



UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO AMBIENTAL

FERNANDA GALDINO COPPIETERS

**O PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE DA CIDADE
(SALVADOR/BA): AVALIAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS E
INDICATIVO DE AÇÃO**

Salvador
2017

FERNANDA GALDINO COPPIETERS

**O PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE DA CIDADE
(SALVADOR/BA): AVALIAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS E
INDICATIVO DE AÇÃO**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador – UCSAL como requisito para obtenção do grau de Mestre em Planejamento Ambiental.

Orientadora: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira

Salvador
2017

UCSAL. Sistema de Biblioteca.
Setor de Cadastramento.

COPPIETERS, FERNANDA GALDINO

O projeto de requalificação do Parque da Cidade (Salvador/BA): avaliação dos danos ambientais e indicativo de ação - Salvador
UCSal. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação, 2017
109fl.

Dissertação. Universidade Católica do Salvador, Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental
Orientadora: Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira

1. Meio Ambiente. 2. Políticas Públicas 3. Parque da Cidade de Salvador. II. Universidade Católica do Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. III Título.

CDU

TERMO DE APROVAÇÃO

FERNANDA GALDINO COPPIETERS

O PROJETO DE REQUALIFICAÇÃO DO PARQUE DA CIDADE (SALVADOR/BA): AVALIAÇÃO DOS DANOS AMBIENTAIS E INDICATIVO DE AÇÃO

Dissertação aprovada como requisito final para obtenção do grau de Mestre no
Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental

Salvador, 09 de fevereiro de 2017

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Aparecida Netto Teixeira (Orientadora)
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Prof. Dr. Amilcar Baiardi
Universidade Católica do Salvador - UCSAL

Profa. Dra. Alessandra Prado
Universidade Federal da Bahia - UFBA

*Dedico este trabalho à minha família,
mãe, pai, maior exemplo de
perseverança na busca do
conhecimento e que apesar das
dificuldades soube transmitir toda sua
sabedoria e apoio constante.*

AGRADECIMENTOS

Inicio meus agradecimentos a DEUS, que colocou pessoas tão especiais a meu lado, sem as quais certamente não teria dado conta!

A meus pais, Juciara e Fernando, meu infinito agradecimento. Sempre acreditaram em minha capacidade e me acharam A MELHOR de todas, mesmo não sendo. Isso só me fortaleceu e me fez tentar, não ser A MELHOR, mas a fazer o melhor de mim. Obrigada pelo amor incondicional!

A meu querido Gerson, por ser tão importante na minha vida. Sempre a meu lado, me colocando para cima e me fazendo acreditar que posso mais do que imagino. Devido a seu companheirismo, amizade, paciência, compreensão, apoio, alegria e amor, este trabalho pôde ser concretizado. Obrigada por ter feito do meu sonho o nosso sonho!

À pequena Clarinha, razão da minha vida, sempre presente, me apoiando e tendo paciência e se conformando com todos os finais de semanas sem sair, investidos no desenvolvimento deste trabalho e que, agora, me inspira a querer ser mais que fui até hoje!

A todos os meus amigos, pela paciência, carinho e compreensão de sempre, em especial pelas negativas aceitas para participação dos aniversários e eventos.

Agradeço também aos meus sogros Silvana Gusmão e Gerson Gusmão (IN MEMORIAM) pelo apoio e incentivo de sempre, Obrigada pelo carinho!

A todos os professores do Mestrado de Planejamento Ambiental em especial aos Profs. Aparecida Netto Teixeira e Moacir Tinoco. Sempre disponíveis e dispostos a ajudar, querendo que eu aproveitasse cada segundo dentro do mestrado para absorver algum tipo de conhecimento. Fizeram-me enxergar que existe mais que pesquisadores e resultados por trás de uma dissertação, mas vidas humanas. Vocês foram e são referências profissionais. Obrigada por estarem ao meu lado e acreditarem tanto em mim!

A todos os Colegas de Mestrado, Por causa deles é que esta dissertação se concretizou. Vocês merecem meu agradecimento!

Ninguém vence sozinho... OBRIGADA A TODOS!

*A mente desenvolve-se como o corpo,
mediante crescimento orgânico, influência
ambiental e educação. Seu desenvolvimento
pode ser inibido por enfermidade física,
trauma ou má educação.*

Umberto Eco

RESUMO

A constatação da degradação ambiental, notadamente pela ação humana, provoca reflexões em relação à finitude dos recursos disponíveis no planeta e sua conservação, e aponta para a necessidade de um entendimento entre os povos que supere o discurso da escassez e traga o debate para a própria relação sociedade-natureza; afinal, compreender a questão ambiental significa pensar num mundo diferenciado por práticas sociais distintas e por diversos valores históricos e culturais dados ao ambiente, gerando usos muitas vezes conflitivos. Nesse contexto, o presente trabalho tem por objetivo avaliar o recente projeto municipal de requalificação do Parque da Cidade de Salvador, no tocante ao atendimento da legislação ambiental e propor uma forma de minimização dos possíveis danos ambientais. O método utilizado foi o da pesquisa jurídico-sociológica exploratória, tendo por objeto a análise da norma jurídica no contexto da realidade social em que se manifesta e utilizando-se do raciocínio dedutivo, abrangendo a coleta e análise de documentos, legislações e jurisprudência. O trabalho abrangeu a história e a definição de espaço público, com a formação do Parque Joventino Silva, além das questões legais envolvidas, através da análise da legislação ambiental brasileira, da teoria jurídica, dos princípios norteadores da Constituição Federal e do histórico da evolução da temática de preservação e conservação no cenário mundial, bem como de exemplos de danos ambientais. Partindo-se de comprovação hipotética do não atendimento do projeto municipal de requalificação do Parque às prerrogativas da legislação ambiental, a qual seria obtida mediante inquérito civil, o trabalho apresenta indicativo para uma futura Ação Civil Pública, com efeito de Termo de Ajuste de Conduta, que poderá ser proposta pelo Ministério Público em desfavor da Prefeitura Municipal de Salvador, com vistas a suprir os danos ambientais. Tal proposta de indicativo de ação se adequa ao perfil do Mestrado Profissional Ambiental. Nesse sentido, buscou-se oferecer ao cidadão os procedimentos jurídicos disponíveis, relativamente à minimização de danos ambientais, especialmente quando causados por agentes ou órgãos públicos, que tem o dever de zelar pelo meio ambiente natural e artificial, garantindo um ambiente saudável às futuras gerações.

Palavras-Chaves: Meio Ambiente. Avaliação de danos ambientais. Requalificação do Parque da Cidade de Salvador.

ABSTRACT

The observation of environmental degradation, especially by human action, provokes reflections regarding the finitude of resources available on the planet and their conservation, and points to the need for an understanding among peoples that surpasses the discourse of scarcity and brings the debate to itself Society-nature relationship; After all, understanding the environmental issue means thinking about a world differentiated by distinct social practices and diverse historical and cultural values given to the environment, generating often conflicting uses. In this context, the objective of this study is to evaluate the recent municipal redevelopment project of the City Park of Salvador, in terms of compliance with environmental legislation and propose a way of minimizing possible environmental damages. The method used was exploratory juridical-sociological research, whose object is the analysis of the legal norm in the context of the social reality in which it is manifested and using the deductive reasoning, covering the collection and analysis of documents, laws and jurisprudence. The work covered the history and definition of public space, with the formation of Joventino Silva Park, as well as the legal issues involved, through the analysis of Brazilian environmental legislation, legal theory, guiding principles of the Federal Constitution and the history of the evolution of Preservation and conservation on the world stage, as well as examples of environmental damage. Based on hypothetical proof of non-attendance of the municipal project to requalify the Park to the prerogatives of environmental legislation, which would be obtained through a civil inquiry, the work presents an indicative for a future Public Civil Action, with the effect of Term of Adjustment of Conduct, Which may be proposed by the Public Prosecutor's Office in detriment of the Municipal Government of Salvador, in order to compensate for environmental damages. This proposal for an action letter is adequate to the profile of the Environmental Professional Master. In this sense, we sought to offer the citizen legal procedures available, regarding the minimization of environmental damage, especially when caused by agents or public agencies, which has the duty to watch over the natural and artificial environment, ensuring a healthy environment for future generations.

Key-words: Environment. Environmental damage assessment. Requalification of the City Park of Salvador.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Planta ilustrativa do Parque da Cidade	26
Figura 2 Pórtico de entrada	28
Figura 3 O Parque e seu entorno	30
Figura 4 Vista aérea do Parque da Cidade	31
Figura 5 Show realizado no Parque da Cidade – 2008 (antes da reforma)	33
Figura 6 O Parque degradado (antes da reforma)	33
Figura 7 Maquete do Projeto de Revitalização	34
Figura 8 Show no Parque da Cidade – 2014 (após reforma)	35
Figura 9 Anfiteatro Dorival Caynni	36
Figura 10 Skatepark (Pista concluída)	37
Figura 11 Novas estruturas do Parque	37
Figura 12 Área Infantil – (após reforma)	38
Figura 13 Praça de Confúcio	38
Figura 14 Equipamentos de ginástica ao ar livre	39
Figura 15 Nova praça infantil (após reforma)	40
Figura 16 Obras de saneamento (durante a reforma)	41

ÍNDICE DE SIGLAS

APA – Área de proteção Ambiental

CEAS - Centro de Estudos e Ação Social

CF – Constituição federal

CFC - Clorofluorcabono

CITES - Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

CNUMAD – Comissão das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento

COP - Conferência das Partes

COPPA – Companhia de Polícia de Proteção Ambiental

CPC - Código de Processo Civil

DJ - Diário da Justiça

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente

HA - Hectares

HCFC - Hidrofluorcarboneto

LIA - Lei da Improbidade Administrativa

MMA – Ministério do Meio Ambiente

NEA - Núcleo de Estudos Ambientais

ONG - Organizações não Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

PDDU - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

PM - Polícia Militar

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

STF - Supremo Tribunal Federal

STJ - Supremo Tribunal de Justiça

SUCOP - Superintendencia de Conservacao e Obras Públicas

TJMS - Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul

TJRJ - Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

TRF - Tribunal Regional Federal

UICN - União Mundial para a Conservação da Natureza

WCED - Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL	17
1.1 ESPAÇO PÚBLICO DA CIDADE	17
1.2 MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	23
2 O PARQUE: BREVE HISTÓRICO E O PROCESSO DE REQUALIFICAÇÃO .	26
3 A QUESTÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO DIREITO	44
3.1 HISTÓRICO DAS LEIS AMBIENTAIS BRASILEIRAS	44
3.2 DEFINIÇÃO DE MEIO AMBIENTE.....	45
3.2.1 Responsabilidade Civil Ambiental	47
3.2.2 Responsabilidade Penal Ambiental	48
3.3 OS PRINCÍPIOS GERAIS.....	48
3.4 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL	49
3.5 A HISTORICIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	51
3.6 O CENÁRIO INTERNACIONAL E O DIREITO COMPARADO	52
4 INDICATIVO PARA PROPOSIÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA	60
4.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA	62
4.2 CASO PRECEDENTE.....	64
4.3 DOS FATOS.....	67
4.4 DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.....	67
4.4.1 Tutela constitucional do meio ambiente	67
4.4.3 Dos princípios que regem a Política Nacional do Meio Ambiente	72
4.4.3 Da concepção e observação às leis municipais	72
4.4.4 Da responsabilidade civil ambiental: teoria objetiva e solidariedade passiva	77
4.4.5 Dos danos ambientais	80
4.4.6 Da ação e omissão	82
4.4.7 Do nexu causal	83
4.4.8 Da reparação e cessação de danos	85
4.4.9 Da inversão do ônus da prova	94
4.4.10 Do registro da ação civil pública na matrícula do imóvel	96

4.4.11 Da tutela de urgência e da necessidade de concessão de liminar ...	98
4.4.12 A Fumaça do Bom Direito	99
4.4.13 O perigo da demora	100
4.4.14 Da necessidade do imediato retorno da COPPA.....	101
4.5 DOS PEDIDOS	103
4.5.1 Do pedido liminar principal	104
4.5.2 Pedido liminar subsidiário	105
4.5.3 Dos pedidos de mérito.....	105
4.5.4 Pedido de mérito subsidiário	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS.....	111

INTRODUÇÃO

A questão ambiental na contemporaneidade busca responder não apenas à questão da finitude dos recursos disponíveis no planeta e sua possível preservação, mas, sobretudo, busca entendimentos que superam o discurso da escassez e trazem o embate para a própria relação entre a sociedade e a natureza. Desta forma, compreender a questão ambiental representa pensar em um mundo que se apresenta diferenciado por práticas sociais e culturais relacionadas ao ambiente, cujos usos são muitas vezes conflituosos.

O interesse pela temática ambiental surgiu durante o curso de graduação em Bacharelado em Direito, ao cursar a disciplina de Direito Ambiental, e também mais tarde, ao cursar a pós-graduação em Direito Civil, com enfoque na responsabilidade civil de danos sobre o referido tema. É pretensão deste trabalho manter um enfoque contemporâneo, que considere os limites das áreas ambientais e a preservação destas, bem como e a necessidade de equilíbrio entre as políticas públicas de lazer e de utilização de espaços públicos.

O Parque da Cidade de Salvador, localizado em uma região que adquiriu grande importância econômica para a cidade, foi ao longo das décadas de 1970 e 1980, um local atrativo para a população, que utilizava a área para passeios. Durante este período, o Parque atraiu grandes públicos em eventos musicais realizados pela Prefeitura. Com o passar do tempo, porém, a área foi degradada, tornando-se perceptível a falta de conservação, higiene e segurança.

Em uma tentativa de recuperação da área, a Prefeitura, no final do ano de 2013, deu início ao processo de reforma, tendo reinaugurado o espaço em 2016. O foco principal do estudo é analisar as demandas relativas ao Parque da Cidade, particularmente no que se refere à probabilidade de ocorrência de danos ambientais, no contexto do projeto recente de requalificação da Prefeitura Municipal de Salvador, e propor uma forma de minimização dos referidos danos, Secundariamente também houveram benefícios da reforma realizadas, podendo-se citar a proposta

contemporânea e atrativa das obras de manutenção, conservação e ampliação da área construída.

Para tanto, há que se analisar também a legislação nacional no que se refere às questões pertinentes aos danos ambientais que podem, ou não, configurar crimes ambientais sujeitos a ação civil pública. Especialmente quando cometidos por agentes ou órgãos públicos. Essas e outras questões deverão ser exploradas e elucidadas por esta autora no desenvolvimento desta dissertação de Mestrado de Planejamento Ambiental.

Desse modo, a presente pesquisa visa contribuir na avaliação do projeto de reestruturação do Parque da Cidade referente à identificação de possíveis danos ambientais e a forma de minimizá-los, respaldada na abordagem do direito ambiental. Além disso, o presente trabalho busca esclarecer o público acerca dos recursos disponíveis aos cidadãos brasileiros que se deparem com danos ao meio ambiente, especialmente quando causados por agentes ou órgãos públicos, que tem o dever de zelar ao meio ambiente natural e artificial, garantindo meio ambiente saudável às futuras gerações.

A questão que se impõe é: - O projeto de requalificação do Parque da Cidade atende às normativas legais relativas à questão ambiental? A partir dessa questão central definiu-se a seguinte problematização da pesquisa:

- Quais os condicionantes históricos de implantação do Parque da Cidade em Salvador/BA?
- Quais as possíveis falhas na elaboração do projeto de requalificação do Parque da Cidade e a possibilidade de ocorrência de danos ambientais ao local?
- Qual instrumento legal passível de ser aplicado no sentido de obrigar a Prefeitura de Salvador a dotar o Parque da Cidade de condições ambientais necessárias conforme exigido pela legislação?

O método utilizado foi o da pesquisa jurídico-sociológica exploratória, tendo por objeto a análise da norma jurídica no contexto da realidade social em que se

manifesta e utilizando-se do raciocínio dedutivo. Procurou-se, a partir de constatações empíricas, estabelecer solução do problema pesquisado, partindo do "ser" para tentar alcançar o "dever ser", tratando-se, portanto, de uma concepção realista de pesquisa jurídica.

A coleta e análise de documentos, legislações e jurisprudência foram alguns dos principais procedimentos deste trabalho, tendo sido esta a fase mais complexa, dada a restrição de acesso a documentos imposta pela Prefeitura de Salvador, a exemplo de seu Portal de Transparência, cujos registros não abrangem os anos mais recentes. Como em toda pesquisa exploratória, puderam ser utilizados dados obtidos indiretamente, seja em livros, artigos, ou em outra espécie de material impresso ou informático, levando-se também em consideração que muitos dados da realidade social, política e econômica, que dizem respeito ao problema, podem ser encontrados em meio eletrônico.

Além dessa introdução, a dissertação está estruturada em mais quatro capítulos. O primeiro Capítulo apresenta o referencial teórico-conceitual referente às temáticas do espaço público na cidade e do meio ambiente e sustentabilidade. O segundo relata um breve histórico sobre a formação do Parque, abrangendo ainda o processo de requalificação da área. O terceiro trata das questões legais, discutindo a história da legislação ambiental no Brasil, a teoria jurídica, os princípios norteadores da Constituição Federal e as possíveis falhas na legislação. Apresenta ainda uma análise do Direito Internacional, através do histórico do tratamento da preservação e conservação no cenário mundial. O último capítulo, por sua vez, apresenta os indicativos para uma Ação Civil Pública relativamente ao Parque da Cidade, com efeito de Termo de Ajuste de Conduta, que poderá ser proposta pelo Ministério Público junto a Prefeitura Municipal de Salvador.

O presente estudo visa, em suma, contribuir para o debate sobre a relação entre a sociedade e a natureza, tendo como estudo de caso o Parque da Cidade, mediante a proposição de instrumento legal com vistas à minimizar os principais problemas, especialmente diante da presença de remanescentes da Mata Atlântica, além daqueles de ordem social ou de infraestrutura.

1 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico-conceitual da presente dissertação está fundamentado nos conceitos de espaço público - a partir da abordagem dos autores CAPEL (2002), WENDELL (2009), SERPA (2007), ARENDT (2000) E HABERMAS (1997) - e de meio ambiente e sustentabilidade – com os autores SILVA (2004); ACSELRAD (1999); NOVICKI (2004) -possibilitando uma compreensão mais apurada do objeto em análise, qual seja o Parque da Cidade e seu projeto de requalificação.

1.1 ESPAÇO PÚBLICO DA CIDADE

Desde a formação das primeiras sociedades a questão da propriedade se tornou latente, havendo necessidade de delimitação dos espaços e territórios e de quem, ou quais grupos poderiam ter acesso a eles. Assim, ainda que certas áreas de terras fossem originalmente pertencentes a determinados grupos de indivíduos - como alguma tribo que tomasse posse de algum bosque, por exemplo -, interesses estranhos poderiam incitar uma tentativa de invasão.

De modo geral, a história grega aponta que as Cidades-Estados possuíam, geralmente, uma ágora, ou seja: uma praça comum em que os cidadãos se reuniam para discutirem os rumos da sociedade local. Há que se ponderar, no entanto, que na Grécia Antiga nem todos eram considerados cidadãos, sendo excluídos desta condição as mulheres, os escravos e os estrangeiros. A maioria das Cidades Gregas defendia, porém, a ideia de propriedade privada, quer seja tratar-se de bens, entre os quais as mulheres e os escravos, ou de casas ou estabelecimentos, nos quais o patriarca exercia seu pátrio poder. A Ágora, nesse sentido, pode ser considerada, ao menos para o mundo ocidental, como a precursora do espaço público.

Na Grécia e na Roma antigas a natureza passou a integrar também a arquitetura, especialmente através da construção de jardins. Segundo Capel (2002, p. 232), no século XIV, em Florença, na atual Itália, foi construído um horto no centro da cidade, oculto por muros, influenciando o desenho das ruas e a estrutura da urbe, seguindo

uma tendência dos conventos e mosteiros, que transformaram os jardins em grandes hortas (*apud* Wendell, 2009, p. 118).

Segundo o autor, o Renascimento trouxe a retomada das ideias humanistas, e passou-se a buscar imitar a natureza nos jardins, na tentativa de trazer a paz e a tranquilidade do campo para a cidade, embora, em sua visão, isso resultasse em artificialidade e no aumento da complexidade da natureza urbana.

Para Wendel, o enriquecimento da nobreza européia e a posterior ascensão da classe burguesa acabou por influenciar a adoção de áreas que ou preservavam a natureza ou procuravam imitá-la, seja para uso recreativo, como a caça dos nobres, ou para uso estético, para contemplação do belo. Ambas as possibilidades não descartavam as questões de ostentação de poder e status, com os jardins passando a ser lugar de disputa e comparação social entre as pessoas.

Capel (2002, p 255), registra, a partir do século XVII, a transformação dos jardins urbanos em parques, com predomínio de árvores plantadas de maneira ortogonal e controlada, o que, para ele, "representa o ápice do conhecimento botânico e estético da época, refletindo uma construção total da natureza em função da imaginação e criatividade humana" (*apud* Wendel, *op. cit.*, p. 121).

Wendel (*op. cit.*, p. 124), registra a história da construção e a posterior decadência do primeiro jardim brasileiro:

No Brasil, é criado no século XVIII, mais precisamente em 1783, o Passeio Público do Rio de Janeiro. O jardim passa a ser um importante elemento na vida social da cidade, recebendo constantes melhoramentos e monumentos imponentes.[...]Entretanto, a natureza tropical sem manutenção retoma rapidamente sua 'selvageria'. No século XIX, a falta de público, devido à concorrência com outras áreas verdes do Rio de Janeiro, faz com que o Passeio Público entre em decadência e o dinheiro para sua manutenção acabe.

Para o autor (*op. cit.*, p. 125), a preservação de espaços naturais nas cidades valoriza economicamente o seu entorno:

No século XIX inicia-se um movimento mais intenso de associação entre a natureza na cidade e a especulação imobiliária, com a construção de jardins e parques pelos agentes imobiliários tendo como objetivo a

valorização dos loteamentos e das edificações construídas no entorno. A natureza na cidade passa a ser uma “isca” ou uma imagem/símbolo para atrair os compradores, em um momento de grande valorização da natureza na cidade [...].

Observa-se uma expansão dos jardins, praças e parques arborizados em várias cidades. Na maioria das cidades, que foram desenhadas e planejadas a partir das últimas décadas do século XIX, foram previstos espaços para jardins públicos nas áreas centrais, com o predomínio do estilo inglês.

Estas novas cidades e estes novos espaços verdes estavam vinculados ao aumento da preocupação com o prático e o funcional. Além disto, aumenta o número de grupos sociais mais abastados, vivendo exclusivamente nas cidades, que assimilaram os gostos da aristocracia pelos jardins.

