploração do solo, ou transformá-los em depósito de lixo caracterizam ofensa grave ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao bem-estar da coletividade, comportamento que deve ser pronta e energicamente coibido e apenado pela Administração e pelo Judiciário.

10. Na forma do art. 225, caput, da Constituição de 1988, o manguezal é bem de uso comum do povo, marcado pela imprescritibilidade e inalienabilidade. Logo, o resultado de aterramento,

drenagem e degradação ilegais de manguezal não se equipara ao instituto do acrescido a terreno de marinha, previsto no art. 20, inciso VII, do texto constitucional.

11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desafetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado.

12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza propter rem, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa.

13. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem.

14. Constatado o nexo causal entre a ação e a omissão das recorrentes com o dano ambiental em questão, surge, objetivamente, o dever de promover a recuperação da área afetada e indenizar eventuais danos remanescentes, na forma do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81.

15. Descabe ao STJ rever o entendimento do Tribunal de origem, lastreado na prova dos autos, de que a responsabilidade dos recorrentes ficou configurada, tanto na forma comissiva (aterro), quanto na omissiva (deixar de impedir depósito de lixo na área). Óbice da Súmula 7/STJ.

16. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.

STJ. 2ª Turma. RESP. 650728 – SC. Rel. Min. Herman Benjamin. DJ: 02/12/2009.

2.3.2. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A segurança jurídica remonta à consolidação das legítimas expectativas dos sujeitos de direito em torno dos atos praticados pela administração ou mesmo por particulares; no tocante à seara pública, o administrado espera uma postura de previsibilidade do Poder Público para a proteção individual dos seus direitos, mas, na tutela ambiental, temos um outro debate sobre o tema, pois a prestação do direito fundamental ao meio ambiente sadio para as gerações presentes e futuras é compatível com a certeza da legalização de um absurdo? A provisoriedade é a marca dos administrativos atinentes à matéria ambiental e, os sujeitos de direito beneficiados com as decisões judiciais devem ter em mente a dinâmica dos riscos inerentes ao processo de natureza cautelar.⁸

2.3.3. PRINCÍPIO DA BOA-FÉ OBJETIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL.

Típico princípio insculpido na disciplina do direito privado, com nítida influência da legislação romana e período clássico da pré-codificação,

⁸ A segurança jurídica, no trato dos interesses difusos, deve ser trabalhada com muita reserva, pois, em raciocínio reverso, premiar-se-ia a irresponsabilidade pela litigância contra a tutela de caráter irreversível e tornar-se-ia previsível a permissão para agredir o meio ambiente; assim, quando se obtém decisão favorável para o início ou a continuidade de um empreendimento impactante, sabe-se, de logo, que o risco de cassação dos efeitos de tal provimento é parte inafastável da dialética cautelar: “A afirmação de que o resultado do processo deve ser menos gravoso para o autor do que o indeferimento da liminar destoa da concepção que informa o CPC e de normas expressa nele contidas. Um dos princípios da jurisdição cautelar brasileira consiste em que o autor – com exclusividade – arca com os ônus da liminar que o beneficiou, acaso revogada. Eis a doutrina de GALENO LACERDA: a justiça da tese [do art. 811] se sintetiza no aforisma *cuius est commodum eius est incommodum*, ou *ubi commoda ibi incommoda*. Vincula-se à ideia objetiva de ônus ou de risco processual [...] Quem tem interesse para a sua conveniência (cômodo), em executar a cautela [...] suporta a inconveniência (incômodo) de indenizar o prejuízo causado, se decair da medida ou for vencido na ação. Nada mais certo e justo. Tudo não passa de responsabilidade objetiva, decorrente de livre avaliação de risco. Daí, a contracautela do art. 804, como consequência lógica dessa responsabilidade. Ao réu, sem culpa, é que seria sumamente injusto arcar com o dano causado pelo autor”. FERREIRA, Odim Brandão. **Fato Consumado.** História e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002. p.70-71.

a boa-fé assumiu contornos de defesa da ética e da razoabilidade do comportamento humano, centrada no debate do subjetivismo, em sua fase primária, e encampando, posteriormente, contornos dos comportamentos objetivos.