O autor, entretanto, alerta para o processo de deterioração das áreas verdes, bem como a pouca acessibilidade dos mesmos para toda a população, principalmente os bairros populares:

Mas o que se constata é a deterioração das áreas verdes. O abandono e a falta de manutenção fazem com que estes espaços sejam visto pelos moradores, como sinônimo de lugares perigosos e violentos. A natureza na cidade sem controle e sem manutenção retoma a sua imagem de perigo e o seu aspecto hostil. O jardim bem cuidado acaba por se transformar em mato. [...]A natureza se insere na cidade através dos jardins e praças, lugares para reis e nobres, para a aristocracia e burguesia. Só recentemente a população urbana se encontrará com a natureza na cidade através dos jardins e parques públicos, mas ainda pouco acessíveis para todos. A disposição destes jardins e parques públicos no espaço intra-urbano atende as lógicas da especulação imobiliária e da renda. Mesmo cidades brasileiras com áreas verdes consideráveis apresentam uma concentração destas áreas nos bairros nobres. Na maioria dos bairros da periferia social e de ocupação popular, altamente adensados, são inexistentes áreas públicas, verdes e de lazer.

A partir deste estabelecimento conceitual, pode-se traçar parâmetros comparativos com a ideia atual do que seja um espaço público, pois, ao menos em nossa sociedade pluralista, tais locais são geralmente abertos a toda e qualquer classe social, sem distinção de cor, credo ou condição financeira, algo que se coaduna com o exposto no art. 153 da Constituição Federal, que estabelece: “todos são iguais

perante a lei, sem distinção de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas”.

Na sociedade atual, portanto, as divisões espaciais dentro da cidade acabam por atrair para determinados espaços o aporte de infraestrutura e maior investimento público e privado, envolvendo a questão mercadológica, diminuindo ou minando o caráter público e conservacionista. Nesse contexto, pode-se compreender o espaço público

[...] como espaço da ação política na contemporaneidade. Ele também é analisado sob a perspectiva crítica de sua incorporação como mercadoria para consumo de poucos, dentro da lógica de produção e reprodução do sistema capitalista na escala mundial. Ou seja, ainda que seja público, poucos se beneficiam desse espaço teoricamente comum a todos. (SERPA, 2007, p. 9).

Na visão de autores como Serpa (2007), Arendt (2000) e Habermas (1997), percebe-se o entendimento do espaço público como local de convivência social que serve de palco a construções coletivas e desejos contraditórios. Angelo Serpa frequentemente aborda em suas obras e textos a questão do espaço público, salientando as contribuições de Hannah Arendt e Jürgen Habermas, os quais classifica como "filósofos do espaço público" (2004, p. 22). O autor afirma que

Na obra de Arendt, o espaço público aparece enquanto lugar da ação política e de expressão de modos de subjetivação não identitários, em contraponto aos territórios familiares e de identificação comunitária. Já para Habermas, o espaço público seria o lugar *par excellence* do agir comunicacional, o domínio historicamente constituído da controvérsia democrática e do uso livre e público da razão.

Arendt dedicou-se ao estudo da ciência política, reconceituando a ideia de liberdade e o conceito de "público".

O conceito de ação de que ARENDT se utiliza como fundamento da política e do público é aquele utilizado pelos gregos, mais especificamente aquele construído pelo pensamento ateniense, o qual a autora retoma para estabelecer uma crítica vigorosa ao marxismo e à consequente predominância do conceito de fabricação no mundo moderno – o que realiza a partir da diferença entre naturalidade e artificialidade – e, ainda, à individualização do conceito de liberdade –, que no mundo antigo é uma categoria coletiva e implica a existência de um projeto comum. (AVRITZER, 2006, apud MARONA, 2009, p. 52).

Habermas, por sua vez, estudou a questão da ação política baseando-se na teoria de Arendt, que tratou de distinguir a violência, a qual considera como o exercício de arbítrio sobre os indivíduos, do poder, que seria a capacidade da construção do coletivo, para estabelecer a política no campo público:

O entendimento recíproco daqueles que deliberam entre si com vistas a uma ação comum – “a opinião em torno da qual muitos se puseram publicamente de acordo” – significa o poder, na medida em que este repousa sobre a persuasão e, portanto, naquela imposição singularmente não-impositiva através da qual as intuições se concretizam. (HABERMAS, 1980, p. 102)

Arendt classificava a violência como externa à política, no que discordava Habermas, que se valia do exemplo da luta pelo poder ou pelo seu exercício, apontando a existência de conflitos de interesse que podem conduzir ao confronto, no que se encaixa o presente caso de estudo:

O seu núcleo institucional [da sociedade civil] é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida. A sociedade civil compõe-se de movimentos, organizações e associações, os quais captam os ecos dos problemas sociais que ressoam nas esferas privadas, condensam-nos e os transmitem, a seguir, para a esfera pública política. (HABERMAS, 1997, p.99).

Assim, SERPA (2004, 2007), ao basear seus estudos, entre outros autores, em Arendt e Habermas, constrói um caminho de conhecimento que salienta os conflitos de interesse existentes na sociedade moderna, possibilitando analisar o presente caso sob uma ótica própria, privilegiando a questão da possibilidade de uso coletivo de áreas públicas, sem que hajam distinções de classes, e o uso particular de áreas privilegiadas.

A privatização dos espaços livres de uso coletivo é, no entanto, um problema que atinge as cidades como um todo, sem distinção de classes, como nos mostram as chamadas “invasões de colarinho branco”, em Salvador. São condomínios que ocupam terrenos com playgrounds e áreas de lazer (de uso restrito aos moradores dos prédios), são escolas e faculdades particulares que levam seus muros alguns metros à frente para abrigar mais laboratórios e salas de aula (de uso restrito aos estudantes daquelas instituições). SERPA (2004, p. 29).

Neste contexto, a perda da noção de espaço verdadeiramente público do Parque Municipal ocorreu gradativamente, em razão de inúmeros conflitos de interesse

entre a administração pública da cidade, que demonstra historicamente não ter capacidade de gerir uma área de tamanha relevância ambiental, e a população da cidade, especialmente do seu entorno. Neste último caso, registra-se os interesses da população circunvizinha de baixa renda pela transformação de parte do espaço público em espaço particular, sendo esta a razão pela qual o Parque da Cidade já perdeu metade de sua área.

Assim, embora existam conflitos pertinentes ao interesse coletivo pelo uso daquela propriedade como área de lazer, exercícios ou local de passagem, há também outros relativos à preservação da área, inclusive da flora e fauna locais, ensejando ações de prevenção e repressão à depredação da natureza ou da caça ilegal de animais.

O Parque da Cidade, enquanto espaço público, deveria atender às necessidades de toda a coletividade. Também é fato que as políticas públicas priorizam os investimentos baseados não necessariamente em questões ambientais, ou pelo menos estas não são prioritárias. Serpa (2003, p. 125), aponta que

[...] embora o Programa de Recuperação das Áreas Degradadas de Salvador e dos Parques Metropolitanos seja uma tentativa de repensar a cidade em termos urbanísticos, o que vem sendo priorizado pela Conder é a vocação turística da capital baiana, com a valorização de grandes parques, próximos à orla marítima (a exemplo do parque do Abaeté, Costa Azul e Jardim dos Namorados). O programa não atende, porém, áreas periféricas da cidade, onde o abandono das praças e parques é notório, a exemplo do Parque de São Bartolomeu, localizado no Subúrbio Ferroviário de Salvador, que, apesar de constituir-se numa importante reserva de mata atlântica e espaço sagrado para os praticantes do candomblé, encontra-se totalmente abandonado.

Conforme afirma Oliveira (2014, p. 159/189) a localização privilegiada do Parque poderia oferecer às diferentes camadas da população um equipamento público voltado ao lazer da população e à preservação de parte Mata Atlântica, agregando qualidade de vida aos cidadãos. Entretanto, segundo a autora, a análise do processo histórico de desenvolvimento urbano do Município demonstrou que este equipamento se situa entre duas cidades – cidade ilusão e cidade desilusão – as quais não consegue unir.

À margem anterior do equipamento, está a cidade ilusão, cenário, que se almeja divulgar e que se reproduz para alguns. Para estes o Parque da Cidade se constitui em elemento figurativo, estético e valorativo que não se almeja utilizar. À margem posterior do Parque encontra-se a cidade desilusão, de muitos, que se tenta esquecer, ignorar e para quem o parque é a antecipação de uma cidade a qual não se pertence efetivamente. Coexistem, lado a lado, cidadãos e “não cidadãos”

[...]

Nesse contexto, o Parque se torna cenário de conflitos, estigmas e deturpações do conteúdo socioambiental que convém a este tipo de área verde. O equipamento é temido, evitado, rejeitado por grande parte da população. A vastidão da sua vegetação se traduz em esconderijo, rota de fuga. A escassez de serviços e a não recuperação da área, demonstram o desinteresse da gestão pública em resgatar o equipamento ao circuito de lazer da cidade.

A partir desta visão -ainda que o Parque seja utilizado todos os dias, e com maior frequência nos finais de semana, como espaço de lazer, em sua maioria por moradores provenientes de bairros populares da cidade - pode-se afirmar que o Parque Municipal de Salvador, atende parcialmente aos objetivos de criação - entre os quais deve-se destacar a preservação da mata atlântica e da transição entre esta e as dunas, além da riqueza da flora e fauna originais, que constituíam a área em um pulmão verde para a cidade.

Além disso, acaba por valorizar as habitações de alta renda localizados nas proximidades – em decorrência da utilização do “verde” como elemento simbólico que agrega valor aos respectivos imóveis -, as quais, na maioria das vezes, sequer carecem de áreas de lazer, dado que seu poder aquisitivo que lhes faculta a possibilidade de aquisição de áreas coletivas ou particulares nas quais o bem-estar, inclusive ambiental, é privilegiado.

1.2 MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE

As palavras meio e ambiente, quando utilizadas em conjunto, costumam provocar discussões acerca da possível redundância de seus significados semânticos, com ambos representando o espaço geográfico em que se vive.

O dicionário Aurélio, no entanto, apresenta vários sentidos para a palavra meio, entre eles fazendo a observação óbvia de que meio é a metade de um inteiro,

embora também represente o lugar onde se vive. Já ambiente, para AURÉLIO (1986, p.122), é o conjunto das condições biológicas, físicas e químicas nas quais os seres vivos se desenvolvem, bem como o das circunstâncias culturais, econômicas, morais e sociais em que vive um indivíduo, podendo ainda referir-se a um espaço físico delimitado.

Ainda que em sentido amplo os significados das duas palavras possam coincidir, e dado que seu uso conjunto está amplamente sedimentado em nossa cultura, o termo será mantido para as finalidades deste trabalho, com o mesmo sentido que lhe deu o LAROUSSE (1992, p. 733):

Meio ambiente é o conjunto de fatores exteriores que agem de forma permanente sobre os seres vivos, aos quais os organismos devem se adaptar e com os quais têm de interagir para sobreviver, conjunto de condições termométricas e hidrométricas de um local.

Vale registrar, porém, a visão de José Afonso da Silva:

[...] o conceito de meio ambiente compreende três aspectos, quais sejam: Meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam; Meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído; Meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico [...] (SILVA, 2004, p. 21).

A partir desta visão, pode-se estabelecer que o estudo proposto no presente trabalho está circunscrito ao âmbito do meio ambiente, embora verse também sobre questões políticas, sociais e convivência urbana, o que o associa ao que Silva (2004) denominou de meio ambiente cultural.

Quanto ao moderno conceito de sustentabilidade, tão em voga nos dias atuais, discute-se com razoável amplitude a necessidade de preservação não apenas de determinados espaços, mas do conjunto completo da natureza, a fim de que possamos legar às próximas gerações as condições de que continuem mantendo vivo o próprio planeta.

Para os fins deste trabalho, a sustentabilidade é entendida como aquilo que articula

o uso racional dos recursos e a igualdade social, com poder de acionar culturas distintas e formas diversas de apropriação espacial, mobilizando o máximo possível de atores em prol da democratização dos investimentos públicos. Assim, a sustentabilidade deve ser vista, conforme Acselrad¹ (1999, p. 17, *apud* Novicki, 2004, p. 43)

categoria que problematiza o processo pelo qual as sociedades administram as condições materiais de sua reprodução, redefinindo os princípios éticos e sociopolíticos que orientam a distribuição de seus recursos ambientais.

Nesse diapasão, refletir a questão da sustentabilidade para o Parque Municipal de Salvador, bem como para outros parques urbanos no Brasil, implica necessariamente a participação democrática dos munícipes em sua administração, preferencialmente promovendo ações capazes de contribuir para a diminuição dos problemas ambientais do local, mantendo sempre aberto o diálogo e resgatando seu caráter público essencial.

¹Disponível em: <<http://periodicosbh.estacio.br/index.php/reeduc/article/viewFile/1985/970>>. Acesso em: 10 Dez 2016.

2 O PARQUE: BREVE HISTÓRICO E O PROCESSO DE REQUALIFICAÇÃO

Criado em 1973, através do Decreto Municipal nº 4.522, e inaugurado em 1975, o Parque da Cidade, localizado entre os bairros da Santa Cruz e do Itaigara e próximo ao bairros do Nordeste de Amaralina, preserva significativo remanescente de Mata Atlântica e restinga em uma área de 724.000 mil metros quadrados.

Figura 5 – Planta ilustrativa do Parque da Cidade



Fonte: <https://www.yelp.com.br/biz_photos/parque-da-cidade-joventino-silva-salvador?select=Ju5aYQj25ocRdzrbY6T_ozw>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

O Parque da Cidade de Salvador, embora seja de importância significativa para a conservação do que ainda resta de Mata Atlântica na região, e extremamente singular por sua interação entre aquela e a área de dunas, nunca foi classificado como Área de Proteção Ambiental, sendo um dos dez Parques Urbanos regulamentados pelo art. 277 da Lei Municipal 9069/16, que dispôs sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano da capital baiana (PDDU). O art. 276 da mesma Lei define o que é, para a municipalidade, um Parque Urbano:

Art. 276 Parque Urbano é a área pública extensa, dotada de atributos naturais, ou entronizados, significativos para a qualidade do meio urbano, para a composição da paisagem da cidade e como referência

para a cultura local, destinando-se ao lazer ativo e contemplativo, à prática de esportes, atividades recreativas e culturais da população, à educação ambiental, e eventualmente, à pesquisa científica.

Parágrafo único. Os parques urbanos poderão incluir na sua concepção trechos urbanizados, dimensionados de acordo com a extensão territorial e as características ambientais, e funcionais de cada área, e serão dotados de mobiliário e equipamentos de apoio aos usuários que favoreçam a visitação o desenvolvimento de atividades culturais e uso pleno do espaço público.

A Lei 9.985/2000 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), o qual define dois tipos de unidades de conservação: de Proteção Integral² e de Uso Sustentável³. Entretanto, os parques urbanos não são alcançados pelo escopo da referida lei. Registre-se que, embora a Lei 9.985/2000 disponha, no parágrafo 4º de seu art. 11, que as unidades de conservação da categoria de Uso Sustentável “quando criadas pelo Estado ou Município, serão denominadas, respectivamente, Parque Estadual e Parque Natural Municipal”, o Joventino Silva não recebeu a denominação “Natural”.

Quanto as características do Parque da Cidade, destaca-se o fato de tratar-se de uma área de Mata Atlântica, vegetação típica original da costa brasileira, sob risco de extinção, além de ser um dos raros encontros, e o único na cidade, entre a Mata e as dunas, razão pela qual nele se encontram diversas árvores ornamentais e

²Esse grupo é dividido em cinco categorias: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre. Seu propósito é preservar a natureza, podendo ser admitido o uso indireto de seus recursos naturais, embora as populações tradicionais não possam viver em suas áreas. De modo geral, os Parques Estaduais seguem as mesmas regras definidas para os Federais, e têm como objetivo garantir a preservação dos ecossistemas locais. Além disso, os Parques são de posse e domínio públicos, e costumam servir para a realização de pesquisas científicas e para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental e/ou recreativas, possibilitando o contato com a natureza, o que se inclui entre as atividades do turismo ecológico.

³O grupo das Unidades de Uso Sustentável é dividido em sete categorias: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva de Fauna, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural. Seu objetivo principal é garantir a conservação da natureza, ainda que permita o uso sustentável de parte de seus recursos naturais e, inclusive, a existência de terras privadas em seu interior. Uma Área de Proteção Ambiental (APA) é razoavelmente extensa, com algum grau de ocupação humana, possuindo características naturais ou mesmo culturais importantes para a qualidade de vida da população, tendo como propósito proteger e garantir a diversidade biológica e a sustentabilidade do uso dos seus recursos e disciplinar o processo de ocupação. De acordo com a Resolução nº 10/98 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, as APAs deverão ter sempre um zoneamento ecológico-econômico, que estabeleça as normas de uso, em consonância com as condições bióticas, geológicas, urbanísticas, agropastoris, extrativistas e culturais da região, devendo possuir uma zona de vida silvestre, sujeita à regulação mais rígida do que as demais.

frutíferas, tais como ipê roxo, oiti, pau paraíba, sucupira, coqueiros, dendezeiros, jaqueiras, mangueiras, sapotizeiros, bromélias e orquídeas.

Figura 6 – Pórtico de entrada



Fonte: <http://arqsc0.blogspot.com.br/2010_08_01_archive.html>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

A topografia do Parque é acidentada e seu solo, sobretudo nas cotas mais elevadas, são predominantemente arenosos, daí as dunas. O local possui uma rica fauna, a qual envolve diversos mamíferos, especialmente saguis e sariguês, além de aves, répteis e anfíbios.

O processo de expansão urbana de Salvador, e a conseqüente degradação da área remanescente da Mata Atlântica, foi impulsionada em 1967, com o início da construção da Avenida Paralela, obra principal do projeto de reforma urbana, que foi antecedida pela venda, a preços irrisórios, dos terrenos da Prefeitura de Salvador à margem da nova via, à empreiteiras e construtoras. Segundo Manoel Nascimento (2015), do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS),

Sem levar em conta as diferenças de preço determinadas pela situação geográfica e vantagens locacionais dos terrenos vendidos e igualando-os todos para chegar a um valor médio por metro quadrado, verifica-se que este valor médio, encontrado dividindo-se o valor total arrecadado pelo total de área vendida, foi de Cr\$ 2,28 por metro quadrado em valores de 1976 – se considera que em 1974 os terrenos mais baratos encontrados em 1974 na Mata Escura (Cr\$ 8/m²) e Pau da Lima (Cr\$ 4/m²), vê-se que o valor médio foi completamente irrisório.

A isto se soma outro dado, que permite verificar o impacto desta depauperação do patrimônio público sobre a formação dos grandes latifúndios urbanos. 94% das glebas vendidas em 1975 tinha menos de 5 mil m², e não representavam nem 4% da superfície total leiloadada; vistas as coisas pelo outro lado, cinco glebas apenas representavam 67% da superfície alienada; entre um e outro extremos, 29% das terras vendidas ficaram em mãos de pequenos e médios posseiros.

Com as obras e os projetos de construção, surgiram bairros como o Imbuí, acentuando a degradação da área remanescente da Mata Atlântica, cujos poucos resquícios ainda ajudam a valorizar a região. Outros bairros surgiram a seguir, especialmente voltados para abrigar a população de baixa renda, mas em locais menos favorecidos pela natureza e sempre colocados em menor prioridade pelos poderes estabelecidos. Nesse contexto, alguns poucos remanescentes da Mata Atlântica foram precariamente preservados em Parques Municipais, entre os quais o de São Bartolomeu, no Subúrbio Ferroviário, o de Pituaçu, na orla Norte, e o que se refere ao objeto deste estudo: o Parque da Cidade, o qual faz parte do grande centro econômico da capital baiana e se constitui em uma grande e belíssima área, com mais de 70 ha (hectares), mesclando remanescentes de Mata Atlântica e restinga, segundo informações do site da Prefeitura de Salvador⁴, que registra assim a sua história:

Anteriormente, as terras que hoje compõem o Parque pertenciam a Manoel Dias da Silva e foram herdadas por Joventino Pereira da Silva, constituindo-se na antiga Fazenda Pituba. Em 21 de abril de 1919, com o projeto do engenheiro Theodoro Sampaio, foi lançada a Planta de Arruamento da "Cidade da Luz" nos terrenos da fazenda. Com a urbanização do bairro da Pituba, nos anos 70, Joventino Silva doou à Prefeitura a área do Parque, com aproximadamente 1.400.000 metros quadrados. Este foi inaugurado em 1975, pelo então prefeito Clériston Andrade, sendo governador da Bahia Antonio Carlos Magalhães.

Após uma série de intervenções realizadas pela Prefeitura do Salvador, em parceria com a Petrobras, o Parque da Cidade, completamente reurbanizado, foi entregue à população, em 12 de outubro de 2001, pelo prefeito Antonio Imbassahy, com as presenças do senador Antonio Carlos Magalhães e do governador César Borges.

⁴ Disponível em: <http://www.pc.salvador.ba.gov.br/pchistorico.htm>. Acesso em: 24 Out 2016.

Apesar de dispor de uma área razoavelmente extensa, o entorno do Parque sofreu um processo de crescimento e especulação imobiliária bastante intenso - como se observa na imagem abaixo -, desde sua criação, tendo culminado com a redução do tamanho original, o que significa degradação do espaço natural e, conseqüentemente, problemas de infraestrutura e de ordem política e legal.

Originalmente, a área do Parque se estendia até o bairro de Brotas, mas a área do fundo, no entanto, foi paulatinamente depredada e invadida, dando espaço à criação das localidades de Santa Cruz, Areal e Nova República.

No início da década de 1970, tão logo houve a doação da área para a Prefeitura, a população vizinha iniciou o processo de invasão, que culminou com a redução da área para aproximadamente a metade do original, que era de 1,4 milhões de m², restando atualmente apenas 720.000 m², comprimidos entre os bairros da Pituba, Itagira e o Nordeste de Amaralina.

Figura 7 – O Parque e seu entorno



Fonte: <<http://www.sucop.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/100-prefeitura-entrega-parque-da-cidade-totalmente-recuperado>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

Tem-se então que as áreas protegidas, incluindo entre elas os parques metropolitanos, e especialmente o Parque Municipal de Salvador, refletem o modelo contraditório em que foram planejados e implementados, o qual resultou numa separação entre a necessidade de conservação e o fator, acentuando os problemas ambientais dificultando sua própria existência. Segundo a União Mundial para a Conservação da Natureza (UICN, 1994, p. 7), área protegida é conceituada como

área terrestre e/ou marinha especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, manejados por meio de instrumentos legais ou outros instrumentos efetivos.