Procura afastar posturas contraditórias ao próprio ordenamento jurídico e ostensivamente repudiantes à confiança das relações jurídicas, tais como as proibições do *Nemo potest venire contra factum proprium*, da *suppressio*, da *surrectio*, do *tu quoque*, do *volenti non fit iuria*, velando por um mínimo de segurança no trato das questões sociais e jurídicas, tanto nos tradicionalmente públicos quanto nos privados.⁹

2.3.4. PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO SUBSTANCIAL DA CONFIANÇA EM MATÉRIA AMBIENTAL.

A proteção substancial da confiança, construção doutrinário-jurisprudencial oriunda do debate administrativo e tributário, vem paulatinamente grassando para as lides ambientais com foco nas instalações irregulares de empreendimentos, loteamentos, concessão de licenças de instalação, cobrando um posicionamento convalidador das situações dilargadas temporalmente para exigir respectiva compensação e possuindo similitude com a teoria do fato consumado e implicando em restrição ao princípio da autotutela administrativa e supressão ao princípio da supremacia do interesse público, notadamente.¹⁰

⁹ A aplicação da boa fé no Direito público levanta dificuldades maiores. Em princípio, não haveria problemas: a boa fé conquistou um lugar específico como dado juscultural, não dependendo, pois, de fronteiras acadêmicas internas. A própria cisão entre Direito público e privado ganhou forma estrita, apenas, com o jusliberalismo e com as codificações civis por ele impulsionadas. Anteriormente, as normas privadas e públicas entrelaçavam-se, a todas interceptando a boa fé. Feita a bipartição, a boa fé, sobretudo no que respeita ao seu entendimento objetivo, vocacionado para a criação de institutos juspositivos, veio a centrar-se em torno do comportamento contratual das partes e da interpretação dos actos efectivados nesse âmbito. MENEZES CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e. **Da boa fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 1997. p.373-374.

¹⁰ Quando se diz que é possível intervir sobre estados juridicamente protegidos, consolidados ou estabilizados segundo a ordem jurídica vigente, ou decorrente de iniciativas autorizativas, desde que mediante indenização, está se dizendo que não é possível eliminar tais posições, senão mediante compensação, ou seja, admite-se a restrição, mas não a subtração ou eliminação daquela posição jurídica. Não se autoriza a restrição senão mediante a atribuição de estado equivalente à perda de proteção, o que suscitaria o problema da inconstitucionalidade de medidas estatais supervenientes

Assim, não se poderia falar inexoravelmente na indenizabilidade dos atos praticados pela Administração em não se configurando abuso ou quebra de uma legítima e moral confiança, não oriunda de estados provisórios de fato ou clandestinos e precários, a exemplo do teor da Súmula n. 479 do Supremo Tribunal Federal:

Súmula 479: As margens dos rios navegáveis são de domínio público, insuscetíveis de expropriação e, por isso mesmo, excluídas de indenização.

2.3.5. EXPECTATIVA DE DIREITO E ATOS ADMINISTRATIVOS EM MATÉRIA AMBIENTAL

Ressalta-se, ainda, no confrontar de situações clássicas do direito privado com a promoção dos direitos difusos, a chamada expectativa de direito e os atos administrativos em geral.

Neste tópico, debateremos a provisoriedade, por excelência, dos atos administrativos em sede de tutela ambiental, afastando o tradicional conceito da expectativa de direito no tocante às requisições de permissões/concessões para explorar os recursos naturais e interferir direta ou indiretamente nos outros tipos de patrimônios difusos.

3. (DES)CAMINHOS DA GARANTIA AMBIENTAL: O MITO DAS PARCAS NA TUTELA DIFUSA BRASILEIRA.