Figura 8 – Vista aérea do Parque da Cidade



Fonte: <http://www.2043002008_d4a05256af>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

No entanto, tais áreas estão intrinsecamente ligadas a questões imobiliárias, políticas, sociais e econômicas, que lhes dão novos significados. Desta forma, elas são utilizadas nas cidades e metrópoles como sinônimo de qualidade de vida e comumente vendidas como mercadoria aos detentores do consumo.

Foi nesse contexto que o Parque Municipal de Salvador foi criado, conforme exposto

acima, sendo sua área parte da antiga Fazenda Pituba, a qual foi loteada para venda, com exceção deste percentual, convenientemente doado, tanto como medida de preservação ambiental, como para valorização do restante dos lotes, seguindo o exemplo de áreas protegidas, parques públicos, em diversos países. Desta forma, o Município acaba impondo uma Unidade de Conservação sem considerar o contexto socioeconômico e as reais necessidades da população do seu entorno, ou do eventual público usuário.

O Parque abrigou, durante tempo razoável, atividades que atraíam grande público, especialmente aos domingos, quando a Prefeitura organizava shows musicais e espetáculos artísticos. (Figura 5). Entretanto, a municipalidade não se mostrava devidamente capaz de oferecer a segurança desejada, a higiene necessária ou tampouco a sombra esperada, dado o estado de degradação ambiental de seu espaço central, onde nem mesmo a grama se sustentava condizentemente, o que sujeitava os visitantes a mau cheiro, sol escaldante e a diversas outras deficiências, especialmente aquelas ligadas ao conforto e higiene. (Figura 6).

Desse modo, apesar da importância desse Parque no contexto urbano e ambiental da cidade, ele encontrava-se em estado de abandono, tanto pelo poder público quanto pela população soteropolitana, em decorrência de alguns fatores, podendo-se destacar a falta de segurança pública e de infra-estrutura.

Em dezembro de 2013 o Parque foi fechado para reforma, tendo a ordem de serviço sido assinada apenas um ano depois. Em meados de outubro de 2014 a imprensa local noticiava que as obras de reforma do parque seriam iniciadas no prazo de quinze dias, após a assinatura da Ordem de Serviço à empresa que foi a vencedora da licitação implementada pela Prefeitura.

Figura 5 – Show realizado no Parque da Cidade – 2008 (antes da reforma)



Fonte: < <http://fotografandosalvador.blogspot.com.br/2008/05/parque-da-cidade.html>>. Acesso em 22 de março de 2017.

Figura 6 – O Parque degradado (antes da reforma)



Fonte: < <http://atarde.uol.com.br/bahia/salvador/noticias/parques-vaao-receber-r-22-milhoes-para-acoos-de-recuperacao-1577967>>. Acesso em 22 de março de 2017.

Parque, por exemplo, contou com show musical que atraiu mais de cinco mil pessoas.⁵⁵ (Figura 8). De acordo com os organizadores da programação cultural de inauguração do parque, cerca de 200 mil pessoas passaram pelo local naquele final de semana, conforme noticiado no Jornal A Tarde de cinco de junho de 2016.

Figura 8 – Show no Parque da Cidade – 2014 (após reforma)



Fonte: <<http://www.correio24horas.com.br/single-entretenimento/noticia/em-show-gratuito-saulo-lota-parque-da-cidade/?cHash=ddb8f6fe075c9fa78edcf9cbf3f061c3>>. Acesso em 01 de abril de 2017.

Após a recente inauguração, uma tradicional feira de produtos orgânicos na cidade, que já existia há onze anos, passou a ocorrer no estacionamento do Parque da Cidade, semanalmente (quintas feiras, à partir das três horas da madrugada,

⁵⁵ Segundo o site “Informe baiano”, o mesmo público estimado para a apresentação de Luiz Caldas, na programação de fim de ano.

estendendo-se até as nove horas da manhã), atendendo à população do entorno e aos visitantes do parque.

Recentemente, por ocasião do aniversário de fundação do município, ocorreu também no local a Feira de Talentos e Artesãos da Bahia, em que o público pode conferir de perto bolsas, vestidos, tiaras, roupas sapatos, crochê e outros artigos artesanais, além de trabalhos artísticos com materiais recicláveis, bem como um evento de Food Truck, com variedades de pratos a preços acessíveis.

Figura 9 – Anfiteatro Dorival Caynni



Fonte:

<https://www.apontador.com.br/local/ba/salvador/enderecos_empresariais/C404544914254Q2540/anfiteatro_dorival_caymmi.html>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

O anfiteatro Dorival Caymmi também foi concluído e sua capacidade foi duplicada para mil e quinhentas pessoas. (Figura 9). Da mesma forma, as quadras tiveram seu processo de revitalização concluído, assim como a quantidade de banheiros foi duplicada. Também foi implantado o Skate Park, composto por arquibancadas, e a pista de Skate com padrões internacionais, inspirados em projetos da Califórnia, nos

Estados Unidos da América, possibilitando assim a realização de competições internacionais. (Figura 10).

Figura 10 – Skatepark (Pista concluída)



Fonte: <<http://belote.eng.br/blog/2016/06/09/skatepark-parque-da-cidade-salvador/>> Acesso em 22 de novembro 2016.

Figura 11 – Novas estruturas do Parque



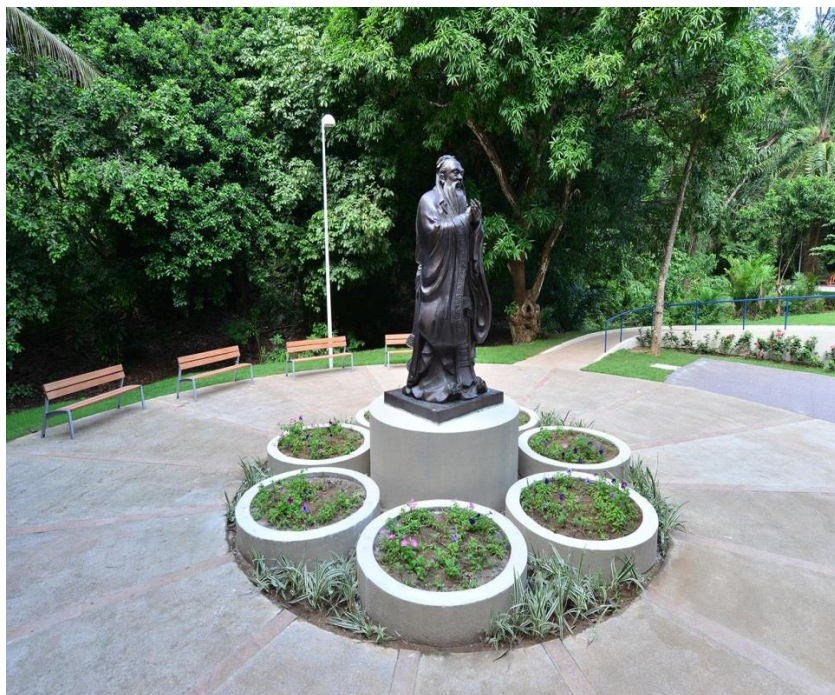
Fonte: <<http://newsinfoco.com.br/2016/06/03/prefeitura-de-salvador-entrega-novo-parque-da-cidade-neste-sabado-04/>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

Figura 12 – Área Infantil – (após reforma)



Fonte: <https://www.yelp.com.br/biz_photos/parque-da-cidade-joentino-silva-salvador?select=iLzlcOJegYDAxmL3bSO_2oA&reviewid=2G4ljoNkgfj22SmYaeKjw>. Acesso em 22 de março de 2017.

Figura 13 – Praça de Confúcio



Fonte: <<http://www.sucop.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/100-prefeitura-entrega-parque-da-cidade-totalmente-recuperado>>. Acesso em 22 de novembro 2016.

Também foi implantada a praça de Confúcio, que deverá ser usada para atividades de relaxamento e meditação. Essa praça abrigará a estátua do seu homenageado, um presente do governo chinês. (Figura 13).

A estação de ginástica encontra-se igualmente implementada e possui aparelhos específicos para idosos e portadores de necessidades especiais. Prevê-se ainda a construção de uma ciclovia de três quilômetros de extensão e uma pista de corrida e caminhada, além da implementação do projeto de paisagismo, que visa plantar sessenta e cinco árvores, havendo previsão para colocação de piso tátil, o que se faz extremamente necessário para a acessibilidade de portadores de deficiência visual. (Figura 14).

Figura 14 – Equipamentos de ginástica ao ar livre



Fonte: Evandro Veiga/CORREIO.

Figura 15 – Nova praça infantil (após reforma)



Fonte: <<http://g1.globo.com/bahia/noticia/2016/06/parque-da-cidade-em-salvador-e-reaberto-apos-2-anos-em-obras.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

Segundo dados contidos nas notícias, a primeira fase da obra seria a derrubada de um muro que separa o parque da comunidade do Alto da Santa Cruz. Contudo, de acordo com a administração do parque, a área do entorno precisa ser preservada em toda sua extensão, e por isso não ocorrera a derrubada do muro, evitando assim depreciação do patrimônio público e prevenindo qualquer forma de invasão.

Quanto aos recursos financeiros para o projeto de requalificação, o custo previsto inicialmente era de R\$ 2 milhões. Entretanto, ao final, teve custo informado pela SUCOP⁶ de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais):

As obras de reforma do espaço, que foram administradas pela Superintendência de Obras Públicas – Sucop- custaram R\$ 14 milhões, dos quais R\$ 5 milhões de investimento da Petrobrás. Essa obra, comentou o superintendente da autarquia, Almir Melo Jr., vem se juntar às inúmeras obras de tal magnitude, a exemplo das orlas da Barra, Rio Vermelho, Piatã, Itapuã, São Tomé de Paripe, Itacaranha, construção de mercados municipais, de quadras de esporte, requalificação de vias e contenção de encostas, realizadas pela administração ACM Neto, demonstrando a preocupação com a melhoria da qualidade de vida dos habitantes de Salvador.

⁶ Disponível em: <<http://www.sucop.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/100-prefeitura-entrega-parque-da-cidade-totalmente-recuperado>>. Acesso em 18 Ago 2016.

Quanto à questão ambiental, um dos grandes problemas do Parque era a situação do esgoto que o atravessa, e que periodicamente invadia os canais e fluxos de água ali existentes. Para quem visita o parque atualmente, a área em que se percebia maior volume de esgoto não existe mais, porque, a exemplo de outras áreas na cidade em que rios ou cursos d'água se tornaram canais de esgoto, o do parque foi drenado e coberto por uma grande área verde, levando o problema a ser tratado a posteriori, após o lançamento no mar.

Figura 16 – Obras de saneamento (durante a reforma)



Fonte: < <http://www.bocaonews.com.br/noticias/politica/politica/100880,novo-parque-nao-e-um-favor-da-petrobras-dispara-neto.html>>. Acesso em 22 de novembro de 2016.

Outro ponto a ser destacado no projeto de requalificação do Parque, quanto à questão ambiental, refere-se à não renovação do convênio com a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (COPPA). Esta Companhia tinha como objetivo principal realizar ações de proteção do Parque e a promoção de ações de educação ambiental, de modo que a própria comunidade possa auxiliar na proteção das

florestas e dos mananciais. As ações abrangiam a realização de palestras e o monitoramento das visitas, com o propósito de informar as pessoas e transmitir conhecimentos ecológicos e científicos.

Historicamente, o governo Getúlio Vargas, publicou o Código Florestal, em 1934, permitindo que os Estados e Municípios fiscalizassem as florestas existentes. Na Bahia, a guarda florestal só foi criada trinta anos após, pelo Decreto Estadual 19.133/64, com o objetivo de vigiar e proteger os mananciais de água que abasteciam Salvador e a região metropolitana. A Guarda Florestal da SAER nasceu vinculada à Secretaria de Segurança Pública e sob o comando da Polícia Militar. A Guarda, porém, foi extinta em 1971 e apenas ao final daquela década, em agosto de 1979, foi criada a Companhia de Polícia Florestal – CiaPFlo, pelo Decreto Estadual 26.830/79.

Em 1993 o Decreto Estadual 263 alterou seu nome para Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (COPPA), e incluiu em seu artigo 2º a missão de “[...] exercer, com exclusividade, o policiamento ostensivo fardado, preventivo e repressivo, visando à preservação da vida no meio ambiente e tendo por jurisdição todo o território do Estado da Bahia”. No artigo 3º foi definida a competência da COPPA, para atuar, sistematicamente, com vistas a:

I - Inibir e/ou coibir qualquer tipo de ação predatória que comprometa os recursos naturais indispensáveis à sobrevivência de espécies animais e vegetais;

II - Executar, nos limites da sua competência ou por delegação, a política do Governo, referente à proteção ao meio ambiente, à proteção das reservas naturais e à utilização adequada do solo, tendo em vista sua conservação;

III - Manter a fiscalização permanente dos recursos ambientais, compatibilizando-os com o desenvolvimento econômico e com a proteção do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

IV - Promover e colaborar para o desenvolvimento de atividades de educação ambiental na formação de uma consciência coletiva, conservacionista e de valorização da natureza e da qualidade de vida;

V - Fiscalizar, nos limites de sua competência ou por delegação, a exploração dos recursos minerais e hídricos, assim como os processos industriais ou não de extração, beneficiamento, transformação e

transporte de produtos que, pela sua natureza química, física ou biológica, possam causar danos ao meio ambiente;

VI - Fiscalizar a observância das normas relativas à preservação da fauna e flora, do transporte de seus espécimes, assim como as decorrentes das legislações florestais e pesqueira;

VII - Manter arquivo de cadastro atualizado, em banco de dados ou outro processo similar, com as informações essenciais ao cumprimento de sua missão;

VIII - Estabelecer cooperação técnica e científica com instituições nacionais ligadas à proteção do meio-ambiente;

IX - Atuar em conjunto com os setores de planejamento, nas situações de risco ao meio ambiente urbano, provocado por empreendimentos imobiliários, funcionamento de indústrias ou adensamento demográfico desordenado.

Atualmente, o policiamento ambiental da COPPA é realizado em três frentes: A Inteligência, que investiga crimes ambientais e verifica a veracidade de eventuais denúncias; a Repressiva, que realiza ações visando prender em flagrante eventuais autores de crimes ambientais e verifica a extensão do dano ambiental causado; e a Preventiva, que realiza patrulhamentos ambientais ostensivos em ecossistemas vulneráveis e/ou importantes socioambientalmente e ações de educação ambiental.

Para atingir estes objetivos, a COPPA criou o Núcleo de Estudos Ambientais (NEA), que tem o propósito de planejar e desenvolver ações de educação ambiental, formando, para tanto, policiais militares ambientais, qualificando os serviços que estes desenvolveriam, bem como ofertando cursos à comunidade, além de, em conjunto com discentes e docentes universitários, efetivar pesquisas e gerar conhecimento na área de proteção ambiental.

Assim, a COOPA foi apropriadamente implantada no Parque Municipal Joventino Silva, onde atuava, ainda que com restrições financeiras e de pessoal, na prevenção de crimes, na educação socioambiental e na proteção ao espaço, demonstrando, ao longo dos anos em que teve instalada uma guarnição no local, ser de fundamental importância para a coletividade. Nesse sentido, faz-se necessário que a Guarda Municipal, que substituiu a COOPA seja devidamente treinada para suprir as atividades que a mesma desempenhava em relação a proteção ambiental.

3 A QUESTÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO DO DIREITO

3.1 HISTÓRICO DAS LEIS AMBIENTAIS BRASILEIRAS

Este trabalho apresenta um estudo que retrocedeu no tempo até antes da descoberta de nosso país, em função de que as leis então vigentes em Portugal, as Ordenações Manuelinas, passaram a vigorar em nosso território; para verificar as poucas e esparsas leis que tentavam, de alguma forma, proteger a fauna e a flora locais, ao longo dos séculos, muito embora seja historicamente comprovado que o Brasil teve sua natureza devastada, em busca de riquezas.

É notório que existem lacunas no corpo de Leis que deveria reger as formas como os seres humanos se relacionam com a natureza local, especialmente porque a preocupação com a preservação dos recursos naturais, e com a qualidade de vida proporcionada pela manutenção de tais recursos, incluindo-se os parques públicos, é assunto bastante recente, mais ainda quando se refere às políticas nacionais ou transnacionais que digam respeito ao meio ambiente.

Há uma série de fatores que dificultam a construção de uma teoria legal que dê conta de todas as possibilidades de agressão ambiental, com a mensuração da penalização adequada ao caso de procrastinação na recuperação dos espaços públicos e a configuração da inconstitucionalidade por omissão.

As formas de equalização ou proporcionalidade das penas, quando há concorrência de múltiplos agentes, ou da reparação dos danos, quando há mais de um prejudicado, ou em que o prejuízo seja coletivo ou inexista uma vítima definida, são exemplos de problemas de difícil solução.

A bibliografia disponível sobre o tema, especialmente por tratar-se de assunto relativamente novo, ganhou maior repercussão, no Brasil, a partir da Conferência Internacional denominada “Rio 92”. Além disso, alguns trabalhos acadêmicos recentes discorrem sobre o tema, e serviram de base para este estudo.

Neste item serão analisados também os fundamentos legais da tipificação nos crimes de lesão ao meio ambiente, a lógica do nexos causal nos crimes de lesão ao meio

ambiente quando originários de agentes ou órgãos públicos e a possibilidade de responsabilização cível e penal, desembocando na necessidade de intermediação da Justiça, bem como as formas de ressarcimento e os beneficiários deste, quando da condenação de órgãos públicos por danos ambientais.

Para dar conta de responder a estas questões, cabe inicialmente rever os conceitos acerca de tudo que envolva juridicamente o problema, desde a concepção daquilo que é de fato, considerado como crime, quais as suas previsões legais em nosso sistema de leis e como têm sido tratados pela justiça brasileira os delitos relacionados a prejuízos ao meio ambiente. Por extensão, há que se rever também as teorias acerca das formas de imputação de culpa aos agentes causadores dos danos, bem como os critérios adotados para a sua punição.

É sabido que toda ação que causar poluição, que resulte em prejuízo à saúde ou ao meio ambiente, ou que provoque a mortandade de animais ou a destruição da flora, é considerada crime ambiental. Obviamente, as possibilidades de prejuízo ao meio ambiente são inúmeras, passando pela caça ou pesca ilegais, criação de gado em reservas, desmatamento, garimpo e extração ilegal de madeira ou produtos.

Ao escopo deste trabalho, no entanto, importam tão somente os danos ao meio ambiente, quando praticados, ao menos em teoria, por agentes ou órgãos públicos e, particularmente, se mantiverem relação com o Parque da Cidade de Salvador, na Bahia.

3.2. DEFINIÇÃO DE MEIO AMBIENTE

Existem diversas definições científicas e legais sobre o conceito de meio ambiente. LIMA E SILVA (1999), em seu Dicionário brasileiro de ciências ambientais, o descreve como sendo o “conjunto de fatores naturais, sociais e culturais que envolvem um indivíduo e com os quais ele interage, influenciando e sendo influenciado por eles”. O Estado da Bahia, através do Decreto Nº 28.687, de 11 de fevereiro de 1982, apresentou a seguinte definição:

Art. 2º - Considera-se ambiente tudo o que envolve e condiciona o homem, constituindo o seu mundo, e dá suporte material para a sua vida biopsicossocial.

Parágrafo Único - Serão considerados sob esta denominação, para os efeitos deste regulamento, o ar e a atmosfera, o clima, o solo e o subsolo, as águas interiores e costeiras, superficiais e subterrâneas, e o mar territorial, bem como a paisagem, a fauna, a flora e outros fatores condicionantes da salubridade física e social da população.

O Decreto Nº 7.639, de 28 de julho de 1999, que revogou a Lei 28.687, manteve o mesmo texto, mas o Decreto Nº 7.967, de 05 de junho de 2001, que revogou a Lei 7.639, alterou-o, utilizando a mesma redação da Lei Federal Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que, em seu Artigo 3º, Inciso I, define o meio ambiente como sendo "o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, socioeconômicas e culturais que permitem, abrigam e regem a vida em todas as suas formas". Explica-se a menção à Lei como sendo parte integrante do meio ambiente pelo fato de que as normas legais também envolvem e condicionam o homem, influenciando seu comportamento.

Posteriormente, o Decreto nº 11.235, de 10 de outubro de 2008, revogou a Lei 7.969 e substituiu aquele texto, excluindo a menção à Lei e colocando em seu lugar as condições socioeconômicas e culturais e inovando ao incluir o ambiente artificial, explicando o meio ambiente como sendo

[...] a totalidade dos elementos e condições que, em sua complexidade de ordem física, química, biológica, socioeconômica e cultural, e em suas inter-relações, dão suporte a todas as formas de vida e determinam sua existência, manutenção e propagação, abrangendo o ambiente natural e o artificial.

A Constituição Federal estabelece os direitos e deveres do cidadão e do Estado referentes ao meio ambiente no seu Capítulo VI, mas sem apresentar uma definição específica:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988 - Capítulo VI - Art. 225).

3.2.1 Responsabilidade Civil Ambiental

A Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabeleceu o conceito de agente poluidor e legitimou o Ministério Público para atuar na defesa do meio ambiente, além de inovar ao determinar a responsabilidade objetiva nos delitos ou crimes ambientais, nos quais a teoria do risco passou a ser adotada, significando que não é elemento fundamental da peça acusatória a comprovação da ilicitude do ato nem da culpa do agente causador, conforme a redação do Artigo 14, § 1º:

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores.

§ 1º. Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

A leitura deste artigo conduz à constatação de que bastaria a comprovação da existência do nexo de causalidade entre a conduta do agente, seja ela uma ação ou omissão, e o dano causado, ou seja: a comprovação de que o prejuízo decorreu em função de certa atividade.

Quatro anos após a promulgação desta norma, surgiu a Lei 7.347, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, e outros. Este dispositivo legal inovou ao permitir a responsabilização do agente causador de prejuízos ambientais, para que, além da possível condenação pelos danos patrimoniais, ele responda ainda pelos danos morais.

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio ambiente;

Esta Lei ampliou as possibilidades de propostas de ações públicas, incluindo a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, as autarquias, empresas públicas, fundações e algumas espécies de sociedades.

3.2.2 Responsabilidade Penal Ambiental

Em 1998, foi promulgada a Lei nº 9.605/98, que disciplina os crimes ambientais, ancorada na própria Constituição, que coloca o meio ambiente entre os direitos fundamentais do cidadão e determina, em seu Artigo 5º, Inciso XLI, que “a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais”, incluindo a responsabilidade penal na esfera dos delitos ou crimes ambientais, estabelecendo sanções e exigindo reparação dos danos causados.

Segundo o Artigo 21º da mesma Lei, as pessoas jurídicas podem receber penas de multa, de restrição de direitos e de prestação de serviços, podendo ser imposta a suspensão parcial ou total das atividades ou a interdição do negócio, além da proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber vantagens.

As empresas podem ainda serem obrigadas, segundo o Artigo 23º, a custearem programas ou projetos ambientais, a recuperarem áreas degradadas, a manterem espaços públicos ou a contribuir materialmente com entidades culturais ou ambientais públicas.

O Artigo 24º prevê penalização mais séria ainda, qual seja: a decretação da liquidação forçada da pessoa jurídica, caso seja comprovado que ela permitiu, facilitou ou ocultou a prática de crimes ambientais.

3.3 OS PRINCÍPIOS GERAIS

A. Princípio do Direito Humano Fundamental: O artigo 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 afirma:

todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se

ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (idem, *Ibidem*).

Trata-se de um direito difuso, dado que o meio ambiente pertence à coletividade e a sua proteção é um direito humano fundamental, firmado na Declaração de Estocolmo⁷, em 1972, e na Declaração do Rio, em 1992.

B. Princípio Democrático - Todos têm direito à informação e à participação na elaboração de políticas públicas ambientais, bem como aos mecanismos judiciais que garantam seu cumprimento.

3.4 OS PRINCÍPIOS DO DIREITO AMBIENTAL

A atual Constituição Brasileira, indubitavelmente, assentou seu poder no sistema de princípios, influenciando no ordenamento jurídico como um todo, levando o operador do direito a analisar a tipificação dos delitos por esse viés.

Os princípios são as ideias centrais do ordenamento jurídico, conferindo-lhe lógica, harmonia, racionalidade e coerência, permitindo seu entendimento mais amplo e melhor aplicação das normas, sendo hierarquicamente superiores a estas.

Os princípios do Direito Ambiental, analogamente, determinam a coerência entre todas as normas jurídicas que compõem o sistema legislativo ambiental, fornecendo as diretrizes que permitem compreender como a proteção do meio ambiente é vista na sociedade e esclarecendo a autonomia deste ramo específico em relação ao Direito como um todo.

a. Princípio da Responsabilidade - O § 3º do artigo 225 da Constituição Federal Brasileira de 1988 afirma:

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.

⁷ Documentos resultantes das Conferências das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, na Suécia e no Brasil.

Trata-se, portanto, de direito objetivo, sujeitando o infrator a sanções cíveis, penais ou administrativas.

b. Princípio da Precaução - Assegura que o meio ambiente somente poderá sofrer intervenções quando houver a certeza que não ocorrerão reações adversas, como por exemplo a avaliação prévia dos efeitos e da viabilidade da implementação de determinado projeto que possa causar algum impacto ambiental.

c. Princípio da Prevenção: Semelhante ao anterior, firma a exigência de licenciamento ambiental e de estudo de impacto ambiental dos projetos, quando os danos já são conhecidos e inevitáveis.

d. Princípio do Poluidor Pagador: Estabelece que o infrator seja obrigado a pagar pela poluição causada ou que pode ser causada, e está assentado no artigo 14, § 1º, da Lei 6938/81, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que reza:

§ 1º. “Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade.”

e. Princípio do Usuário Pagador: Estabelece que todo aquele que utilizar recursos ambientais deve suportar seus custos, sem prejuízo do Princípio da Responsabilidade.

f. Princípio do Equilíbrio: Afeito à administração pública, que deve analisar as possíveis consequências de determinada intervenção no meio ambiente, adotando a solução que garanta o desenvolvimento sustentável.

g. Princípio do Limite: Também afeito à administração pública, que deve definir parâmetros mínimos para casos como destinação final de resíduos sólidos, hospitalares e líquidos, emissões de partículas, ruídos, sons, etc., visando a garantir o desenvolvimento sustentável.

3.5 A HISTORICIDADE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

É importante frisar que existe, em nosso país, em matéria de leis ambientais, um vasto manancial de normas esparsas que, no entanto, não formam um conjunto coeso, capaz de debelar satisfatoriamente as dúvidas existentes.

A primeira legislação incidente sobre o povo brasileiro foi o conjunto das Ordenações Afonsinas, promulgado pelo Rei D. Afonso V, em 1446, que incluía o Direito Canônico, o Direito Civil, os Direitos Régios e sua cobrança, a jurisdição dos donatários, as prerrogativas da nobreza, e ainda uma legislação especial para Judeus e Mouros⁸.

O direito ambiental estava esparso em diversos capítulos, proibindo e prevendo penas para o corte deliberado de árvores frutíferas ou, como no título LIV do Livro V, que apenava o autor do furto das aves igualmente ao de qualquer outro furto. Este conjunto de Leis vigorou até o ano de 1521, quando entraram em vigor as Ordenações Manuelinas, conjunto de Leis promulgado pelo rei Dom Manuel I.

Em 1603, já sob o reinado de Felipe II, surgiram as Ordenações Filipinas, nova compilação de Leis que ampliou o leque das normas referentes às questões ambientais, e ainda que não lhes dedicasse um capítulo exclusivo, reuniu a maioria delas no último dos seus cinco livros, do qual é exemplo mais conhecido entre nós o título LXXV, acerca “dos que cortam árvores de fruto ou sobreiros ao longo do Tejo”. Dois anos após a publicação destas Leis, foi promulgada uma lei de cunho ambiental especialmente feita para o nosso país: o Regimento do Pau-Brasil, que exigia autorização expressa do Rei para que se pudesse cortar esta espécie de árvores, tornando-se nossa primeira Lei de proteção florestal.

Mas o que certamente mais contribuiu para a manutenção da divulgação destas Ordenações através dos séculos, não foi o fato de que muitas delas, apesar de diversas vezes alteradas, continuaram a valer em nosso território até 1916, quando surgiu o Código Civil, mas sim a constatação de que ser degredado para cá, naquela época, era muito mais humilhante do que ser mandado para a África.

⁸ Os portugueses e espanhóis chamavam de "mouros" a todos os invasores Muçulmanos, a partir do Sec. VII.

De acordo com as regras gerais da responsabilidade civil, é possível existir condenação sempre que for comprovada a existência de culpa. Mas torna-se mais difícil julgar quando não houver meios que proporcionem a identificação do culpado. Há um sem número de circunstâncias possíveis, mas não existem regras específicas para cada uma delas, embora seja tácito que a Justiça não se deva furtar ao julgamento.

Para que qualquer um dos membros desse grupo de pessoas pudesse ser julgado, seria necessária a comprovação da existência de nexos de causalidade entre o ato gerador de responsabilidade civil e autor físico. Em não existindo esta possibilidade, chega-se ao paradoxo de não poder a vítima cobrar seus direitos e serem, ela e a sociedade, ressarcidas pelos danos.

Em se tratando de Direito Ambiental, quando analisado o cabedal de Leis brasileiras sobre o assunto, constata-se a ineficiência do conjunto de regras que norteiam os procedimentos para o correto embasamento no nexos causal, incorrendo em risco de ocorrer inimizabilidade dos agentes.

É requisito para a existência de crime a ocorrência de um fato típico e antijurídico, ou seja: o fato tem que estar escrito na Lei e ter sido descumprido de forma idêntica ao que a norma proíbe, senão a pessoa poderá fazer tudo aquilo que a Lei não proibir, conforme Inc. II do Art.5º da Carta Magna: “Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.”

3.6 O CENÁRIO INTERNACIONAL E O DIREITO COMPARADO

Em meio às inovações tecnológicas disponibilizadas pelo Modernismo, impulsionadas pela máquina a vapor, pelo motor a gasolina, pela eletricidade e tantas outras, os governos de um século atrás não tinham, ou ao menos não demonstravam ter, grandes preocupações com a preservação do meio ambiente, que ainda parecia inesgotável, salvo, é claro, pela adoção de reservas ambientais que começaram a ser demarcadas em alguns poucos países.

Antes de eclodirem as guerras mundiais, algumas instituições internacionais costumavam tratar certos problemas, tal como condições de saneamento e poluição das águas, mesmo em países subdesenvolvidos. A observação de que as cidades tinham potencial poluidor, capaz de prejudicar até mesmo o abastecimento de água, auxiliou a provocar mudanças na visão de muitas instituições internacionais, com algumas delas vindo a desenvolver e implementar programas de recuperação e conservação ambiental, e até mesmo a propor ações e negociações internacionais para a implantação de tais programas.

Pode-se mesmo considerar que o movimento ambientalista teria surgido na Inglaterra, onde também eclodiu a Revolução Industrial, pois as mudanças de visão e atitude em relação à flora e fauna pela sociedade inglesa foi bastante influenciada pelo pensamento científico que surgia e pelo próprio comportamento da sociedade em relação à degradação dos ambientes naturais em função do avanço da indústria.

Tal movimento repercutiu na América do Norte, onde, em 1872, surgiu a primeira área protegida no mundo: o Parque Nacional de Yellowstone, tão grande que está localizado em três estados vizinhos: Wyoming, Montana e Idaho, nos Estados Unidos, país onde o movimento de proteção à natureza dividiu-se em duas correntes distintas, embora não excludentes entre si: a do preservacionismo, que busca garantir a existência e manutenção de áreas e ecossistemas em seu estado natural, ainda que admita o uso restrito de suas áreas em atividades de educação e lazer; e a do conservacionismo, que parte do conceito de que os recursos naturais precisam ser explorados de modo racional e inteligente, sem deterioração.

O movimento ambientalista diversificou-se, especialmente em função das novas políticas, a partir da década de sessenta do século passado, bastante após a segunda guerra. Foi nesta época que Rachel Carlson tornou-se referência para o movimento ecológico, divulgando ideias que ultrapassavam os conceitos de preservação e conservação, ao demonstrar que, os padrões de crescimento econômico dos países desenvolvidos e em desenvolvimento geravam diversos problemas ambientais. Diante deste novo contexto, surgiu no mundo uma nova espécie de ambientalismo, centrado em valores culturais, éticos, sociais e políticos, e que buscava reformular os modelos de desenvolvimento então aplicados.

Nesta mesma década, caracterizada como um período de grande desenvolvimento econômico e tecnológico foi idealizado três grandes marcos de política ambiental, de alcance internacional. O marco inicial foi a ideia de desenvolvimento sustentável em contraposição ao crescimento econômico ilimitado, apresentado em Paris, no ano de 1968, na “BiosphereConference”, e posteriormente definido no Relatório Brundtland, da Organização das Nações Unidas, como aquele capaz de atender “as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades” (BRANDAO, 2012, p. 36).

A criação da Lei de Política Ambiental Americana, em 1969, prevendo a necessidade Avaliação de Impacto Ambiental - AIA, e incluindo como obrigatoriedade, nos processos de tomada de decisões políticas, a variável ambiental na análise de projetos que viessem a intervir no meio ambiente, foi o segundo grande marco.

O terceiro deles ocorreu também no ano de 1968, com a criação do chamado “Clube de Roma”, que agrupou cerca de trinta cientistas, de ao menos dez países desenvolvidos, todos eles interessados em discutir a questão do ambiente e sua preservação futura. A proposta do Clube era analisar as consequências do modelo de crescimento em vigor na época, estudando fenômenos como o rápido crescimento das populações das cidades, a escassez e finitude dos recursos naturais não-renováveis, o ritmo de aceleração da industrialização e, obviamente, a degradação ambiental.

O Relatório do Clube de Roma, denominado “Os Limites do Crescimento”, oferecido ao público em 1972, despertou amplo interesse e influenciou a entrada dos Estados-membros na discussão, sendo utilizado como base de debate na I Conferência da Organização das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, ocorrido naquele mesmo ano, em Estocolmo, na Suécia, a qual tornou-se a primeira conferência sobre o Meio-Ambiente dirigida pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Daquela reunião resultou o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), cujo alicerce era dar maior visibilidade aos problemas ambientais então percebidos, e resultando em que os países participantes acertassem um plano de

ações para cooperação contra poluição. O Brasil não apenas participou do encontro, mas destacou-se como um dos líderes desenvolvimentistas, auxiliando a impedir quaisquer decisões pragmáticas e/ou mandatórias, especialmente porque havia conflito de interesses entre países desenvolvidos e outros em desenvolvimento.

Já no ano seguinte, em Washington, nos Estados Unidos, aconteceu a “Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora” (CITES), na qual a maioria dos países-membros da ONU assinou um acordo acerca do comércio de plantas e animais em ameaça de extinção, que entraria em vigor no ano de 1975, e determinava que encontros bianuais retificariam a lista de espécies ameaçadas.

No ano de 1983, foi criada pela Assembleia Geral da ONU a Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED), a qual foi presidida pela primeira-ministra Norueguesa Gro Harlem Brundtland, que ofereceu o “Relatório Brundtland”, na Conferência da ONU sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, em 1986.

O relatório alertava que as políticas de curto prazo punham em risco todo o ecossistema, e divulgava ideias como “desenvolvimento sustentado” e “nova ordem mundial”. O documento também levantou reflexões relativas à escassez de energia e recursos naturais, citava a miséria atual e futura de muitos povos e a degradação de ambientes naturais, devido, em grande parte, à poluição industrial, havendo necessidade de mudança de hábitos de produção e consumo, e fazia diversas recomendações às nações.

Entre estas, havia a diretiva para que fossem efetivadas mudanças institucionais e legais objetivando o desenvolvimento sustentável, reduzindo a pobreza e os padrões de consumo excessivo, de modo a garantir melhores condições de vida e uma natureza equilibrada para esta e para as próximas gerações. No ano de 1987, em Montreal, no Canadá, 24 (vinte e quatro) países assinaram um acordo de proteção à camada de ozônio, responsável por filtrar, em grande parte, os raios ultravioletas emitidos pelo sol.

O documento recomendava que a produção de produtos químicos nocivos à camada de ozônio devia ser reduzida à metade até o final do milênio. A maior parte dos países industrializados reagiu positivamente à decisão, proibindo substâncias perigosas como o clorofluorcarbono (CFC), então largamente utilizado em geladeiras e aparelhos de ar condicionado.

Muitas indústrias substituíram o gás, porém, pelo Hidrofluorcarboneto (HCFC), que diminuía os riscos em cinquenta por cento, pela adição de água à fórmula, mas não os eliminava. Também o HCFC foi condenado por diversos órgãos, e o fim de sua utilização foi incluído como meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para o ano de 2040, e a maioria dos países europeus já o eliminou desde 2015.

Cinco anos depois aconteceu no Brasil a ECO 92, no Rio de Janeiro, com o título oficial de Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), onde voltaram a ser discutidos os principais pontos do Relatório Brundtland, de vinte anos antes. Da ECO 92 participaram 116 chefes de Estado e um total de 172 países, que enviaram cerca de 10.000 participantes, 1.400 organizações não governamentais (ONG's) e 9.000 jornalistas, demonstrando que as questões ambientais haviam ganho a atenção dos mais diversos governos.

A ECO 92 discutiu os assuntos mais variados e ofereceu contribuições concretas, estabelecendo o conceito de desenvolvimento sustentável e esclarecendo que no centro das discussões relativas ao meio ambiente haviam questões de economia, cultura e política, sendo preciso conciliar o desenvolvimento econômico com o equilíbrio ecológico, sem tornar proibitivo o crescimento de países pobres ou em desenvolvimento.

Entre os documentos e compromissos internacionais resultantes da ECO 92 há diversos documentos que delinearão ou instituíram novas políticas sobre questões ambientais, a exemplo da Carta da Terra, contendo princípios equivalentes ao que foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos, porém direcionados a questões como sustentabilidade, uso adequado da terra e justiça social.

Outro documento importante foi a Agenda 21, que estabeleceu projetos, metas e métodos e calendários de operação da sua execução, objetivando o alcance do desenvolvimento sustentável em todo o planeta. Também ocorreram na ECO 92 algumas convenções específicas, como a Convenção sobre Biodiversidade, outra sobre Mudanças Climáticas e a ainda uma sobre Conservação e Desenvolvimento Sustentável em Florestas.

Cinco anos após, foi a vez do Japão reunir 160 países, os quais assinaram o Protocolo de Kyoto, que objetivava a redução da emissão de gases causadores do efeito estufa. O acordo estipula que os países industrializados deveriam diminuir a emissão desses gases em 5,2%, sobre os índices da década de 90, até 2012.

Próximo à virada do Milênio, em 2000, o Canadá tornou a reunir representantes de diversos países em Montreal, tendo participado 135 países, que assinaram o Protocolo de Cartagena, um documento que visava a Segurança Biológica do planeta, regulando o comércio de organismos geneticamente modificados, incluindo sementes e plantas. Pelo Protocolo, os Países têm o direito de boicotar a importação deste tipo de produto, ainda que não haja comprovação de que a manipulação genética utilizada tenha potencial nocivo para a humanidade e/ou para o meio ambiente.

No ano de 2002 foi a vez da África do Sul sediar o encontro, que ocorreu em Johannesburgo, sob o título de “Conferência Rio+10” e que fazia parte da Agenda 21, tendo servido para que se constatassem os possíveis e raros avanços no combate aos problemas ambientais e também para que se ficasse evidente que ainda havia muito a fazer, num contexto mundial que se demonstrava ainda mais crítico.

Passados sete anos daquele encontro na África, a ONU e a Suíça organizaram, em Copenhague, a Conferência das Partes (COP-15), que reuniu os líderes mundiais para discutirem as formas de reação às aparentemente inevitáveis mudanças climáticas que o mundo já experienciava. Denominada de “Conferência do Clima”, serviu para mobilizar esforços e por colocar em pauta prioritária mundial os assuntos da sustentabilidade e da necessária preservação do meio ambiente. Ainda assim,

quanto a resultados ou ações práticas e urgentes, a Conferência foi muito pouco eficiente.

Depois de vinte anos, a ONU e a cidade do Rio de Janeiro tornaram a reunir a Cúpula da Terra de 1992, num encontro que ficou conhecido como Rio+20. O objetivo era estabelecer acordos para uma série de medidas inteligentes que pudessem reduzir a pobreza e, concomitantemente, promover o trabalho digno, com uso de energia limpa e a utilização mais correta e sustentável dos recursos naturais disponíveis. A Conferência foi tida como oportunidade histórica capaz de definir caminhos que possam proporcionar um mundo mais seguro, limpo, igualitário, onde haja natureza e prosperidade para todos. Muito embora, porém, houvesse grande expectativa na fase de preparação para a RIO+20, o encontro findou cercado por críticas duras, oriundas de delegações tanto nacionais como também de internacionais, bem como recebeu manifestações negativas de diversos chefes de Estado.

Nem mesmo as ONG's avaliaram positivamente os resultados, alertando para a timidez ao estabelecer os objetivos do evento, entre os quais os de que os governos, única e simplesmente, viessem renovar os compromissos políticos firmados para a busca do desenvolvimento sustentável nos encontros anteriores.

Também foi criticado o enredo utilizado para o desenvolvimento da Conferência, que não poderia aprofundar-se em negociações acerca de alguns aspectos que as ONG's entendiam ser fundamentais para o futuro ambiental da Terra, restringindo-a à discussões de cunho acadêmico sobre assuntos como economia verde em relação ao desenvolvimento sustentável ou erradicação da pobreza no planeta.

Fazendo-se uma análise realística dos resultados destas Convenções, é preciso admitir que, ainda que muito bem intencionados, os encontros não têm potencial para garantir as mudanças sonhadas pelos ambientalistas, especialmente porque sempre haverá conflito entre os interesses econômicos das corporações e países na exploração dos recursos naturais e a ideia de garantir um ambiente natural para as futuras gerações, ainda que isso signifique, como consequência, a possibilidade de extinção da vida humana.

Muito embora as perspectivas de avanço nas questões de preservação ecológica sejam tímidas, é preciso admitir que alguns avanços acontecem, como a redução na emissão de gases tóxicos, notadamente em alguns países europeus, e a adoção da exigência de elaboração de documentos que demonstrem o estudo dos impactos ambientais que obras de grande porte podem ocasionar, acompanhados da necessária aprovação por órgãos especializados no assunto.

Nesse contexto, deve-se registrar o recente Acordo de Paris, assinado, no final de 2016, pelos maiores países do mundo, o qual “impõe metas de emissão de poluentes tanto para países considerados ricos como pobres e estipula que os governos contenham suas emissões a fim de evitar o aumento de 2°C na temperatura no planeta. Além disso, os governos se comprometeram em divulgar relatórios transparentes sobre os dados de clima de seus países”.⁹

Também se observa, no panorama mundial, a adoção de áreas protegidas, tais como Parques nacionais, estaduais ou municipais, como é o caso do presente estudo.

⁹ACORDO de Paris sobre clima entra em vigor em novembro. Jornal do Brasil. 06 out. 2016. Disponível em: <http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2016/10/06/acordo-de-paris-sobre-clima-entra-em-vigor-em-novembro>. Acesso em: 10 jan. 2017.

4 INDICATIVO PARA PROPOSIÇÃO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Este trabalho teve como meta inicial avaliar o recente projeto municipal de requalificação do Parque da Cidade de Salvador, no tocante ao atendimento da legislação ambiental e propor uma forma de minimização dos danos ambientais.

Para tanto, foram identificadas hipoteticamente falhas e situações no projeto de requalificação que poderiam vir a ocasionar o dano ambiental, as quais deverão ser investigadas e comprovadas mediante Inquerito Civil, já que a autora não dispõe de propriedade para afirmar quem está dando causa a essa ação. Caso sejam confirmadas as provas, o passo seguinte é a proposição de uma Ação Civil Pública, cujo indicativo é apresentado a seguir, como forma de atender aos requisitos do Mestrado Profissional.

Inicialmente, tratou-se de identificar e relacionar os aspectos ambientais potencialmente vulneráveis do Parque da Cidade, a partir da caracterização de seu estado e finalidade originais, suas características ambientais e a interação com a fauna e a integração com a sociedade vizinha e o público frequentador.

Alguns questionamentos foram então levantados, relacionados às formas de ocupação do Parque e seu entorno e do relacionamento e formas de uso da população que habitualmente o frequenta, bem como procurou-se averiguar aspectos como segurança, conforto, higiene, serviços, infraestrutura e o seu uso, pelo Poder Público, para grandes eventos artísticos.