3.1. ESCOPO DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 45/2004 E SOLUÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS

retrocessivas, e da inconstitucionalidade de medidas estatais pela fórmula da insuficiência ou deficiência de proteção. (...) A desproteção de uma garantia ou valor não é admissível em uma ordem jurídica que exige a convivência e a conciliação de perspectivas de dissenso e que é definida, essencialmente, pelo conflito. Entretanto, a diminuição da proteção a qualquer direito, ou estado protegido somente pode ser justificada se um argumento suficientemente relevante e iminente assim o autorize, e que também deve contar com definição constitucional, respeitadas as exigências de proporcionalidade, o que implica que, toda medida de restrição deve ser aquela suficiente a permitir que o resultado pretendido, in casu, proteção de outro bem ou de outro valor, seja atingido. LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.323.

A chegada da Emenda Constitucional n. 45/2004 preconizou a prestação do serviço judicial com celeridade (incluindo-se a presteza e qualidade em seu âmago), além do controle do Poder Judiciário e o reforço da transparência em seus atos administrativos e processuais; contudo, a pesada estrutura processual existente no Brasil (aspecto do fatigante sistema recursal e o desequilíbrio de regras processuais comezinhas, v.g. prazos para contestar e recorrer) é incompatível com quaisquer avanços em tal sentido, notadamente quando comparamos os números revelados nos censos do Conselho Nacional de Justiça, onde Estados do Nordeste brasileiro ocupam posições privilegiadas no quesito da morosidade jurisdicional.

Contemplando o Anteprojeto do Código de Processo Civil (PLS 166/2010), verifica-se a adoção de instrumentos arrefecedores da morosidade processual e redução de gastos com o Poder Judiciário, mormente pelo reiterar da repetitividade das causas e a uniformização de prazos; entretanto, pouco ou quase nenhum espaço foi destinado ao feito virtual e à problemática da acessibilidade jurisdicional, temática contemplada com a informatização dos sistemas de movimentação processual com o pioneirismo dos JEFs – Juizados Especiais Federais em todo o Brasil.

3.2. TEMPO, PACIFICAÇÃO E CRENÇA JURISDICIONAL.

Nenhuma reforma legislativa resolve, isoladamente, o problema da deficiência da prestação jurisdicional; imperiosa é a mudança de mentalidade para que o Judiciário cumpra o papel da pacificação social e a manutenção do regime democrático do Estado de direito; assim, a crença de um povo em suas instituições depende exatamente do grau de transparência e desvelo das funções desempenhadas de modo a desestimular, no caso concreto, o incremento da justiça privada e a perniciosa nódoa da impunidade.

3.3. A (DES)RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO, INSEGURANÇA E FLEXIBILIZAÇÃO DOS VALORES AMBIENTAIS

Na mitologia clássica (greco-romana), as Parcas (Roma) e as Moiras (Grécia) representavam divindades responsáveis pela trajetória da vida, uma delas tecia o fio da existência humana (Clothos, criando o cordão umbilical), a outra (Lachesis) a sua duração/comprimento e a última (Atrophos) o momento exato do seu corte. Na atualidade, o Judiciário assumiria o papel das Parcas e o tempo na tutela ambiental constitui fator crucial na pacificação dos conflitos e preservação da identidade do patrimônio difuso; assim, assume perspectiva idêntica ao trato das questões imanentes à dignidade humana e à própria vida ou liberdade e o deslinde tardio de disputas ambientais, representa a negação de sua defesa.¹¹

3.4. CONFLITOS AMBIENTAIS: ORIGEM, MANUTENÇÃO E PERPETUAÇÃO

Conflitos ambientais envolvem, obrigatoriamente, uma estrutura complexa, não se exaurindo ou encerrando na atividade jurídica e exigindo um contínuo aprimoramento das relações do Direito com outras ciências.¹²

¹¹ O amplo e irrestrito acesso ao Judiciário para a tutela dos direitos – direito de ação ou direito à tutela judicial efetiva – somente se realiza suficientemente com respostas processuais adequadas e úteis, idôneas para atender às necessidades do caso posto a julgamento e, tal não pode ocorrer ou sofre grave mitigação em seus efeitos e legitimidade, se o tempo decorrido entre a busca de proteção e o resultado processual for longo demais. O Estado monopoliza a atividade de jurisdição, veda a autotutela e é obrigado, por meio do Judiciário, a efetivamente decidir todas as questões que lhe são apresentadas para julgamento. Ele tem o dever não apenas de julgar, mas de julgar por meio de procedimentos legitimadores da jurisdição, que sejam justificados em princípios de justiça procedimental, com prestação de tutela judicial justa e adequada, de acordo com as necessidades concretas por proteção. TEIXEIRA, Antônio Edílio Magalhães. **Processo ambiental**: uma proposta de razoabilidade na duração do processo. Curitiba: Juruá, 2008. p.122-123.