Qualquer agente administrativo, independentemente de seu vínculo com a administração pública, que pratique atos ou omissões dissonantes às suas obrigações de respeitar e garantir o respeito ao ambiente e de cumprir a legislação específica, comete ato de improbidade administrativa ambiental. Este entendimento é sustentado pelos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92 (Lei da Improbidade Administrativa/LIA), que dividem as improbidades administrativas em:

a) atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito; b) atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário; c) atos de improbidade

administrativa que atentem contra os princípios da administração pública.

O doutrinador Ney de Barros Filho, em sua obra *Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa à Autuação da Administração Ambiental Brasileira* (2000), afirma que

embora a atuação da administração ambiental seja espécie do gênero atuação dos agentes públicos, e, portanto, encartável nas atividades passíveis de enquadramento nos arts. 9º e 10 da Lei de Improbidade Administrativa, é mais precisamente no art. 11 que a atividade da administração ambiental desidiosa pode ser mais facilmente enquadrada.

No mesmo viés manifesta-se Marino Pazzaglini Filho (2000, p. 122):

Os princípios constitucionais, cuja violação poderá implicar em ato de improbidade administrativa, são não só os estabelecidos no art. 37 da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), mas todos aqueles recepcionados ao longo do Texto Constitucional, inclusive os contemplados no art. 225 da CF (obrigatoriedade da intervenção estatal, prevenção e precaução, cooperação e responsabilidade integral do degradador).

Istoposto, temos que todo agente público sujeita-se e obriga-se constitucionalmente a adotar medidas de cunho efetivo (CF, art. 225, par. 1º) e eficientes (CF, art. 37, caput) para a manutenção do “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, assim como é obrigado a agir preventivamente, sempre que lhe couber evitar a ocorrência de possível dano ambiental. Há que atentar-se, ainda, para o que leciona Ney Bello, (2000, p. 63):

A proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo, é um interesse público. A Constituição Federal em inúmeras passagens demonstra que a preservação do ambiente há de ser regra, quer para os agentes públicos, quer para os particulares. A atitude de preservar o meio ambiente é uma prática comum a todos, que exsurge como dever constitucional abstraído do art. 225 da CF. Neste sentido é possível sustentar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é patrimônio público, não só no sentido do termo que atribui domínio a alguém, mas no sentido de que é público por ser bem de uso comum do povo, e, desta forma, público. Exatamente por ser patrimônio público e a sua preservação interesse de todos, e, portanto, interesse público também, é que o ambiente deve ser tomado como de interesse superior àqueles privados e específicos. Guardando sintonia com este princípio basilar da administração ambiental, o administrador deve sempre tomar a preservação do ambiente como princípio básico direcionador de toda a sua atitude.

Também Marino Pazzaglini Fo., (2000 p. 121) manifesta-se no mesmo sentido:

O princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal significa que os organismos e agentes públicos têm o dever de atuação (positiva ou negativa) na gestão ambiental para 'assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado', não lhes cabendo, nesse aspecto, qualquer margem de discricionariedade. O princípio da prevenção e precaução impõe ao agente público, na gestão ambiental, atuação, prioritariamente, preventiva do dano ao meio ambiente e cautelosa para evitar riscos ou perigo ao meio ambiente, decorrentes de atividades públicas e privadas potencialmente poluidoras.

Para efeito do presente estudo, tendo sido comprovado, mediante Inquérito Civil, que a Prefeitura falhou em sua obrigação de garantir a preservação ambiental adequada ao Parque Municipal, tem-se a violação de princípios basilares da gestão do meio ambiente, entre os quais o da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, da obrigatoriedade da intervenção estatal, da prevenção e precaução, conforme expõe-se minuciosamente a seguir.

Destarte, solidifica-se a noção de que a ação ou omissão do agente público no exercício da tutela ambiental, nomeadamente pela não realização dos princípios constitucionais da administração pública, implica, como no presente caso, a prática de ato de improbidade administrativa ambiental, acarretando as sanções consignadas no art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/92:

ressarcimento integral do dano, se houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos, de três a cinco anos; pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A eventual perda de bens em função da constatação e comprovação de atos de improbidade é, evidentemente, uma arma eficaz no combate ao desmando e à adoção de medidas ao bel prazer, potencial e geralmente eleitoreiras, por parte dos administradores públicos, razão pela qual pugna-se por sua adoção.

4.1 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em 24 de julho de 1985 foi publicada a Lei n° 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e turístico, por infração da ordem econômica e da economia popular, à ordem urbanística, ao patrimônio público e social, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos e religiosos.

O objetivo da lei é instrumentalizar o Judiciário na aplicação de medidas punitivas aos possíveis e eventuais infratores da mesma, podendo resultar em condenação em dinheiro ou no cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, com vistas a evitar a continuidade da ação ou a reparar o eventual dano causado.

Para efetivar tais medidas, o artigo 6° da Lei, em seu parágrafo 5°, previu o Termo de Ajustamento de Conduta, tendo a redação sido alterada posteriormente pelo artigo 113 do Código de Defesa do Consumidor – CDC, Lei que ganhou o número 8.078/90.

A Lei 7.347, apesar de ser anterior à atual Constituição, pode ser considerada como tendo surgido dentro do mesmo espírito ideário que queprodziu nossa carta Magna, conforme leciona Geisa Rodrigues (2006, p. 100).

Podemos, contudo, afirmar que o instituto surgiu na mesma ambiência social que gerou a Constituição Federal de 1988, um momento de redemocratização das instituições e de adaptação do ordenamento jurídico aos móveis políticos estabelecidos pela nova ordem. A sociedade brasileira era já uma verdadeira sociedade de massas, sem que houvesse, entretanto, uma adequada proteção das relações que devido à sua incidência e padronização a caracterizam, quais sejam as relações de consumo.

Tem-se então que nossa Constituição, que entende que o indivíduo é parte integrante de uma coletividade, sustenta o arcabouço jurídico relacionado aos interesses transindividuais, incluindo o Termo de Ajustamento de Conduta, o qual não estava originalmente previsto na redação da Lei 7.347/85, tendo sido nela inserido por força do artigo 113 do CDC, sendo ainda posteriormente incluído no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n° 8.069/90), Lei Antitruste

(8.884/94), Lei do Sistema Nacional do Meio Ambiente (9.605/98) e na Lei da Soja Transgênica (10.814/03).

Assim, por entender ser a Ação Civil Pública com proposição de Termo de Ajustamento de Conduta o instrumento adequado para que a população de Salvador e seus visitantes tenham preservados seus direitos, foram observadas as etapas necessárias à elaboração da peça processual, com o levantamento de informações que consubstanciassem a mesma, inclusive o estudo de jurisprudência pertinente.

4.2 EXEMPLO DE CASO PRECEDENTE

No ano de 2010, o Ministério Público de Goiás propôs ação civil pública contra a empresa Central Itumbiara de Bioenergia e Alimentos S/A, porque, embora tenha solicitado todas as licenças ambientais necessárias para a regularização da indústria, as quais foram concedidas, não realizou a compensação pelo impacto ambiental causado pelo empreendimento, conforme exige a Lei nº 9.985/2000. A própria Secretaria do Meio Ambiente não havia estabelecido previamente o valor do ressarcimento, que deve ser calculado através da multiplicação entre a soma dos investimentos necessários para a implantação da empresa e o grau de impacto nos ecossistemas (valor que pode ser de 0 até 0,5%).

Foi a partir do pedido, feito naquela ação, que o Estado de Goiás passou a exigir a compensação ambiental para empreendimentos que apresentem significativo impacto ambiental. O acordo resultou na assinatura de um termo de Compensação Ambiental e também na implantação de um estudo, em parceria com a Universidade Federal de Goiás, o qual gerou um DVD informativo, direcionando o trabalho dos promotores quanto a problemas futuros, especialmente os ambientais, que possam surgir da exploração da atividade canavieira.

Ocorre que, infelizmente, constata-se pouca atividade social em prol da melhoria ou da preservação do meio ambiente, algo que só se percebe, esporadicamente, em algumas manifestações, tais como os protestos contra a implantação da Usina Belo Monte, na Amazônia paraense, ou contra a transposição do rio São Francisco, no

nordeste do país, em que ganharam notoriedade as greves de fome feitas em 2005 e 2007 pelo Frei Dom Luís Flávio Cappio, provocando manifestações populares em Brasília e em todo o país.

Mas pode-se perceber que a Justiça brasileira, especialmente através de suas decisões, vem tentando demonstrar que está atenta ao problema e, diante das dificuldades encontradas para a aplicação das penalizações, utiliza geralmente os princípios legais e as teorias da responsabilidade objetiva e da solidariedade, no mais das vezes determinando a inversão do ônus da prova, como nos demonstra Sílvio Venosa (2003, p. 151):

Verificamos, portanto, que, em matéria de dano ambiental, foi adotada a teoria da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral. Desse modo, até mesmo a ocorrência de caso fortuito e força maior são irrelevantes. A responsabilidade é lastreada tão-só no fato no fato de existir atividade da qual adveio o prejuízo.

Em relação à responsabilização por danos a interesses difusos, o jurista Hugo Pedro Mazzili (2002, p. 499) afirma que

prevalece o princípio da solidariedade entre os devedores, o que de todo é lógico, diante da solidariedade decorrente do ato ilícito. [...] Assim, por exemplo, os altos custos da recomposição ambiental são cobrados de qualquer dos co-responsáveis, que, por via de regresso, poderão depois discutir entre si a distribuição mais equitativa da responsabilidade.

Uma vez constatado o dano ambiental e identificados os agentes que contribuíram, por ação ou omissão, para a sua ocorrência, pelo critério da responsabilidade objetiva – já que o crime ambiental, pela nº 6.938/81, independe da existência de culpabilidade –, e estabelecidos o critério da inversão do ônus da prova e o princípio da solidariedade entre os devedores, resta ainda uma barreira a superar: a determinação da quantificação do dano e a aplicação da penalização referente.

A este respeito, Paulo de Bessa Antunes (2003, p. 207) nos recorda que

Por muito que se tenha falado sobre o assunto, a realidade é que, até hoje, não existe um critério para a fixação do que, efetivamente, constitui o dano ambiental e como este deve ser reparado. A primeira hipótese a ser considerada é a de repristinação¹⁰ do ambiente agredido ao seu

¹⁰Restauração da forma ou do aspecto anterior.

status quo ante. Todos nós sabemos que não é simples a reconstrução de um local degradado.

Muitas vezes, a degradação de um determinado local implicou a extinção de uma espécie vegetal, por exemplo. Evidentemente que no caso, não será possível a plantação de novas plantas semelhantes àquelas que foram destruídas. Como proceder? A morte de um animal ou de uma planta, como pode ser compensada?

Em seguida, o autor nos conduz a uma reflexão bastante pertinente, a respeito da valoração dos bens ambientais ou ecológicos, nos fazendo perceber que o mesmo sistema que cria as leis que visam à proteção do meio ambiente, cria também mecanismos que favorecem a quem pertence às classes sociais que possuem maiores recursos financeiros:

Estas questões estão longe de obter uma resposta consensual ou simples. A adoção de um valor arbitrado para significar a espécie destruída tem a desvantagem de estabelecer um macabro sistema pelo qual aqueles que possuem recursos financeiros poderão pagar uma soma para compensar a área ou espécie prejudicada. Por outro lado, este mecanismo tem como lado positivo a fixação de algum critério objetivo a ser imposto ao poluidor. (Idem, Ibidem)

Há que atentar-se, ainda, para a necessidade de comprovação da existência de relação entre determinadas atividades e o dano constatado. Há que se pensar, por exemplo, em incertezas científicas a respeito de dados que estabeleçam parâmetros seguros para atividades potencialmente poluidoras. O próprio dano ambiental nem sempre é facilmente constatável, dado que certas consequências podem ser verificáveis somente com o decorrer de anos ou décadas, e a determinação dos danos depende de uma avaliação técnica que cumpra os requisitos legais para ter validade, sob o risco de que não resulte do processo nenhuma penalização aos agentes causadores do dano.

Como alento, constata-se que a inversão do ônus da prova tem se mostrado razoavelmente eficaz para produzir os efeitos esperados, quais sejam: a condenação dos agentes e a reparação dos danos causados, quando isto é possível. Vale lembrar, no entanto, que a inversão do ônus representa apenas a aplicação de um recurso legal, pela necessidade de utilizá-lo. Talvez fosse ideal que ela se tornasse um dispositivo próprio da Lei de Proteção Ambiental,

instrumentalizando seu uso sem a possibilidade de discussões contrárias durante os processos.

4.3 DOS FATOS

Como toda peça processual, a Ação Civil Pública deve apontar os fatos que a motivaram, e, no presente caso, admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada, entendemos que a Prefeitura de Salvador falhou repetidamente na sua obrigação de preservação e conservação do Parque Municipal Joventino Silva, especialmente nos últimos anos, com destaque para a decisão de retirar do local a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental, a COPPA, substituindo-a por uma pequena guarnição da Guarda Municipal, aparentemente incapaz de garantir a segurança relacionada à preservação ambiental.

Destarte, em razão das possíveis omissões e dos respectivos resultados abaixo descritos, teria a Prefeitura dado causa à situação que resulta e pode resultar em danos à segurança pública, além de prejudicar o bem-estar da população vizinha ao Parque Municipal Joventino Silva, e de criar condições adversas para atividades sociais e econômicas naquela vizinhança, uma vez que o local é franqueado ao acesso de qualquer pessoa e demonstra condições de vigilância inadequadas.

4.4.DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.4.1 Tutela constitucional do meio ambiente

A tutela do bem ambiental mereceu especial atenção do constituinte. Foi tratado em capítulo próprio (Capítulo VI do Título VIII) e erigido à condição de bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, assegurando a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e impondo à coletividade o dever de preservá-lo, nos termos do art. 225, *caput* e parágrafos, da Constituição, conforme destaque:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 1º – Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I – preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; [...]

IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V – controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; [...]

§ 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.

Deste modo, o dever de defender e preservar o bem ambiental é imposto tanto ao Poder Público quanto aos administrados, em verdadeira solidariedade social e jurídica, assumindo cada um sua esfera de responsabilidade, de forma a consagrar a tríplice responsabilização civil, administrativa e penal, de modo independente e autônomo, em consonância com o art. 225, § 3º, da CF.O constituinte, ao tratar da ordem econômica, elevou a defesa do meio ambiente a condição de princípio, do mesmo modo como a função social da propriedade, o que representa que a atividade econômica e lucrativa não deverá sobrepor-se à defesa do meio ambiente, procurando conviver em harmonia com este:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...]

III - função social da propriedade; [...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

Especificamente sobre a função social da propriedade, a CF dispõe que:

Art. 5º. [...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Levando-se em conta estes normativos, observa-se que a Constituição Federal, ao mesmo tempo em que garante o direito de propriedade (art. 5º, XXII) e de exercício de atividades lucrativas (art. 170), impõe-lhes limites, especialmente ao buscar preservar a função social, inclusive na dimensão ambiental (arts. 5º, XXIII, 30, VIII, 170, III e VI, e 182).

A propriedade somente poderá cumprir sua função social se atender a todas as diretrizes elencadas pela legislação, as quais visam garantir o bem-estar do cidadão. O não cumprimento dessas diretrizes implica desatendimento do princípio constitucional e, adicionalmente, atenta ainda contra o postulado da dignidade da pessoa humana, o qual é fundamento do Estado Democrático de Direito, conforme o art. 1º, inc. III, da nossa Carta Magna.

As propriedades urbanas e rurais devem garantir o bem-estar tanto de seus proprietários como dos habitantes da vizinhança e cumprir as normas ambientais, o que é condição para o atendimento da função social da propriedade, conforme os arts. 182, § 2º e 186, inc. II, da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...]

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os seguintes requisitos: [...]

II –utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; [...]

Nesse viés tem se manifestado o STJ (Supremo Tribunal Federal):

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada [...] (STF, Pleno, rel. Min. Celso de Mello, Pleno, ADI 2.213-MC, j. 04.04.2002, DJ 23.04.2004).

[...]

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. [...] (ADI 3540 MC, Relator(a):Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 01/09/2005, DJ 03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528).

De modo semelhante, o STJ (Superior Tribunal de Justiça) tem se manifestado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO. MANDADO DE SEGURANÇA. EDIFICAÇÃO LITORÂNEA. MUNICÍPIO DE MATINHOS. EMBARGO PELO ESTADO. LEGALIDADE. USO DO SOLO URBANO. INTERESSE DA COLETIVIDADE. LEI E DECRETO PARANAENSE 7.389/80 E 4.605/84.

O uso do solo urbano submete-se aos princípios gerais disciplinadores da função social da propriedade, evidenciando a defesa do meio ambiente e do bem estar comum da sociedade.

Consoante preceito constitucional, a União, os Estados e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer.

A Lei 7.389/80 e o Decreto 4.605/84 do Estado do Paraná não foram revogados pelo art. 52 do ADCT Estadual, nem interferem na autonomia do Município de Matinhos, devido à mencionada competência legislativa concorrente.

Recurso ordinário conhecido, porém, improvido. (RMS 13252/PR, Rel. Ministro FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2003, DJ 03/11/2003 p. 285).

Temos então que a função social da propriedade é regra sedimentada, a qual exige seu cumprimento a fim de que o direito de propriedade possa ser vivenciado em sua plenitude, sendo válido citar o Professor Celso Antônio Bandeira de Melo (2009, p.

11), que assim leciona:

A Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas. Em comandos em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos.

Também o Código Civil, em seu art. 1.228, §§ 1º e 2º, firma a relação entre o instituto da propriedade e o exercício do direito a ela e a defesa ao meio ambiente:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. [...]

Eis então que a propriedade, tanto a privada quanto a pública, uma vez utilizada contrariamente às normas ambientais e urbanísticas regulamentadas e reguladoras, coloca em risco e ameaça de dano a saúde, a segurança e o bem-estar do povo. Este uso contrário caracteriza-se, portanto, como infração ambiental, a qual deve ser prevenida e reprimida, sem qualquer prejuízo à imposição da obrigação de fazer cessar qualquer situação degradante e a de reparar eventuais danos causados, quer estes sejam patrimoniais ou extrapatrimoniais, como é o caso do dano moral.

No presente caso, admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada, entendemos que a conduta da Prefeitura teria atentado contra tais postulados, em ofensa às normas que tutelam o bem ambiental, inobservando o poder normativo da Constituição, bem como as normas ordinárias que nela encontram suporte de validade, conforme se demonstrará a seguir.

4.4.2 Dos princípios que regem a Política Nacional do Meio Ambiente

Primeiramente, cabe ressaltar que a Lei nº 6.938/81 (Lei de Política Nacional do Meio Ambiente), em seu art. 5º, parágrafo único, determina:

Art. 5º. [...]

Parágrafo único. As atividades empresariais públicas ou privadas serão exercidas em consonância com as diretrizes da Política Nacional do Meio Ambiente.

Tal dispositivo legal alcança quaisquer atividades e intervenções humanas que possam, direta ou indiretamente, afetar o meio ambiente ou os recursos ambientais, conforme se constata na leitura do art. 3º, incs. I e V, da referida Lei:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I – meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; [...]

V – recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora.

Ademais, esta normativa alia-se ao conceito de bem ambiental, conforme assegura o art. 225 da Constituição Federal.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]

4.4.3 Da concepção e observação às leis municipais

O Poder constituinte, considerando que a preservação e a defesa do meio ambiente são responsabilidades tanto da coletividade quanto do Poder Público, bem como o fato de que certas peculiaridades regionais exigem tratamento distinto, atribuiu a diversos entes políticos, especialmente aos Municípios, autonomia administrativa e competência legislativa para o exercício da obrigação, conforme se denota nos arts.

23, incs. II, VI e VIII, 30, incs. I, II e VIII, e 182 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VIII – preservar as florestas, a fauna e a flora; [...]

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Diante da normativa maior, o Poder Público do município edita suas próprias leis, muitas delas pertinentes ao ambiente, como a que regula e limita o uso do solo, a fim de que a propriedade atenda a sua função social coletiva. Há que se observar, porém, que a própria municipalidade nem sempre as observa, por mais coercitivas que sejam tais leis. Observe-se, por exemplo, o caso da Lei que estabeleceu o Código Sanitário Municipal, a Lei nº 148/2009, atentando-se especialmente para o seu art. 14:

Art. 14. São fatores ambientais de risco à saúde aqueles decorrentes de qualquer situação ou atividade no meio ambiente, principalmente relacionados à organização territorial, ao ambiente artificial, ao saneamento, às fontes de poluição, inclusive a sonora, a proliferação de artrópodes nocivos, a vetores e hospedeiros intermediários às atividades produtivas e de consumo, às substâncias perigosas, tóxicas, explosivas, inflamáveis, corrosivas, radioativas e a quaisquer outros fatores que ocasionem ou exponham a perigo a saúde, a vida ou a qualidade de vida da população.

A incoerência fica latente quando se constata que o Parque Municipal não oferece a segurança necessária ao seu usuário, e que a visita ao local, no estado em que se encontra, deve levar em conta os fatores ambientais de risco à saúde. Também se observa possível atentado ao art. 16, incs. I a VI, da referida Lei, que estabeleceu obrigações ambientais e sanitárias.

Art. 16. Toda e qualquer edificação, quer seja urbana ou rural, deverá ser construída e mantida, observando-se:

I – proteção contra enfermidades transmissíveis e as crônicas;

II – prevenção de acidentes e intoxicações;

III – redução de fatores de estresse psicológico e social;

IV – preservação do ambiente do entorno;

V – uso adequado da edificação em função da sua finalidade; e

VI – respeito a grupos humanos vulneráveis.

Do mesmo modo, pode ter ocorrido ofensa aos arts. 79 a 82 daquela Lei, que determina aos proprietários ou possuidores de imóveis o dever de manter a propriedade limpa, em condições de higiene e sanitárias adequadas, bem como o de manter podado o mato e as plantas ornamentais e evitar o acúmulo de materiais inservíveis, de matéria orgânica e de coleções líquidas, e ainda o de impedir a instalação, manutenção e proliferação da fauna sinantrópica (pragas urbanas):

Art. 79. Ao município compete a adoção de medidas necessárias, para a manutenção de suas propriedades limpas evitando o acúmulo de lixo, materiais inservíveis, coleções líquidas e acúmulo de matéria orgânica que possam propiciar a instalação e proliferação de fauna sinantrópica, além de criadouros do vetor da dengue e da leishmaniose.

§ 1º. Os estabelecimentos comerciais e outros como cemitérios, borracharias, ferros-velhos, oficinas mecânicas, depósitos de reciclagem de lixo e outros afins, são obrigados a manter esses locais isentos de água estagnada e todos os materiais sob cobertura, de forma a evitar a proliferação de mosquitos e outros animais sinantrópicos.

§ 2º. Nas obras de construção civil, é obrigatória a drenagem permanente de coleções líquidas, originadas ou não pelas chuvas, de forma a impedir a proliferação de mosquitos e outros animais sinantrópicos.

Art. 80. É de responsabilidade do proprietário de imóveis, edificados ou não, como terrenos baldios e/ou desabitados, manter o terreno limpo, sem acúmulos de materiais inservíveis e matéria orgânica que propicie a instalação de criadouros, a proliferação de animais peçonhentos e outros da fauna sinantrópica.

Parágrafo único. A limpeza, com a capina e a retirada de materiais inservíveis e orgânicos dos terrenos baldios e imóveis desabitados, poderá ser realizada pelo órgão competente quando acarretar riscos à saúde da população, com posterior notificação do proprietário.

Art. 81. Aos Proprietários, possuidores, detentores ou responsáveis a qualquer título por imóveis particulares ou públicos, compete:

I – Conservar a limpeza dos quintais, com o recolhimento de lixo, pneus, latas, plásticos e outros objetos ou recipientes e inservíveis em geral que possam acumular água;

II – Manter Plantas aquáticas em areia umedecida, manter secos os pratos de vasos de plantas ou areia impedindo o acúmulo de água (emersas) nos mesmos;

III – Tomar medidas para que os objetos, plantas ornamentais ou arvores que possam acumular água sejam tratados ou corrigidas suas fendas para evitar a proliferação de larvas;

IV – Conservar as piscinas limpas e tratadas, bem como, as calhas e os ralos;

V – Manter cobertos os carrinhos de mão e caixas de confecção de massa de construções civis de maneira a não acumular água que permita o desenvolvimento de larvas;

VI – Manter os reservatórios, caixas d'águas, cisternas ou similares devidamente tampados e com vedação segura, de material rígido, afim de evitar bolsões acumuladores de água, de forma a não permitir o acesso do mosquito *Aedes Aegypti* e, conseqüentemente, sua desova e reprodução.

Art. 82. É responsabilidade dos proprietários de lotes e terrenos baldios providenciar a capinação, limpeza e remoção periódica de resíduos. Feita a notificação e posterior aplicação da sanção prevista no Código de Polícia Administrativa do Município (Lei n. 2.909/92), e permanecendo a omissão dos proprietários, poderá o Poder Executivo Municipal realizá-las, cobrando dos proprietários as despesas havidas com a realização desses serviços.

É válido observar que o Código Sanitário Municipal de Salvador conceituou animais sinantrópicos como “as espécies que indesejavelmente coabitam como homem, tais como: roedores, baratas, moscas, pernilongos, pulgas, escorpiões, animais peçonhentos e outros”.

Ressalte-se a importância da responsabilidade coletiva, sem que se exclua a responsabilidade principal da Prefeitura, dado que cabe à mesma gerir e administrar o Parque em nome da coletividade, a qual inclui pessoas físicas e jurídicas, sendo sua obrigação manter o local limpo e seguro, ou seja, em condições de salubridade, segurança e higiene adequadas, com o propósito de impedir a proliferação e instalação de pragas urbanas, evitando ainda o acúmulo de águas, com o propósito de evitar a proliferação do mosquito *Aedes Aegypti* e a conseqüente contaminação por dengue, que tantos males causa ao povo soteropolitano, muito em virtude da conduta irresponsável de diversos entes, inclusive ela própria.

O caso mais agravante, no entanto, é o fato de que finalizado o convenio de cooperação entre a Prefeitura e a Companhia de Polícia de Proteção Ambiental (COPPA), a mesma, fora retirada do local, sendo substituída por uma guarnição da Guarda Municipal, que demonstra ter dificuldades de manutenção do local, especialmente àquela relacionada à preservação ambiental. O policiamento ambiental deve atuar ostensivamente, o que significa agir preventivamente para a proteção ambiental, impedindo a prática de danos ambientais que, conseqüentemente, trariam avarias ao meio ambiente.

Em boa medida, prevalece o entendimento de que as ações preventivas da polícia devem restringir-se ao caráter educativo, em busca de mudanças comportamentais, tendo a educação ambiental passado a ser vista como instrumento fundamental para o bom desempenho do policiamento ambiental, especialmente porque prevenir o crime ambiental significa impedir o conseqüente dano à natureza, o que demonstra ser amplamente mais eficiente do que recuperar o estrago, algo que nem sempre pode ser realizado, pois a natureza pode ter dificuldade para retomar seu estado original.

Mas não basta o policiamento ostensivo, pois também é fundamental que ocorram ações de educação ambiental, capazes de construir na comunidade uma ampla gama de saberes, habilidades e valores que signifiquem seu engajamento ativo na gestão dos espaços coletivos. Entende-se que o termino do convenio da Prefeitura com a COPPA, especialmente com a sua saída, significa o descumprimento das normas citadas, o que fica patente, pois a comunidade já não se sente segura ao frequentar o ambiente, e em questões de saúde, dado que há áreas proibitivas e que ainda há obras de reforma no espaço aberto ao público, o que parece ter sido feito de forma precipitada.

Constata-se indubitável desrespeito à função social da propriedade e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a insegurança, os riscos e ameaças e danos à integridade física e à saúde da população. Conclui-se, portanto, à vista de todo o conjunto, que parece ter havido e continua havendo desobediência por parte da Prefeitura às normas jurídicas que determinam certas obrigações de fazer ou não fazer, que têm como propósito tutelar o bem ambiental e garantir a

integridade ea dignidade da pessoa humana, proporcionando-lhe uma qualidade de vida saudável.

O desrespeito ao bom planejamento urbano tem por consequência o desequilíbrio, gerando bolsões de misérias em áreas invadidas, ainda que ladeadas por regiões ricas e privilegiadas, e o amplo desgaste do meio ambiente local, afetando a qualidade de vida de todos que nela habitam ou que a visitem. Diante dos fatos relatados, é místico impor à Prefeitura, através da atividade jurisdicional, particularmente com o uso de medida liminar e urgente, o cumprimento coercitivo das normas afetadas.

4.4.4 Da responsabilidade civil ambiental: teoria objetiva e solidariedade passiva

A Constituição Federal, em seu art. art. 225, *caput* e § 3º, impõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 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.

O Constituinte, como se denota, deu especial atenção e tratamento ao meio ambiente, procurando garantir a todos a vivência e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, capaz de proporcionar á coletividade uma razoável qualidade de vida, tendo imposto a todos, sociedade e Poder Público, o dever de observar e respeitar essa normativa, sob risco de pena de responsabilização pelo eventual dano, caracterizando a responsabilidade ambiental administrativa, civil e penal, em esferas independentes e autônomas.

Posteriormente, o tema foi regulamentado no art. 14, § 1º, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, que tomou o nº 6.938/81, a qual fixou, em coerência com o teor constitucional da matéria, a responsabilidade civil objetiva:

Art. 14.

[...]

§ 1º – Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.

Também o Código Civil regulamentou a responsabilidade civil objetiva, no parágrafo único do art. 927:

Art. 927.

[...]

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando pela atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

Demonstra-se, desta forma, a responsabilidade civil objetiva por danos ambientais causados, responsabilidade esta a ser compartilhada solidariamente entre os agentes, diretos ou indiretos. Prova-se objetiva, pois prescinde da demonstração de culpa ou dolo, fundamentada na teoria do risco integral, que não admite nenhum excludente quanto à responsabilidade civil. Também é fático que todas as pessoas, físicas ou jurídicas, que direta ou indiretamente causem poluição, predem ou utilizem erroneamente os recursos ambientais, sujeitam-se à solidariedade passiva, conforme os arts. 3º, inc. IV, e 4º, inc. VII, da Lei nº 6.938:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...]

IV – poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Art. 4º. A Política nacional do Meio Ambiente visará: [...]

VII – à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização dos recursos ambientais com fins econômicos.

Quanto à solidariedade passiva, reforçam o entendimento os arts. 264 e 275 do Código Civil, igualmente aplicáveis subsidiariamente nos casos de responsabilidade civil ambiental:

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda. [...]

Art. 275. O credor tem direito a exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum, se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto.

Parágrafo único. Não importará renúncia da solidariedade a propositura de ação pelo credor contra um ou alguns dos devedores.

Evidenciam-se no exposto os princípios do poluidor-pagador, que determina a internalização dos custos sociais das atividades efetiva e/ou potencialmente lesivas ao ambiente, através de medidas que se adequem aos princípios da precaução e prevenção, e o da responsabilização civil por danos ambientais, que implica obrigação de indenizar ao agente que, direta ou indiretamente, contribua para a exposição ao risco, a para a ameaça e/ou produção de dano, ainda que tenha cumprido todas as normas legais aplicáveis ao caso.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem se manifestado neste sentido, como se denota no julgamento da Ação Civil Pública REsp 604.725, 295.797, 185.67, 282.22, 1.079.713 e 1.113.789):

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – CONSTRUÇÃO DE HIDRELÉTRICA – RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA – ARTS. 3º, INC. IV, E 14, § 1º, DA LEI 6.398/1981 – IRRETROATIVIDADE DA LEI – PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 282/STF – PRESCRIÇÃO – DEFICIÊNCIA NA FUNDAMENTAÇÃO: SÚMULA 284/STF – INADMISSIBILIDADE.

1. A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade.

2. Excetua-se à regra, dispensando a prova do nexo de causalidade, a responsabilidade de adquirente de imóvel já danificado porque, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos, imputa-se ao novo proprietário a responsabilidade pelos danos. Precedentes do STJ.

3. A solidariedade nessa hipótese decorre da dicção dos arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente).

4. Se possível identificar o real causador do desastre ambiental, a ele cabe a responsabilidade de reparar o dano, ainda que solidariamente com o atual proprietário do imóvel danificado.

5. Comprovado que a empresa Furnas foi responsável pelo ato lesivo ao meio ambiente a ela cabe a reparação, apesar de o imóvel já ser de propriedade de outra pessoa jurídica.
6. É inadmissível discutir em recurso especial questão não decidida pelo Tribunal de origem, pela ausência de prequestionamento.
7. É deficiente a fundamentação do especial que não demonstra contrariedade ou negativa de vigência a tratado ou lei federal.
8. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1056540/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009)

Conforme leciona o ilustre Professor Édis Milaré (2005, p. 164):

Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico abrangente dos efeitos da poluição, não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos.

O ilustre Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 926-927) ensina que princípio “é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão [...]”, e salienta que “Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

Temos então que a responsabilidade civil ambiental é consequência da ação ou omissão humana, da criação de risco, ameaça ou dano ao meio ambiente e, por associação, aos recursos naturais e ao meio equilíbrio ecológico, sendo igualmente consequência do nexos causal que, uma vez estabelecido, obriga solidariamente todos aqueles que, de forma direta ou indireta, tenham contribuído para a degradação.

4.4.5 Dos danos ambientais

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (6.938/81), em seus arts. 4º, VII e 14, § 1º, atribuiu ao poluidor o dever de reparar ou indenizar pelos danos causados e estabeleceu o conceito de degradação da qualidade ambiental e da poluição:

Art. 3º. Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: [...]

II – degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente;

III – poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos. [...]

O legislador definiu, neste instrumento, que o agente é responsável pela poluição que decorra de sua atividade, ou seja, por toda e qualquer degradação da natureza ou prejuízo à manutenção de seu equilíbrio que possa resultar ou resulte em prejuízo à saúde, à segurança e bem-estar da comunidade, inclusive condições estéticas e/ou sanitárias, ou que, de algum modo, infrinja regras urbanísticas ou de proteção ambiental. Assim, a mera ofensa ao bem-estar, segurança, saúde, ou a qualquer bem ou valor protegido pela norma implica nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão, gerando responsabilidade civil ambiental e o consequente dever de indenizar e/ou reparar.

No presente caso, admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada, além do descumprimento a normas municipais, demonstrou-se ainda que a Prefeitura, por sua ação e omissão, contribuiu ou deu causa a lesão aos bens ambientais, prejudicando a saúde e o bem-estar da população, e, especialmente, a expando a risco de prejuízo à sua integridade física e material, ao promover ambiente favorável à manutenção e proliferação de pragas urbanas, favorecer a proliferação de insetos transmissores de doenças e, especialmente, ao não cumprir seu dever essencial de garantir a segurança do Parque Municipal Joventino Silva.

Não se deve olvidar que o objetivo maior do Direito Ambiental é tutelar a vida digna e sadia, não sendo possível imaginar qualidade de vida saudável, que é Direito constitucional firmado no art. 225 da nossa Carta Magna, e que determinadas atitudes e omissões desvirtuam o direito fundamental à função social da propriedade, conforme determina o art. 5º, inc. XXIII, da Constituição Federal.

Evidencia-se assim que a conduta da Prefeitura atenta contra a dignidade da pessoa humana, princípio norteador de todo o ordenamento jurídico de nossa nação.

4.4.6 Da ação e omissão

Restando demonstrado o dano, para a correta execução da Justiça, é preciso que seja identificada a ação ou a omissão que lhe deu causa e, com isso, quem são os agentes responsáveis. No presente caso, admitindo intencionalmente por hipótese não testada, evidencia-se que ocorreram condutas omissivas e comissivas que deram e dão causa à exposição ao risco a que é submetida a comunidade, assim como à criação das ameaças constatadas, tanto as de ordem sanitárias quanto, e especialmente as de ordem de segurança, em função do insuficiente contingente policial implantado após a abertura do Parque da Cidade de Salvador.

Conforme preceitua a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, especialmente nos arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, a responsabilidade é imputada a todos os agentes que, direta ou indiretamente, derem causa à degradação ambiental, em qualquer grau, pois a responsabilidade civil ambiental é regida pelas teorias objetiva e do risco integral, independentemente da comprovação de culpa ou dolo, em função do que preceitua o § 3º. do art. 225, da Constituição Federal.

Temos ainda que o Código Sanitário Municipal (Lei nº 2.909/1992), complementado na Lei Complementar Municipal nº 148/2009, atribui a responsabilidade ecológico-sanitária de qualquer área a seu proprietário, que deve também garantir a segurança e integridade de seus frequentadores, tratando-se de obrigação própria da coisa, devendo ser observada de forma absoluta.

Ora, a Prefeitura é proprietária do referido imóvel, cuja posse pertence à própria Municipalidade, sendo também responsável pelas obrigações ambientais relativas ao Parque, pois é detentora de poderes e deveres objetivos na administração do patrimônio, nos termos da Constituição Federal e do Código Civil, que determina que quem adquire certo bem, adquire automaticamente as obrigações reais a ele relativas, pois a obrigação real corresponde ao vínculo jurídico que se origina da lei,

sendo irrecusável, não podendo o proprietário deixar de assumi-la.

4.4.7 Do nexo causal

Entende-se o nexo causal como a relação entre um ato e uma consequência. Se uma pessoa, por exemplo, agredir outra, e esta vier a machucar-se, está estabelecida a causalidade: o machucado surgiu em função da agressão sofrida.

No Direito, é preciso estabelecer-se o nexo de causalidade para que haja responsabilização civil. Mas pode ser difícil esse estabelecimento. Pode-se imaginar, por exemplo, uma situação em que um motorista atropela um pedestre, e que este, em razão dos ferimentos sofridos, seja conduzido em ambulância para um hospital e, no trajeto, esta ambulância sofra um acidente grave, causando a morte do paciente.

Embora o atropelamento não tenha tido potencial para ferir de morte o pedestre, este só se envolveu no segundo acidente em função do primeiro, ficando claro que a primeira causa estava diretamente ligada com a segunda consequência também, havendo, portanto, nexo causal.

No Direito Ambiental, especialmente, depara-se o aplicador do Direito com outro entrave, que é definir os limites para a responsabilização objetiva dos agentes, especialmente em função da dificuldade para o estabelecimento do nexo causal, por conta de fatores como a eventual indeterminação da fonte causadora do prejuízo apontado, no caso, a insegurança da comunidade, e a necessidade de comprovação da conduta criminosa do agente ou do seu *modus operandi*¹¹.

Uma vez constatada a existência de dano, para que haja possibilidade de responsabilização civil é necessário haver pelo menos o pressuposto de uma atividade de risco. Nossa Constituição, no entanto, em função da dificuldade na determinação da responsabilidade nos crimes ambientais, especialmente em razão da existência da proteção ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado,

¹¹ Forma ou modo de operação.

atenuou a necessidade da existência da comprovação do nexo causal, abrindo a possibilidade da inversão do ônus da prova.

No tocante ao nexo de causalidade, percebe-se que o dano causado decorre direta ou indiretamente das condutas da Prefeitura que, mesmo diante da obrigação constitucional e legal de defender e preservar o meio ambiente e cumprir as normas urbanísticas e a obrigação de garantir a segurança e integridade da população, além das normas higiênico-sanitárias, sustentadas no princípio da legalidade (art. 5º, II da CF), quedou-se inerte e, mais ainda, agravou o risco ao decidir pela eliminação da guarnição da COPPA no Parque e pela sua substituição por um pequeno efetivo da guarda municipal. Estando presente tal relação de causalidade, constata-se claramente o preenchimento de tal requisito. Acerca do tema, transcrevemos o precedente do STJ:

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. [...]

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. (REsp 650728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJe 02/12/2009).

De acordo com este entendimento, já bem sedimentado no STJ, a exemplo das ações REsp 604.725, 295.797, 28.222 e 1.079.713, aquele que deixa de fazer quando deveria, seja promovendo o dano ou se beneficiando quando outros o promovem, contribui, de forma direta ou indireta, para a instauração do nexo causal, especialmente para fins de responsabilização civil ambiental.

Com efeito, a Prefeitura é responsável pelo imóvel e não emprega os recursos necessários para a manutenção adequada do local, colaborando desse modo para que se elevem os altos índices de violência que já tanto assustam a municipalidade, o que torna evidente e mais que suficiente o nexos causal, de modo a implicar as condutas da Prefeitura à obrigação de reparar o dano causado e a eliminar o risco a que submete o povo.

4.4.8 Da reparação e cessação de danos

Uma vez admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada a responsabilidade civil, cumpre ao causador o dever de reparar integralmente os danos apontados, bem como adotar as medidas necessárias para a interrupção da continuidade dos danos, no caso, garantir melhores condições de segurança, tanto relativas às questões ambientais quanto, e especialmente, à integridade física e material dos usuários do Parque da Cidade de Salvador. Para tanto, alicerçamo-nos na jurisprudência do STJ (REsp 605.323, 770.750 e 1.036.069).

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. [...]

2.O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral. [...] (REsp625.249/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006 p. 203).

Inicialmente, é preciso fazer cessar imediatamente a ação lesiva, razão pela qual o pleito deve ser requerido em medida liminar, atuando-se na fonte do dano para evitar a sua continuidade ou agravamento e a perpetuação do risco e da efetiva degradação a que o Parque está sujeito.

Pretende-se, por esta medida, a imposição à Prefeitura da obrigação de cessação

dos atos omissivos ou ativos e que a mesma se adéque às normas cíveis, ambientais e higiênico-sanitárias.

Sobre a cessação do fato danoso, assim leciona Álvaro Mirra (2004, p. 367):

Essas medidas, conforme se verá, acarretam a supressão do fato danoso, ou seja, da atividade fonte da lesão ao meio ambiente e materializam-se em prestações positivas e/ou negativas impostas ao degradados, inclusive, em determinadas circunstâncias, em caráter de urgência, no limiar da ação civil pública ambiental. A supressão do fato danoso ao meio ambiente, portanto, é um outro efeito possível da responsabilidade civil nessa matéria, apresentando-se como providência autônoma a ser imposta de forma conjugada com a reparação do dano.

Assim, para cessar o dano já existente, admitido intencionalmente por hipótese não testada, faz-se necessário, primeiramente, impor à Prefeitura a obrigação de que adote medidas eficientes e permanentes de proteção à área do Parque, principalmente visando a garantir a tranquilidade e segurança de seus frequentadores, amparados nas legislações ambientais, cíveis e constitucionais, sem prejuízo da reparação do dano, incluindo possível e devida indenização por dano moral coletivo.

Com a comprovação do evento danoso por parte da Prefeitura, consubstanciado especialmente pela remoção da guarnição da COPPA, anteriormente responsável pela segurança do Parque Municipal Joventino Silva, surge o dever de reparação, tanto na sua faceta patrimonial, no caso de dano material, como pela faceta extrapatrimonial, nos casos de possível dano moral, pois são verbas independentes e autônomas, podendo ser cumuladas, conforme se denota na Súmula nº 37 do STJ: “São cumuláveis as indenizações por dano material e dano moral oriundos do mesmo fato”. O instituto do dano moral coletivo por ofensa ao meio ambiente, ou à ordem urbanística, ou ainda a qualquer outro interesse difuso e coletivo, foi estabelecido nos arts. 1º, incs. I, IV e VI e 3º, da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85):

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I - ao meio-ambiente; [...]

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. [...]

VI - à ordem urbanística.

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

Temos então que a ação civil pública pode, – e mesmo deve, em se tratando de direitos indisponíveis –, pleitear obrigações de fazer cumuladas com indenizações patrimoniais e extrapatrimoniais, em acordo com precedentes do STJ (REsp 605323 e 684712):

PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL. [...]

2. O sistema jurídico de proteção ao meio ambiente, disciplinado em normas constitucionais (CF, art. 225, § 3º) e infraconstitucionais (Lei 6.938/81, arts. 2º e 4º), está fundado, entre outros, nos princípios da prevenção, do poluidor-pagador e da reparação integral.

3. Deveras, decorrem para os destinatários (Estado e comunidade), deveres e obrigações de variada natureza, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar quantia (indenização dos danos insuscetíveis de recomposição in natura), prestações essas que não se excluem, mas, pelo contrário, se cumulam, se for o caso.

4. A ação civil pública é o instrumento processual destinado a propiciar a tutela ao meio ambiente (CF, art. 129, III) e submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material, a fim de ser instrumento adequado e útil.

5. A exegese do art. 3º da Lei 7.347/85 ('A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer'), a conjunção 'ou' deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins).

6. Interpretação sistemática do art. 21 da mesma lei, combinado com o art. 83 do Código de Defesa do Consumidor ('Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.') bem como o art. 25 da Lei 8.625/1993, segundo o qual incumbe ao Ministério Público 'IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente (...)'. [...]