¹² Como observa Peter Westbroek, o problema da degradação do meio ambiente é provavelmente tão antigo quanto a humanidade, mas jamais despertou uma inquietude tão viva e universal como hoje em dia. Isto significa que, pela primeira vez, uma angústia compartilhada transcende as fronteiras individuais e nacionais. É a sobrevivência da Terra que está em jogo, e ela diz respeito a todos os homens e mulheres deste planeta. Além de uma tomada de consciência ecológica, é interessante notar que esta crise do meio ambiente vai permitir o surgimento de grandes programas de reflexão interdisciplinar, pondo em relevo importantes questões de ordem epistemológica em domínios diferentes: na interação da ciência da terra, da ciência da vida e da natureza e das ciências sociais. (...) A crise do meio ambiente, por outro lado, testemunha a profunda e dramática incapacidade da ciência dita universal para fornecer uma visão de mundo compatível com as aspirações e/ou necessidades do homem. PENA-VEGA, Alfredo. **O despertar ecológico**: Edgar Morin e a ecologia complexa. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p.21-22.

A necessidade de compreender a complexidade da problemática ambiental, bem como os múltiplos processos que a caracterizam, provocou um questionamento da fragmentação e da compartimentalização de um saber disciplinar, incapaz de explicar e resolver esta problemática. Mas a retotalização

Sua origem remonta à incompatibilidade de interesses entre a preservação do meio e a constante necessidade de exploração dos recursos naturais, fator decisivo para o próprio conceito de sustentabilidade e a adoção de instrumentos voltados à minimização das atividades degradantes/poluentes. Progressivamente, a responsabilidade civil ambiental conquistou espaço e difundiu-se com extremo vigor para abrandar paulatinamente a exigência de demonstração densa do nexos de causalidade, em prol do acesso à qualidade de vida e facilitar a solução dos litígios com foco na proteção do ambiente, evitando a sua perpetuação.¹³

Vimos que o tempo, na solução dos problemas ambientais, centraliza boa parte das preocupações dos operadores do Direito e, se não manejado corretamente, traz sérias consequências para os jurisdicionados, inclusive com a consolidação de situações pretéritas pelo simples fato da morosidade processual as “legitimar”.

4. SOCIEDADE DE GARANTIA: CONTORNOS E APLICAÇÃO À REALIDADE BRASILEIRA.

4.1. PRINCÍPIOS NA ORDEM CONSTITUCIONAL AMBIENTAL

A Carta Política de 1988 inaugurou uma perspectiva social amplamente voltada para a consecução das políticas públicas, sendo emendada constantemente para ampliar o elenco de garantias fundamentais; em tal cenário, o Art. 225 deixou latente qual o compromisso assumido pela sociedade para a consecução da preservação ambiental e construção do

do saber que a problemática ambiental requer não é a soma nem a integração dos conhecimentos disciplinares herdados. A inter e transdisciplinaridade que o saber ambiental exige não é a busca de um paradigma globalizante do conhecimento, a organização sistêmica do saber e a uniformização conceitual por meio de uma metalinguagem interdisciplinar. LEFF, Enrique. **Saber ambiental**. Sustentabilidade, racionalidade, complexibilidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2009. p.207-208.