8. Ademais, a proibição de cumular pedidos dessa natureza não encontra sustentáculo nas regras do procedimento comum, restando ilógico negar à ação civil pública, criada especialmente como alternativa para melhor viabilizar a tutela dos direitos difusos, o que se permite, pela via ordinária, para a tutela de todo e qualquer outro direito. (REsp 625249/PR, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/08/2006, DJ 31/08/2006 p. 203).

No mesmo diapasão, o art. 4º, inc. VII, da Lei nº 6.938/81 impõe ao poluidor, em consonância com os princípios do poluidor-pagador e o da reparação integral, a obrigatoriedade de reparar e indenizar os danos causados, bem como institui ao usuário a contribuição pela utilização dos recursos ambientais, quando usados com fins econômicos:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: [...]

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Atuam reciprocamente os art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) e os arts. 6º e 90 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/90), que instituiu o microsistema de processo civil coletivo, com referência especial aos incs. VI e VII do art. 6º.

Art. 6º [...]

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

É sabido que o dever de indenizar por danos morais foi firmado na Constituição Federal como direito fundamental, impondo-se como dever de reparar, sem quaisquer restrições, os danos ambientais e suas consequências, conforme estabelecido no art. 225, § 3º.

O dano moral significa lesão a bem juridicamente tutelado, que afete de algum modo o titular do bem jurídico, não apenas no aspecto patrimonial, mas também em uma dimensão extrapatrimonial, pois o bem jurídico afetado, neste caso, não possui

necessariamente expressão econômica, mas se manifesta especialmente no campo dos direitos da personalidade, a exemplo da saúde, física e psíquica, o bem estar e o sossego, além do meio ambiente ecologicamente equilibrado, todos estes garantidos como direitos fundamentais por nossa Constituição Federal, dizendo respeito, todos estes e outros ainda, ao princípio da dignidade da pessoa humana, conforme se denota na leitura do art. 1º, III:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

III - a dignidade da pessoa humana;

O ordenamento jurídico pátrio, tanto na esfera constitucional como na infraconstitucional, atribui diversos bens jurídicos que não possuem repercussão econômica à coletividade, gerando a noção de patrimônio jurídico da coletividade, tendo atribuído legitimidade ao Ministério Público para agir em sua defesa, conforme os art. 127 e 129, III da CF:

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Temos então que a eventual ofensa a esses bens tutelados, como o bem-estar, por exemplo, implica o dever de reparar, nos termos do art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 e do art. 225, § 3º, da CF, e sendo a utilização do Parque da Cidade um direito afeito ao bem ambiental de uso comum do povo, a lesão a este bem agride a toda a comunidade, quer sejam os titulares determinados ou indetermináveis.

Assim, a diminuição da segurança no local implica menor qualidade ambiental, e prejudica e ofende direitos fundamentais e da personalidade da coletividade,

causando dano moral coletivo ao agredir a dignidade da pessoa humana.

Ora, não admitir o dano moral coletivo equivaleria a afirmar que a coletividade não possui nem goza de direitos fundamentais. Negar-lhe o dano moral coletivo significaria aceitar a prática irresponsável de agentes que possuem obrigações legais, ainda que tais práticas produzissem danos à saúde, ao sossego, ao bem-estar e à garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre outros. Saliente-se ainda que a doutrina previu o dano moral coletivo, conforme leciona o professor José Morato Leite (2003, p. 293-294):

Este direito de personalidade de caráter difuso tem como traço marcante a união indeterminada dos sujeitos, trazendo uma certa comunhão de interesses, pois quando há dano, este atinge toda a coletividade, de forma indiscriminada. Ademais não há como dissociar o meio ambiente equilibrado da qualidade de vida, posto que meio ambiente deteriorado, ou não preservado, redunde em diminuição de um valor referente a uma expectativa da vida sadia, causando sensação negativa e perda em seu sentido coletivo da personalidade, consistente em um dano extrapatrimonial.

No dizer de Annelise Steigleder (2004, p. 160-161): “o direito humano fundamental à sadia qualidade de vida é de natureza imaterial e somente será ressarcido se reconhecida a dimensão extrapatrimonial do ambiente.”. E acrescenta (Op. cit., p. 165):

Assim, haverá dano ambiental de natureza moral coletiva a ser indenizado nas situações de exposição da população à poluição nas suas mais diversas formas (ruído, poluição atmosférica, hídrica, ...), percebendo-se que a saúde, a tranquilidade e a qualidade de vida da coletividade sofre um decréscimo, e, mesmo que reparado o dano ecológico puro, a reparação não será integral se não considerada esta dimensão imaterial, de lesão à qualidade de vida.

Também o STJ se manifestou nesta linha, ao manter condenação por danos morais coletivos:

PROCESSUAL CIVIL RECURSO ESPECIAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. REGULAR ANÁLISE E JULGAMENTO DO LITÍGIO PELO TRIBUNAL RECORRIDO. RECONHECIMENTO DE DANO MORAL REGULARMENTE FUNDAMENTADO.

1. Trata-se de recurso especial que tem origem em agravo de instrumento interposto em sede de ação civil pública movida pelo

Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul em desfavor de AGIP do Brasil S/A, sob o argumento de poluição sonora causada pela veiculação pública de jingle que anuncia produtos por ela comercializados. O acórdão impugnado pelo recurso especial declarou a perda de objeto da ação no que se refere à obrigação de fazer, isto porque lei superveniente à instalação do litígio regulou e solucionou a prática que se procurava coibir. O aresto pronunciado pelo Tribunal a quo, de outro vértice, reconheceu caracterizado o dano moral causado pela empresa agravante – em razão da poluição sonora ensejadora de dano ambiental – e a decorrente obrigação de reparação dos prejuízos causados à população. Daí, então, a interposição do recurso especial que ora se aprecia, no qual se alega, em resumo, ter havido violação do artigo 535 do Código de Processo Civil.

2. Todavia, constata-se que o acórdão recorrido considerou todos os aspectos de relevância para o julgamento do litígio, manifestando-se de forma precisa e objetiva sobre as questões essenciais à solução da causa. Realmente, informam os autos que, a partir dos elementos probatórios trazidos a exame, inclusive laudos periciais, a Corte a quo entendeu estar sobejamente caracterizada a ação danosa ao meio ambiente perpetrada pela recorrente, sob a forma de poluição sonora, na medida em que os decibéis utilizados na atividade publicitária foram, comprovadamente, excessivos. Por essa razão, como antes registrado, foi estabelecida a obrigação de a empresa postulante reparar o prejuízo provocado à população. [...]

4. Recurso especial conhecido e não-provido. (REsp 791.653/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/02/2007, DJ 15/02/2007 p. 218, unânime).

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. [...]

3. Reparação pelos danos materiais e morais, consubstanciados na extração ilegal de madeira da área indígena. [...]

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. [...] (REsp 1120117/AC, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/11/2009, DJe 19/11/2009).

Cite-se ainda decisão do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJ-RJ):

Poluição ambiental. Ação civil pública formulada pelo Município do Rio de Janeiro. Poluição consistente em supressão da vegetação do imóvel sem a devida autorização municipal. Cortes de árvores e início de construção não licenciada, ensejando multas e interdição do local. Dano à coletividade com infringência às leis ambientais, Lei Federal

4771/65, Decreto Federal 750/93, artigo 2º, Decreto Federal 99.274/90, artigo 34 e inciso XI, e a Lei Orgânica do Município do rio de Janeiro, artigo 477. Condenação à reparação dos danos materiais consistentes no plantio de 2800 árvores e ao desfazimento das obras. Reforma a sentença para inclusão do dano moral perpetrado à coletividade. Quantificação do dano moral ambiental razoável e proporcional ao prejuízo coletivo. A impossibilidade de reposição do ambiente ao estado anterior justificam a condenação em dano moral pela degradação ambiental prejudicial à coletividade. Provimento ao recurso. (TJRJ, 2ª Câmara Cível, rel. Des. Maria Raimunda T. Azevedo, Apelação Cível 2001.001.14586, j. 24.9.2002).

No mesmo diapasão, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região decidiu:

AMBIENTAL. PESCA ILEGAL. EMPRESA INTEGRANTE DE SOCIEDADE PESQUEIRA. PROPRIETÁRIA DA EMBARCAÇÃO. RESPONSABILIDADE. DANOS MATERIAIS. CABIMENTO. VALOR. ARBITRAMENTO. DANOS MORAIS. NÃO CABIMENTO, NO CASO. PROVIMENTO PARCIAL DO APELO. [...] 5. A prova da existência de atividade nociva ao meio ambiente também pode acarretar indenização por dano moral coletivo e difuso (art. 1º, IV, da Lei n. 7.347/85), já que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (art. 225, caput, CF), o que quer dizer que o direito à integridade do meio ambiente constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva. [...] (TRF 1ª R., Sexta Turma, rel. Juiz Federal convocado David Wilson De Abreu Pardo, AC 200137000060576, DJ 15/10/2007, p. 78).

Registre-se adicionalmente que o STF desvinculou o dano moral de seu aspecto exclusivamente individual através da Súmula nº 227, que estipula que mesmo a pessoa jurídica é passível de sofrer dano moral.

Quanto à prova do dano moral sofrido pela coletividade, aponte-se que a jurisprudência do STJ já pacificou que não há necessidade de provar-se o dano, sendo suficiente a prova do fato e que se demonstrem os reflexos jurídicos extrapatrimoniais, a exemplo da ação REsp 86.271, 171.084, 530.805:

Responsabilidade civil. Acidente de trânsito. Art. 515 do Código de Processo Civil. Limite de idade. Vítima exercendo atividade lucrativa. Dano moral. Constituição de capital. [...]
3. Como assentado em precedente da Corte, não há falar em prova do dano moral, mas, sim, na prova do fato que gerou a dor, o sofrimento, sentimentos íntimos que o ensejam. Provado assim o fato, impõe-se a condenação, sob pena de violação ao art. 334 do Código de Processo Civil.

4. [...] (REsp 145297/SP, Rel. Ministro CARLOS ALBERTO MENEZES DIREITO, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/10/1998, DJ 14/12/1998 p. 230)

RESPONSABILIDADE CIVIL. MULTA DE TRÂNSITO INDEVIDAMENTE COBRADA. REPETIÇÃO DE INDÉBITO. INDENIZAÇÃO. DANO MORAL. DANO PRESUMIDO. VALOR REPARATÓRIO. CRITÉRIOS PARA FIXAÇÃO

1. Como se trata de algo imaterial ou ideal, a prova do dano moral não pode ser feita através dos mesmos meios utilizados para a comprovação do dano material. Por outras palavras, o dano moral está ínsito na ilicitude do ato praticado, decorre da gravidade do ilícito em si, sendo desnecessária sua efetiva demonstração, ou seja, como já sublinhado: o dano moral existe in re ipsa. [...]

(REsp 608918/RS, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 20/05/2004, DJ 21/06/2004 p. 176)

No presente caso, evidencia-se o dano moral coletivo na demonstração da situação de fato exposta, que acarreta à população em geral, especialmente os frequentadores do Parque da Cidade, os efeitos extrapatrimoniais coletivos, os quais podem ser abstraídos da criação de risco, da ameaça e dos efetivos danos ambientais, à segurança e à saúde humana, em razão do perigo gerado, o qual pode prejudicar e de fato prejudica, pela sensação de insegurança, a um número indeterminado de pessoas, o que se confirma pelo acima exposto, sem prejuízo de possíveis outras provas que podem ser produzidas no decorrer do processo.

Destarte, em consonância com autorização expressa dada pelo ordenamento jurídico e endossada pela jurisprudência e pela doutrina, admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada a ocorrência reiterada do dano moral coletivo no presente caso, é necessário indenizar-se a coletividade, que vê-se impedida de desfrutar de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e em segurança, fato este com potencial para gerar diversos outros danos.

No tangente à quantificação da indenização, há que se considerar ainda a situação econômica da parte responsável pelo dano, bem como que se fixar multa diária pelo eventual descumprimento, a partir da decisão, visando compensar a coletividade, além de punir-se o infrator, de modo a inibir a reiteração da conduta, sendo válida a opção, em caso de condenação, de reverter em favor do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), nos termos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85).

4.4.9 Da inversão do ônus da prova

Apesar de que o Artigo 333 do Código de Processo Civil imponha que o ônus da prova deve caber ao autor da demanda, que deve por todas as formas possíveis demonstrar a procedência e validade de seu pedido, quando a ação versa sobre a defesa de interesses difusos e coletivos, pode o autor requerer a inversão do ônus da prova, posto que a justiça deve observar o dever de agir em prol da coletividade em detrimento à defesa de quaisquer interesses particulares.

Para tanto, pode a Justiça apoiar-se no art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) e no art. 6º, inc. VIII, do Código de Defesa do Consumidor, aplicável à ação civil pública em função da natureza e dos interesses tutelados em eventual ação coletiva, bem como em virtude da vulnerabilidade e hipossuficiência dos titulares dos citados direitos difusos e coletivos frente a Prefeitura.

Há que se atentar, ainda, para a inexistência de justificativa plausível capaz de afastar a aplicação do referido dispositivo processual, especialmente considerando o atual microsistema processual coletivo, no qual as normas dos citados diplomas legais aplicam-se em reciprocidade, conforme entendimento do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. AUSÊNCIA DE LESIVIDADE MATERIAL. OFENSA À MORALIDADE ADMINISTRATIVA. CABIMENTO. LOTEAMENTO TIPO RESIDENCIAL. TRANSFORMAÇÃO EM TIPO MISTO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. INOCORRÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE JULGADOS DO MESMO TRIBUNAL. SÚMULA 13/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

[...]

2. O influxo do princípio da moralidade administrativa, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, traduz-se como fundamento autônomo para o exercício da Ação Popular, não obstante estar implícito no art. 5º, LXXIII da Lex Magna. Aliás, o atual microsistema constitucional de tutela dos interesses difusos, hoje compostos pela Lei da Ação Civil Pública, a Lei da Ação Popular, o Mandado de Segurança Coletivo, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente, revela normas que se interpenetram, nada justificando que a moralidade administrativa não possa ser veiculada por meio de Ação Popular. [...] (REsp 474475/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/09/2008, DJe 06/10/2008).

Em matéria de segurança pública ou ambiental, maior razão há para que se aceite a inversão do ônus da prova, dado que os princípios da prevenção e da precaução transferem objetivamente os riscos da atividade para o agente responsável, nos termos das teorias objetiva e do risco integral.

Em se tratando de inversão do ônus da prova em ação de responsabilidade, ainda que o exemplo a seguir trate de responsabilidade civil, verifica-se o precedente de julgamento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul: “Na ação civil pública que visa à proteção de interesses coletivos, o ônus da prova da inexistência do dano é do acusado de praticar ilegalidade ambiental”. (TJMS, 4ª Turma Cível, Des. Atapoã da Costa Feliz, Agravo nº 2008.000944-2).

O próprio STJ já consolidou jurisprudência sobre o tema:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVA PERICIAL. INVERSÃO DO ÔNUS. ADIANTAMENTO PELO DEMANDADO. DESCABIMENTO. PRECEDENTES.

I - Em autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Estadual visando apurar dano ambiental, foram deferidos, a perícia e o pedido de inversão do ônus e das custas respectivas, tendo a parte interposto agravo de instrumento contra tal decisão.

II - Aquele que cria ou assume o risco de danos ambientais tem o dever de reparar os danos causados e, em tal contexto, transfere-se a ele todo o encargo de provar que sua conduta não foi lesiva.

III - Cabível, na hipótese, a inversão do ônus da prova que, em verdade, se dá em prol da sociedade, que detém o direito de ver reparada ou compensada a eventual prática lesiva ao meio ambiente - artigo 6º, VIII, do CDC c/c o artigo 18, da lei nº 7.347/85.

IV - Recurso improvido. (REsp 1049822/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/04/2009, DJe 18/05/2009).

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – DANO AMBIENTAL – ADIANTAMENTO DE HONORÁRIOS PERICIAIS PELO PARQUET – MATÉRIA PREJUDICADA – INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA – ART. 6º, VIII, DA LEI 8.078/1990 C/C O ART. 21 DA LEI 7.347/1985 – PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO. [...]

3. Justifica-se a inversão do ônus da prova, transferindo para o empreendedor da atividade potencialmente perigosa o ônus de demonstrar a segurança do empreendimento, a partir da interpretação do art. 6º, VIII, da Lei 8.078/1990 c/c o art. 21 da Lei 7.347/1985, conjugado ao Princípio Ambiental da Precaução.

4. Recurso especial parcialmente provido. (REsp 972902/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 14/09/2009).

Ainda sobre a matéria de inversão do ônus probatório, assim advertem Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2007, p. 608), quanto à viabilidade de deferimento desde o momento inicial da demanda:

Caso o juiz, antes da sentença, profira decisão invertendo o ônus da prova (v.g., CDC 6º III), não estará, só por isso, prejudgando a causa. A inversão, por obra do juiz, ao despachar a petição inicial ou na audiência preliminar (CPC 331), por ocasião do saneamento do processo (CPC 331 § 3º), não configura por si só motivo de suspeição do juiz. Contudo, a parte que teve contra si invertido o ônus da prova, quer nas circunstâncias acima mencionadas, quer na sentença, momento adequado para o juiz assim proceder, não poderá alegar cerceamento de defesa por que, desde o início da demanda de consumo, já sabia quais eram as regras do jogo e que, havendo o *non liquet* quanto à prova, poderia ter contra ela invertido o ônus da prova. Em suma, o fornecedor (CDC 3º) já sabe, de antemão, que tem de provar tudo o que estiver a seu alcance e for de seu interesse nas lides de consumo. Não é pego de surpresa com a inversão do ônus da prova.

Entende-se, portanto, que é plausível, no presente caso, a postulação pelo deferimento, de pronto, da inversão do ônus da prova.

4.4.10 Do registro da ação civil pública na matrícula do imóvel

Assim dispõe o art. 167, inc. I, item 21, da Lei de Registros Públicos (6.015/1973):

Art. 167 - No Registro de Imóveis, além da matrícula, serão feitos:

I - o registro: [...]

21) das citações de ações reais ou pessoais reipersecutórias, relativas a imóveis. [...]

Tal normativa tem o fulcro de autorizar o registro da ação civil pública na matrícula do imóvel, ao considerar-se que a obrigação de reparação de danos decorre da posse, propriedade ou administração do imóvel, de modo a adequá-lo à sua função social, pois o direito de propriedade vincula-se ao exercício da posse e administração em consonância com a função social.

Tomando-se por norte este ponto de vista, pleiteia-se na presente ação que seja

adequada a propriedade à sua real e inteira função social, tratando-se, portanto, de obrigação própria da coisa e de demanda de natureza real, sujeita à incidência da regra supracitada.

A eventual publicidade que se dê aos documentos e informações que são objeto do registro e da averbação, conforme previsto na pela Lei dos Registros Públicos (6.015/73) tem o condão de gerar, segundo Walter Ceneviva (1995, p. 5, três efeitos distintos: o constitutivo, “sem o registro o direito não nasce”, o comprobatório, “o registro prova a existência e a veracidade do ato ao qual se reporta”, e, o publicitário, em que “o ato registrado, com raras exceções, é acessível ao conhecimento de todos, interessados ou não interessados”. O referido autor (1995, p. 34), acerca da publicidade e seus efeitos, registra que “quaisquer que sejam os característicos ou o fim dos assentamentos mencionados pela Lei n. 6.015, devem estar os registros permanentemente abertos – com poucas exceções [art. 18] – ao integral conhecimento de todos”.

Por sua vez, a doutrinadora Maria Helena Diniz (1992, p. 22) leciona que o registro estará revestido de eficácia erga omnes, “ou seja, em relação a terceiros, já que pela publicidade que gera, terá aptidão para produzir efeito de resguardar a boa-fé daqueles que vieram a realizar negócios imobiliários”, sendo “o registro idôneo para valer contra terceiros, pois entre as partes o título terá validade, independentemente do assentamento registral”, complementando:

a) Publicidade, conferida pelo Estado por meio de seu órgão competente, das mutações da propriedade imobiliária e da instituição de ônus reais sobre o bem de raiz, dando segurança às operações realizadas com o imóvel.

[...]

Se o domínio obriga a todos, pode ser oposto a todos, importando, assim, que todos conheçam suas evoluções, a fim de prevenir fraudes que a má-fé de uns, protegida pela clandestinidade, pode preparar em prejuízo da boa-fé de outros.

[...]

O registro imobiliário constitui um meio legal de publicidade, garantindo o direito de propriedade do titular e a validade de seus efeitos perante terceiros.

Acerca do tema publicidade enquanto aspecto essencial dos registros públicos, o defensor da teoria da necessidade social Miguel Maria de Serpa Lopes (1995, p. 113-114) aponta-a como de importância capital, afirmando:

Os fatos ou atos nele exarados destinam-se ao público e não só às partes diretamente interessadas. O instituto da evidência ou da aparência dos fatos jurídicos compreende não somente a evidência e a aparência da circulação, como ainda a necessidade, ou pelo menos, a conveniência de se tornarem os ditos fatos conhecidos de determinadas pessoas. Além dos fins de circulação, a publicidade destina-se a indicar, de um lado, as pessoas e os bens, e, de outro, as propriedades destes e daqueles: a primeira constata a existência dos homens, ou de grupos de homens e coisas; a segunda, a existência de fatos, dos quais procede a aquisição originária ou derivada dos direitos a favor de determinadas e determinadas coisas. Por isso, os preceitos contidos nos arts. 19 a 25 são todos conducentes a tornar rigorosa a obrigação dos Oficiais dos Registros Públicos, quaisquer que sejam, a certificar os atos constantes dos seus livros ou a exhibir estes aos interessados. O objetivo do legislador foi tornar possível a qualquer pessoa conhecer tudo quanto consta dos Registros Públicos, sem que ao interessado possa caber a obrigação de declarar a razão do seu interesse.

Entende-se, portanto, que esta pretensão merece também ser solicitada, tendo em vista que a averbação da ação civil pública na matrícula do imóvel que dá causa ao imbróglio é amparada pela Lei de Registros Públicos e visa a dar publicidade a eventuais terceiros de boa-fé de que existe passivo pesando sobre tais áreas, pois a transferência da administração para o próximo eleito carregará juntamente o ônus da reparação do dano constatado e de todo aquele que vier a se constatar.

4.4.11 Da tutela de urgência e da necessidade de concessão de liminar

Apretensão de solicitar um pedido liminar é apoiada nos arts. 11 e 12 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85):

Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.

Art. 12. Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia, em decisão sujeita a agravo.

Este dispositivo legal deve ser utilizado, em caso de representação contra a Prefeitura, conjuntamente ao art. 84, § 3º, do CDC (8.078/90), dado que o mesmo é

aplicável à ação civil pública em razão do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85):

Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento. [...]