¹³ Se então o reconhecimento do risco é denegado, em razão de um nível de conhecimento incerto, isto significa que a reação necessária permanece irrealizada e o perigo aumenta. Por meio da fixação elevada dos critérios de cientificidade, o círculo dos riscos reconhecidos e, portanto, relevantes para a ação é reduzido ao mínimo, e por conseguinte são implicitamente conferidas concessões para a exploração da potencialização dos riscos. BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: 34, 2010. p.75.

direito fundamental ao meio ambiente, presente no Estado socioambiental de Direito.¹⁴

4.2. SOCIEDADE DE GARANTIA: ESTRUTURA E FUNDAMENTOS.

Na sociedade de garantia registra-se o papel do Estado preventivo de Direito, onde as atividades potencialmente causadoras de risco são minimizadas ou impedidas; não se cogita de um modelo meramente repressivo ou tardiamente preventivo, pois é minimizada a produção dos riscos e admitida a proibição de qualquer atividade/empreendimento capaz de causar dano ambiental.

O binômio prevenção/proibição assume naturalmente o centro gravitacional de sua estrutura, atingindo a precariedade e provisoriedade dos atos administrativos inerentes à tutela ambiental (derivados do EIA/RIMA e licenças em geral e a busca pela redução da atividade produtiva, com a adequação da livre iniciativa à garantia do meio ambiente para as gerações do futuro, evitando-se a pauperização civilizacional advertida por Beck.¹⁵

Simplificadamente, os tipos societários podem ser estruturados da seguinte forma:

14 Com efeito, à luz especialmente dos seus deveres de proteção em relação aos direitos fundamentais e à dignidade humana, o Estado contemporâneo deve ajustar-se (e, se necessário, remodelar-se) a cada novo passo histórico no sentido de enfrentar como tarefa estatal as novas ameaças e riscos ecológicos que fragilizam a existência humana, tendo em vista, como refere Häberle, um processo dialético posto em marcha, que se renova constantemente no horizonte do projeto político-jurídico da comunidade estatal. FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do Estado socioambiental de Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p.96.

¹⁵ O sonho da sociedade de classes é: todos querem e devem compartilhar do bolo. A meta da sociedade de risco é: todos devem ser poupados do veneno. Consequentemente, diferencia-se também a instituição social básica na qual as pessoas se situam, se associam, que as move e distancia ou congrega. A força motriz na sociedade de classes pode ser resumida na frase: tenho fome! O movimento desencadeado com a emergência da sociedade de risco, ao contrário, é expresso pela afirmação: tenho medo! (...) Cada vez mais daquilo que é sistematicamente produzido em termos de sofrimento e opressão se torna visível, tendo de ser reconhecido por aqueles que o negavam. O direito ajusta suas velas – de modo algum voluntariamente, e sim com o vigoroso apoio das ruas e da política – na direção em que sopra o vento: sufrágio universal, direitos sociais, direitos trabalhistas, direitos de participação. Os paralelos com o presente são evidentes: o que era inofensivo acaba revelando-se como perigoso – vinho, chá, macarrão etc. BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. São Paulo: 34, 2010. p. 60-62.

Sociedades	Sociedade de Classes	Sociedade de Risco	Sociedade de Garantia
Objetivos	Divisão de riquezas	Prevenção dos acidentes	Prevenção/precaução das atividades com a garantia da qualidade de vida. Proibição das atividades de risco.
Símbolos e frases	Solidariedade da carência. Tenho fome	Solidariedade do medo. Tenho medo.	Repartição de responsabilidades. Não preciso consumir ou posso consumir menos.
Modelo de Responsabilidade Civil	Aceitação das atividades e distribuição de riquezas.	Aceitação da atividade e arrefecimento do nexos causal.	Restrição de atividades e concentração de atitudes preventivas. Reforço da supremacia do interesse público.

4.3. SOCIEDADE DE GARANTIA: VINCULAÇÃO A ALGUNS PRINCÍPIOS AMBIENTAIS

Para fundamentar a viabilidade e contornos da sociedade de garantia, os princípios ambientais inseridos na Constituição Federal de 1988 desempenham papel extraordinário na sua consecução. Fundamentalmente, a sociedade de garantia utiliza os princípios constitucionais como ferramentas-motrizes em seu plano de implementação ou, em outras palavras, a sua verdadeira aplicação passa pelo colocar em prática todo o bojo do Art. 225 da Norma Fundamental pátria. Na sociedade de garantia, não há espaço para a verticalização dos princípios constitucionais vinculados à proteção do meio ambiente, pois cada um desempenha papel estruturante e conexo, merecendo destaque os seguintes:

4.3.1. SOCIEDADE DE GARANTIA E A FUNÇÃO SOCIOAMBIENTAL DA PROPRIEDADE

Na função socioambiental da propriedade, a sociedade de garantia encontra eco e estipula os freios iniciais ao titular de direitos individuais, de modo a esvaziar o conteúdo financeiro do dogma do mais forte dos direitos reais e atrelar sua existência a critérios objetivos de utilidade (tanto na questão urbana quanto na rural; v.g. definição do módulo rural para fins de produtividade, pequena propriedade, subutilização do solo urbano, edificação compulsória, extrafiscalidade, dentre outros elementos).

Despe-se a propriedade da inércia e exige-se uma resposta dinâmica e rápida à consecução do funcionalismo, comum ao Estado socioambiental de direito.

4.3.2. SOCIEDADE DE GARANTIA E A PREVENÇÃO

O princípio da prevenção assume local de relevo na sociedade de garantia e, operando em conjunto com os demais capitulados na Constituição Federal, determina a adoção de práticas minimizadoras dos impactos potencialmente viáveis na sociedade de risco. Previne-se a consecução de efeitos oriundos do risco para reduzir a magnitude de danos ambientais, quando não se consegue evitar a ação lesiva.

4.3.3. SOCIEDADE DE GARANTIA E A PRECAUÇÃO

Na sociedade de garantia a dúvida não representaria um desestímulo para a proteção ambiental; ao contrário, constitui freio para a não atuação, o pesquisar de possibilidades para evitar o dano, catalogadas em um acervo de estratégias da conduta do empreendedor ou do administrador.

4.3.4. SOCIEDADE DE GARANTIA E A VARIÁVEL AMBIENTAL

A variável ambiental, na sociedade de garantia, exige a adoção de técnicas cada vez mais aprimoradas no monitoramento/prevenção dos danos ao meio ambiente.

4.3.5. SOCIEDADE DE GARANTIA E A PROIBIÇÃO DO RETROCESSO

Tal princípio afasta o ataque de situações protetivas do meio ambiente pelo Administrador ou particulares, negando validade a quaisquer atos que objetivem a remoção de garantias conquistadas; na sociedade de garantia,

explicaria a intervenção mínima (próxima à prevenção/precaução).

4.3.6. SOCIEDADE DE GARANTIA, LÓGICA REVERSA DO CONSUMO E CONSUMO SUSTENTÁVEL.

Na cadeia de consumo a etapa produtora normalmente não conhecia o retorno do que produzia; com a adoção da PNRS, instituída no Brasil pela Lei n. 12.305/2010, a conscientização/orientação do consumidor recepciona a possibilidade de responsabilização do consumidor pelas escolhas feitas no mercado, de modo a privilegiar políticas de aquisição menos danosas ao meio ambiente, inserindo-se, desde logo, prazos mínimos para aquisição de novos produtos, o maior rigor na qualidade e a substituição do consumidor rei para o consumidor cidadão.

5. DÍVIDA ÉTICO-TEMPORAL DO JUDICIÁRIO: ANÁLISE DE CASOS EM TORNO DE UMA JURISPRUDÊNCIA TARDIA.

Quando utilizamos o termo dívida ético-temporal do Poder Judiciário e a jurisprudência tardia, queremos afirmar que a agressão ao meio ambiente não ocorre pela conduta isolada de um ator social; antes de tudo devemos recordar que a salvaguarda do patrimônio natural de um país envolve inúmeras questões complexas, restando impossível a simplificação da ideia sobre agressão à natureza.

Adotando a teoria da complexidade, será possível compreender que a omissão do Poder Judiciário, quando instado a decidir lides ambientais, resulta em um débito misto, de natureza ético-temporal, pois a força negativa das decisões sobre a tutela ambiental adquire uma tripla carga de débitos, a saber: a) de ordem financeira, b) de ordem ético-moral e c) de ordem científica.

5.1. A ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DE LAGOINHA: NATAL/RIO GRANDE DO NORTE.

Na capital potiguar, o MPE promoveu ação para questionar/impedir a construção do “Condomínio residencial” Flora Boulevard, edificado próximo à região de dunas (Lagoinha) na subárea da ZPA5 (Sul de Natal).

O litígio foi deslocado para a Justiça Federal, em virtude da presença do IBAMA e o TRF5ª Região não vislumbrou qualquer tipo de agressão ao patrimônio ambiental, notadamente pelo argumento da gleba objeto da construção não ser abrangida pela referida Zona de Proteção Ambiental.

5.2. A ZONA PORTUÁRIA E AS TORRES GÊMEAS: RECIFE/PERNAMBUCO.

Na cidade do Recife, diferentes e questionáveis formas de agressão ao patrimônio ambiental natural, artificial e cultural foram perpetradas; algumas, de maneira sub-reptícia e outras de modo notório, sem o menor pudor ou restrição moral. Sítios históricos lentamente descaracterizados, imóveis seculares antes tombados e inscritos no IPHAN, furtivamente destombados, ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) gradativamente invadidas por empreendimentos imobiliários de porte financeiro.

A atuação do Ministério Público, em caráter preventivo ou repressivo, soma-se à participação do Poder Judiciário no amadurecimento da tutela difusa no Brasil. Na foto, verificamos uma etapa da construção das chamadas “torres gêmeas” do Recife, obra realizada em área contígua ao perímetro de Zona de Preservação Histórica - ZPH (no caso, o bairro de São José e sua arquitetura setecentista), com o aval da Prefeitura da Cidade do Recife e parte do CDU, onde encontramos representantes de distintos setores do mercado imobiliário, profissionais de arquitetura e da própria PCR.

Levada a questão à Justiça Federal, por intermédio da Ação Civil Pública n. 2005.83.00.004462-1, que tramita na 6ª Vara Federal, em primeira instância, foi determinada a suspensão e demolição da edificação, inclusive identificando-se a responsabilidade por omissão do Poder Público municipal e do Poder Público Federal (IPHAN/União). No TRF 5ª Região, a decisão liminar suspensiva das obras foi cassada e subindo os autos ao Superior Tribunal de Justiça – STJ, iniciou-se o debate sobre a teoria do fato consumado.

5.3. ÁREA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL DO RIO JAGUARIBE: JOÃO PESSOA/PARAÍBA.

Em João Pessoa, às margens do Rio Jaguaribe, foi edificado o Shopping Manáira, em flagrante desrespeito à Lei n. 4.771/1965 e à postura municipal, além de atestar a conivência e omissão administrativa, fato consolidado no Judiciário Estadual, por intermédio de compensação ambiental e TAC e também questionado na Justiça Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proteção do patrimônio ambiental na sociedade de risco ainda é limitada à tentativa de previsibilidade do dano e a recomposição do estado de fato anterior, não alcançando um completo sistema preventivo capaz de neutralizar/impedir os fatos geradores do risco, notadamente o risco desnecessário da industrialização progressivamente agressiva. A proposta de construção de uma sociedade de garantia para a tutela difusa, enfrenta uma conjuntura de valores e (des)valores edificados com sólida base mercantilista e de questionável durabilidade, melhor definida como sociedade descartável de consumo, onde até mesmo o patrimônio natural é objeto de uma cadeia ilimitada de riscos. Assim, podemos afirmar inexistir direito adquirido a degradar/poluir e que os postulados clássicos do fato consumado, da boa-fé objetiva, do *nemo potest venire contra factum proprium*, da *suppressio*, dentre outros moldados na sistemática do Direito Privado, não se prestam à complexa e dinâmica tutela do meio ambiente, a despeito de serem utilizados administrativa e judicialmente (e que por uma questão de justiça, devemos registrar um paulatino avanço no abandono de tais institutos); logo, necessário se faz um redimensionamento e mudança de paradigmas no comportamento judicante brasileiro e na própria estrutura e conceito dos atos administrativos provisórios sob a ótica de uma tutela verdadeiramente preventiva. Até o presente momento, da análise dos julgados sobre o tema, percebemos uma nova linhagem jurisprudencial brasileira, notadamente no STJ, Tribunal normalmente lento no processamento das alterações doutrinárias; assim, os julgados da lavra dos Ministros Herman Benjamin, Eliana Calmon e Luiz Fux ilustram tal mudança de comportamento. Tal mudança de paradigmas, obrigatoriamente, passará pelos seguintes eixos: a) expectativas na sociedade ora denominada de “garantia”; b) dinâmica e o desgaste da supremacia do interesse público e c) inadmissível tolerância aos abusos

contra a natureza no meio jurídico pátrio, reiterando a necessidade de um cuidado redobrado com o tempo na pacificação dos conflitos ambientais.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas.** Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade.** São Paulo: 34, 2010.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro.** Malheiros, 2002.

BINENBOJM, Gustavo. **Temas de Direito Administrativo e Constitucional.** Renovar, 2008.

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

FERREIRA, Odim Brandão. **Fato Consumado.** História e crítica de uma orientação da jurisprudência federal. Porto Alegre: Fabris, 2002.

FOULQUIER, Norbert. **Les droits publics subjectifs des administrés: emergence d'un concept en droit administrative français du XIXe ou XXe siècle.** Paris: Dalloz, 2003.

GABBA, C.F. **Teoria della retroattività delle leggi.** 2ed. Torino: Unione Tipografico Editrice, 1884.

LAUBADÈRE, André de. **Traité de Droit administratif.** Paris: Librairie Générale de Droit et de jurisprudence, 2001.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental.** Sustentabilidade, racionalidade, complexibilidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano Ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** Teoria e prática. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LUNELLI, Carlos Alberto. **Direito, ambiente e políticas públicas.**

Curitiba: Juruá, 2010.

MAFFINI, Rafael da Cás. **O princípio da proteção substancial da confiança no direito administrativo brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

MARTINS-COSTA, Judith. **Almiro do Couto e Silva e a re-significação do princípio da segurança jurídica na relação entre o Estado e os cidadãos: a segurança como crédito de confiança**. In: ÁVILA, Humberto (org.) **Fundamentos do estado de direito: estudos em homenagem ao professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. Malheiros, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de Construir**. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENEZES CORDEIRO, Antônio Manuel da Rocha e. **Da boa fé no direito civil**. Coimbra: Almedina, 1997.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 5ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PENA-VEGA, Alfredo. **O despertar ecológico: Edgar Morin e a ecologia complexa**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 22. ed. Atlas, 2009.

ROUBIER, Paul. **Droits subjectifs et situations juridiques**. Paris: Dalloz, 2005.

SILVA, Almiro do Couto. **O princípio da segurança jurídica (proteção**

à confiança) no direito público brasileiro e o direito da Administração Pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo - Lei nº 9784/99. Revista eletrônica de Direito do Estado/IBDP. Salvador, n. 2, abr. maio. jun. 2005. p. 42. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>.

SILVA, Reinaldo Pereira e. **O direito fundamental ao ambiente natural.** In: Ingo Wolfgang Sarlet e George Salomão Leite (Organizadores), Direitos Fundamentais e Biotecnologia . São Paulo: Método, 2008.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de Direito Ambiental.** São Paulo: Saraiva, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

TEIXEIRA, Antônio Edílio Magalhães. **Processo ambiental:** uma proposta de razoabilidade na duração do processo. Curitiba: Juruá, 2008.

TESSLER, Marga Inge Barth. **O Fato Consumado e a Demora na prestação jurisprudencial.** Revista CEJ- Conselho de Justiça Federal, Brasília: Conselho

da Justiça Federal. v. 27, out/dez. 2004. p. 95-101

ZANCANER, Weida. **Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

RELAÇÃO DE ANEXOS