§ 3º Sendo relevante o fundamento da demanda e havendo justificado receio de ineficácia do provimento final, é lícito ao juiz conceder a tutela liminarmente ou após justificação prévia, citado o réu.

§ 4º O juiz poderá, na hipótese do § 3º ou na sentença, impor multa diária ao réu, independentemente de pedido do autor, se for suficiente ou compatível com a obrigação, fixando prazo razoável para o cumprimento do preceito.

No mesmo sentido o legislador firmou o art. 461, §§ 3º, 4º e 5º, do Código de Processo Civil, conforme comentam, Nelson Nery Junior e Rosa Maria de Andrade Nery (2007, p. 672):

A tutela específica pode ser adiantada, por força do CPC 461 § 3º, desde que seja relevante o fundamento da demanda (*fumus boni iuris*) e haja justificado receio de ineficácia do provimento final (*periculum in mora*). É interessante notar que, para o adiantamento da tutela de mérito, na ação condenatória em obrigação de fazer ou não fazer, a lei exige menos do que para a mesma providência na ação de conhecimento *tout court* (CPC 273). É suficiente a mera probabilidade, isto é, a relevância do fundamento da demanda, para a concessão da tutela antecipada da obrigação de fazer ou não fazer [...]

Devem restar estabelecidos, no entanto, a possibilidade e a viabilidade de concessão de liminar que tenha por objeto a obrigação de fazer e de não fazer, mediante a constatação do perigo da demora e da fumaça do bom direito.

4.4.12 A Fumaça do Bom Direito

É fato que deve-se construir a exposição fática minuciosamente, de modo a instruir a inicial, comprovando que as citadas ações e omissões causaram e causam, de acordo com a legislação vigente, prejuízo ao meio ambiente equilibrado, além do descumprimento de diversas normas urbanísticas e higiênico-sanitárias municipais, impondo a obrigação de reparar todos os danos causados. Há que frisar-se, ainda que desnecessário, a notoriedade da ocorrência em Salvador, da sensação de

insegurança, sendo a capital baiana apontada como uma das mais violentas do país e do mundo.

Entende-se, portanto, que a Prefeitura enquadra-se sob vários comandos que têm o fito de tutelar o bem ambiental e a sadia qualidade de vida, admitindo-se intencionalmente por hipótese não testada a transgressão dos mesmos, a exemplo dos arts. 1º, inc. III, 5º, incs. XXII e XXIII, 23, incs. II, VI e VIII, 30, incs. I, II e VIII, 127, 129, inc. III, 170, incs. III e VI, 182, § 2º, 186, inc. II, 196 e 225 da Constituição Federal; os art. 167, inc. I, 21, da Lei de Registros Públicos; os arts. 3º, incs. I, II, III, IV e V, 4º, inc. I e VII, 5º, parágrafo único, 14, § 1º, da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente; os arts. 6º, incs. VI, VII e VIII, 84, §§ 3º e 4º, 90, 117, do CDC; os arts. 264, 275, 927, § único, e 1.228, §§ 1º e 2º, do Código Civil; os arts. 1º, incs. I, IV e VI, 3º, 11, 12, 21, da Lei da Ação Civil Pública e os art. 461, §§ 3º a 5º do CPC.

São incontestáveis as obrigações legais de fazer e de não fazer que a Prefeitura é obrigada a cumprir, mas que, no entanto, entendemos haver omissão, dando causa a riscos, ameaças e danos à segurança, à integridade física e material e à saúde da comunidade soteropolitana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, restando evidenciada a fumaça do bom direito.

Observe-se ainda que o caput e § 3º do art. 225 de nossa Carta Magna impõem ao Poder Público e à coletividade, e também ao Judiciário, quando provocado, a obrigação de defender e preservar o meio ambiente, tanto para as presentes como para as futuras gerações, denotando-se dessa normativa a importância especial do deferimento da liminar pleiteada.

Não se olvide, por derradeiro, que da referida norma extraem-se, igualmente, os princípios da prevenção e o da responsabilização em matéria ambiental, cujo escopo é o de impedir a ocorrência e/ou a continuidade do evento danoso, razão maior para a concessão da liminar.

4.4.13 O perigo da demora

Restando comprovado que determinadas ações e omissões têm o potencial de lesar o bem ambiental, prejudicando o necessário equilíbrio e desprestigiando a segurança pública, e por tratar-se especialmente de bem essencial à qualidade de vida saudável, afetando a dignidade da pessoa humana, impõem-se a adoção de medida liminar.

Isso decorre do fato de que os prejuízos causados podem avultar à níveis que, além de resultar em danos a saúde humana, pelo risco de proliferação de doenças e pelo constante atentado à integridade física e material dos transeuntes. Além disso, uma vez constatada a urgência da situação, deve-se pleitear que a medida liminar seja concedida *inaudita altera parte*, desde que comprovada a necessidade premente do deferimento da medida em favor da comunidade, que não tem condições de esperar pelo provimento final do pedido, sob pena de restar comprovada sua ineficácia.

Pode-se, por exemplo, alegar-se plenamente reunidas as condições para a concessão da liminar tendo-se em conta a possibilidade real de que ocorram crimes naquela área, inclusive pela opção indesejável a que se obrigam os transeuntes que precisam diariamente atravessar o Parque para conseguirem dirigir-se ao seu trabalho, ou, no caso de estudantes, às suas escolas. Não deve a justiça quedar-se inerte diante da possibilidade de vir a ter que julgar, for falta de adoção da medida a ser solicitada, um crime que atente contra a vida de um cidadão, ou contra a integridade física de uma criança, adolescente, adulto ou ancião.

Ainda que todas estas conjecturas possam estar restritas ao campo das possibilidades, deve-se pedir pela aplicação do art. 273, § 7º, do CPC, que versa sobre o princípio da fungibilidade, conjuntamente ao Inciso I do mesmo dispositivo, concedendo-se tutela antecipada genérica, acaso este ilustre juízo compreenda fazer-se mais adequado ao caso em voga, tendo em vista, ainda, o princípio da instrumentalidade das formas e a natural economia processual.

4.4.14 Da necessidade do imediato retorno da COPPA

Da análise dos argumentos apresentados e da comprovação hipotética, bem como

do próprio conhecimento geral acerca da insegurança do local, tendo em vista a publicidade que o fato alcança diariamente nas mais diversas mídias, se depreende que as ações e omissões da Prefeitura quanto ao cuidado ambiental e à garantia da integridade física e material dos visitantes do Parque Municipal, não admitem sua utilização em conformidade com a função social da propriedade, urbana ou rural, conforme amplamente relatado pela mídia local e nacional.

Como agravante, tem-se que a Prefeitura não demonstra pretender investir na segurança e melhoria das condições de visitação ao Parque, restando evidenciada sua pretensão de continuar punindo a comunidade, seja através da continuidade da degradação da qualidade ambiental, ou da manutenção do clima de insegurança hoje reinante, descumprindo suas obrigações que decorrem do domínio e administração do local.

Resta ao povo da cidade e aos seus visitantes, abandonados à própria sorte e sem qualquer indício de possibilidade de sentirem-se seguros na visitação ao Parque da Cidade e seu entorno, submeterem-se à situação de risco e ameaça impotentes diante dos danos ao meio ambiente equilibrado e à saúde humana, situação extremamente intolerável, a qual permite concluir-se que a abertura do Parque nas condições em que se encontra tem o potencial de causar danos irreversíveis à comunidade, já tão exposta cotidianamente a tantos outros riscos, não sendo admissível ter que suportar ainda este.

A adoção de medidas de urgência tem o fulcro de fazer cessar danos coletivos que podem demonstrar-se irreversíveis, sendo medida que visa a efetividade da tutela jurisdicional, aliada à máxima utilidade da posterior sentença, não havendo nenhum sentido, portanto, que vigorem quaisquer alegações de irreversibilidade em favor da Ré, consoante o entendimento do STJ, demonstrado na ação REsp 144.656-ES, que teve por relator o Ministro Adhemar Macielde, que afirmou: “a exigência da irreversibilidade inserta no § 2.º do art. 273 do CPC não pode ser levada ao extremo, sob pena de o novel instituto da tutela antecipatória não cumprir a excelsa missão a que se destina”. A doutrinadora Sílvia Cappelli (2004, p. 173), a respeito da tutela antecipada, afirma que

[...] na ação civil pública o requerimento de antecipação de tutela é a regra porque dificilmente o meio ambiente, diante de lesão ou ameaçada de lesão, pode aguardar o devido processo legal até a prolação da sentença. De fato, a experiência tem demonstrado que ou o Judiciário defere e mantém a liminar ou o *statu quo ante* não poderá ser restabelecido após o período de instrução e recursos.

No mesmo sentido, os Professores Carlos Alberto Álvaro de Oliveira e Galeno Lacerda (2001, p. 24) orientam e advertem:

[...] tampouco o requisito negativo da irreversibilidade dos efeitos da antecipação poder-se-á aplicar sempre indiscriminadamente. A restrição generalizada e indistinta estatuída no § 2.º do art. 273 trata o problema de forma míope por privilegiar demasiadamente e de forma engessada o ponto de vista da parte demandada em detrimento do autor da providência, este também pode estar em risco de sofrer prejuízo irreparável em virtude de irreversibilidade fática de alguma situação da vida. Só o Órgão judicial está habilitado para apreciar o conflito de valores, no caso concreto, sempre presente, por sinal, em qualquer problema humano e dar-lhe solução adequada. A resposta a priori do legislador esbarra com as exigências da própria vida, desconhecendo, além do mais, a riqueza infinita da problemática do viver humano. Essa realidade determina a validade relativa da regra mencionada, pois sempre que se verificar o conflito o Juiz haverá de se inclinar pelo provável titular do direito em discussão, sob pena de dificultar o acesso à jurisdição, com violação evidente da garantia contida no inc. XXXV do art. 5.º da Constituição da República.

Dessarte, considerando-se o acima exposto, eis que urge se fazer interromper qualquer degradação do meio ambiente peremptoriamente, bem como adotar-se medidas de proteção à integridade física e material dos visitantes do Parque da Cidade de Salvador, em prestígio ao interesse da coletividade em contraste ao direito individual de posse e administração da Prefeitura.

4.5.DOS PEDIDOS

Toda Ação Judicial deve conter, em seu bojo, os pedidos essenciais que motivaram sua apresentação, tratando-se de uma espécie de resumo do caso, de modo a demonstrar, em leitura rápida, o que se pretende alcançar com a peça judicial, podendo ser dividida em tantas partes quantas o autor julgar necessárias. No presente caso, sugeriu-se a divisão em quatro tópicos: os pedidos liminar principal e acessório e os de mérito principal e acessórios.

4.5.1 Do pedido liminar principal

Considerando-se o exposto, sabendo-se de antemão que cabe ao Ministério Público Estadual o papel de defender a comunidade, pode o órgão pleitear a concessão de medida liminar, inaudita altera parte, que determine, sob pena de cominação de multa diária por determinação descumprida, nas obrigações de fazer e de não fazer enumeradas a seguir, de modo a adequar e manter o Parque Municipal de Salvador em condições ambientais em conformidade com as exigências legais:

- a) a reinserção do Policiamento Ambiental (COPPA) na área do Parque, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;
- b) a eliminação de ambientes propícios à proliferação de vetores de doenças, especialmente as formas de acúmulo de água ou lixo;
- c) ao monitoramento de todas as áreas do Parque, com especial atenção àquelas mais perigosas, de modo a permitir que os transeuntes necessários possam atravessá-lo diariamente, em função da ausência de linhas de ônibus que sirvam à comunidade Santa Cruz, enquanto persistir a situação;
- d) a expedição de ofício ao Cartório de Circunscrição Imobiliária de Salvador-MS, para fins de registro da distribuição desta ação civil pública às margens da matrícula pertinente, para o fim de dar publicidade ao fato;
- e) como medida alternativa, para o caso de que este juízo compreenda ser mais adequado ao caso, em honra aos princípios da instrumentalidade das formas e da fungibilidade, pela economia processual por sua aplicação, conforme o § 7º do art. 273 do CPC), que defira a tutela antecipada genérica, em conformidade ao Inciso I do mesmo dispositivo legal, ou a medida cautelar, em consonância com o art. 798 do mesmo Código, para que sejam executadas as solicitações dos itens “a” a “e” acima;
- f) a citação da Prefeitura, para que cumpra a medida liminar e, desejando, dentro do prazo legal, conteste os pedidos, sob pena de ver decretada a revelia e seus efeitos, deferindo a autorização do § 2º do art. 172 do CPC;

g) a decretação da inversão do ônus da prova, em consonância com os arts. 6º, inc. VIII, e 90 do CDC e do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública, sem prejuízo de que seja posteriormente decretada;

4.5.2 Pedido liminar subsidiário

Para o caso de que o Juízo entenda não ser adequada, no momento, ou não ser viável a obrigação, por tratar-se de efetivo de Polícia sob responsabilidade do Estado, a reinserção imediata da COPPA ao Parque da Cidade, pode requerer o Ministério Público, de modo subsidiário ao pedido liminar principal, sem prejuízo do deferimento liminar dos itens que a autoridade entenda válidos, seja determinada:

a) a apresentação de estudo que demonstre a real necessidade do efetivo policial nas áreas do Parque municipal Joventino Silva e seu entorno, acompanhado de cronograma de implantação do efetivo necessário e/ou dos trâmites junto ao Governo do Estado para adoção da medida;

b) a promoção da manutenção das obras e edificações existentes no local, de modo a corrigir, por exemplo, as falhas no muro que separam o Parque da Cidade da Comunidade Santa Cruz, de modo a disciplinar a passagem dos moradores;

c) corrigir as eventuais falhas no projeto, de modo a evitar o acúmulo de água e lixo no local;

d) a realização periódica, sendo sugerível a adoção do período trimestral, de desinsetização completa da área e suas edificações, comprovando-a documentalmente a este juízo.

4.5.3 Dos pedidos de mérito

Considerando-se a comprovação da hipótese não testada pode também requerer o Ministério Público Estadual, em relação ao mérito, a concessão de medida liminar, inaudita altera parte, que determine, sob pena de cominação de multa diária por determinação descumprida, nas obrigações de fazer e de não fazer enumeradas

acima, de modo a adequar e manter o Parque Municipal de Salvador em condições ambientais, higiênico-sanitárias e de segurança em conformidade com as exigências legais, de modo a permitir a sua utilização plena, para o usufruto coletivo do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

- a) seja condenada a Prefeitura a promover a reinserção do Policiamento Ambiental (COPPA) na área do Parque, no prazo máximo de 30 (trinta) dias;
- b) seja condenada a Prefeitura a promover, permanentemente, a eliminação de ambientes propícios à proliferação de vetores de doenças, especialmente as formas de acúmulo de água ou lixo;
- c) seja condenada a Prefeitura a promover o monitoramento de todas as áreas do Parque, com especial atenção àquelas mais perigosas, de modo a permitir que os transeuntes possam atravessá-lo diariamente, em função da ausência de linhas de ônibus que sirvam à comunidade Santa Cruz, enquanto persistir a situação;
- d) seja constituído no registro da matrícula do imóvel, a distribuição da ação civil pública e a consequente sentença, considerando que se trata de obrigação própria da coisa;
- e) seja condenada a Prefeitura a indenização, a título de dano moral coletivo, ao pagamento de valor pecuniário, acrescido de multa diária pelo descumprimento, a partir da decisão, visando compensar a coletividade, podendo ser revertida a condenação em favor do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), nos termos do art. 13 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85).
- f) seja decretada a inversão do ônus da prova, em consonância com o inc. VIII do art. e com art. 90 do CDC e do art. 21 da Lei da Ação Civil Pública.
- g) seja condenada a Prefeitura ao pagamento das custas processuais.

4.5.4 Pedido de mérito subsidiário

Inobstante os pedidos já elencados, antevendo-se a hipótese de que a autoridade julgadora entenda não ser adequada, no momento, ou não ser viável a obrigação, por tratar-se de efetivo de Polícia sob responsabilidade do Estado, a reinserção imediata da COPPA ao Parque da Cidade, pode requerer ainda o Ministério Público Estadual, de modo subsidiário ao pedido liminar principal, sem prejuízo do deferimento dos itens que o Juíz entenda válidos, sejam determinadas:

- a) a condenação da Prefeitura a fim de que apresente, no prazo de trinta dias, estudo que demonstre a real necessidade do efetivo policial nas áreas do Parque municipal Joventino Silva e seu entorno, acompanhado de cronograma de implantação do efetivo necessário e/ou dos trâmites junto ao Governo do Estado para adoção da medida;
- b) a condenação da Prefeitura a fim de que promova a manutenção das obras e edificações existentes no local, de modo a corrigir, por exemplo, as falhas no muro que separam o Parque da Cidade da Comunidade Santa Cruz, de modo a disciplinar a passagem dos moradores;
- c) a condenação da Prefeitura a fim de que corrija as eventuais falhas no projeto, de modo a evitar o acúmulo de água e lixo no local;
- d) a condenação da Prefeitura a fim de que realize periodicamente, sendo sugerível a adoção do período trimestral, de desinsetização completa da área e suas edificações, comprovando-a documentalmente a este juízo.

Por fim, cabe ainda ao Ministério Público Estadual protestar provar o alegado, mediante todos os meios de provas admitidos em direito, a exemplo da documental, pericial, testemunhal, entre outras, bem como atribuir à causa uma importância monetária e, ao cabo, pedir deferimento.

Entende-se, portanto, ser o termo de compromisso de ajustamento de conduta, observados seu embasamento legal, sua natureza jurídica, seus limites, hipóteses e modos de utilização, o instrumento adequado à procura de solução para os conflitos

envolvendo interesses transindividuais, bem como que a proposição de alternativa para a solução dos problemas devem ser devidamente propostos e orientados pelo Ministério Público, para a tutela dos interesses coletivos e difusos e coletivos, sob a tutela do Poder Judiciário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tratou de analisar a situação e as condições do Parque da Cidade de Salvador, particularmente a partir do projeto municipal de requalificação, com vistas à minimização dos danos ambientais. Foi motivado especialmente pelo fato de que o mesmo foi historicamente maltratado pelo Poder Público, tendo sido muitas vezes depredado, tendo sua área diminuída por paulatinas invasões. Registrou-se que o Parque perdeu, ao longo dos anos, aproximadamente cinquenta por cento das suas terras para invasões populares, o que conduziu à análise da convivência entre os frequentadores com a vizinhança, em grande parte formada por tais invasões.

No momento do início do curso de Mestrado Profissional em Planejamento Ambiental da Universidade Católica do Salvador – UCSAL, o Parque encontrava-se fechado ao público, em completo abandono. No decorrer do curso, já quase ao final do mesmo, ocorreu a inauguração da obra do projeto de requalificação do parque, o que obrigou à novas análises, a partir das quais verificou-se o agravamento das questões, tanto aquelas pertinentes às condições sanitárias quanto às de segurança.

O trabalho analisou o processo de recuperação proposto e em andamento pela municipalidade, não tendo sido encontradas evidências de que foram ouvidas anteriormente parcelas importantes da sociedade, que poderiam apontar necessidades fundamentais para a correta preservação da flora e fauna local.

Fez parte do contexto deste trabalho a consideração de que a questão ambiental na contemporaneidade busca responder não apenas à finitude dos recursos disponíveis no planeta e sua conservação, mas que, sobretudo, procura um entendimento que supera o discurso da escassez e traz o embate para a própria relação sociedade-natureza, a partir da compreensão de que discutir a questão ambiental significa pensar num mundo diferenciado por práticas sociais distintas e por diversos valores históricos e culturais dados ao ambiente, gerando usos muitas vezes conflitivos.

Estudou-se a história da transformação de parte da antiga fazenda Pituba no Parque Municipal Joventino Silva, verificando sua adequação ao conceito de área de preservação ambiental permanente e a forma de administração que a municipalidade vem empregando ao longo dos anos.

No decorrer do curso de mestrado, já quase ao final do mesmo, ocorreu a inauguração da obra, o que obrigou à novas análises, a partir das quais verificou-se o agravamento das questões de segurança, tanto aquelas pertinentes às condições sanitárias quanto às de segurança, tendo estas ganhado destaque nas mídias local, nacional e internacional, a partir do que se concebeu o esboço de uma proposta de ação Civil Pública, a ser impetrada pelo Ministério Público Estadual, em desfavor das ações e omissões por parte da Prefeitura de Salvador.

O trabalho envolveu o relato da história de formação do Parque e a definição do conceito de espaço público, as questões legais envolvidas, através da análise da história da legislação ambiental em nosso país, dos princípios norteadores da Constituição Federal e das possíveis falhas na legislação, oferecendo ainda uma análise do Direito Comparado, através do histórico da evolução do assunto preservação e conservação no cenário mundial.

Ao fim, apresentou-se indicativos para a proposição de ação civil pública, com efeito de Termo de Ajuste de Conduta, que poderá ser ajuizado pelo Ministério Público em desfavor das ações e omissões por parte da Prefeitura de Salvador, com o propósito de suprir as falhas registradas, preferencialmente com a reintegração da Polícia Ambiental ao local, ou treinamento da guarda municipal para atuação nessa área.

Pretende-se, ao cabo, que a sociedade possa usufruir em segurança do local; que a natureza seja preservada para as futuras gerações, bem como as estruturas e edificações já existentes, que se corrijam as falhas constatadas no projeto de resstruturação, evitando-se o acúmulo de esgoto, água e lixo no local; que se promovam projetos de conscientização dos visitantes e moradores próximos e que se garanta a integridade física e a saúde dos mesmos, através de ações que evitem a proliferação de pragas.

REFERÊNCIAS

ACORDO de Paris sobre clima entra em vigor em novembro. **Jornal do Brasil**. 06 out. 2016. Disponível em: <http://www.jb.com.br/ciencia-e-tecnologia/noticias/2016/10/06/acordo-de-paris-sobre-clima-entra-em-vigor-em-novembro>. Acesso em: 10 jan. 2017.

ACSELRAD, H.; LEROY, J.P. **Novas Premissas da Sustentabilidade Democrática**. Rio de Janeiro: FASE, 1999; *Apud* NOVICKI, Victor. Abordagens teórico-metodológicas na pesquisa discente em Educação Ambiental dos Programas de Pós-Graduação em Educação do Rio de Janeiro (1981-2002). Artigo, *In* Revista Educação e Cultura Contemporânea, Vol. 1, No 1. Faculdade Estácio de Sá: Juiz de Fora, 2004.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Manual de Direito Ambiental**, 6ª ed.. Rio de Janeiro: Lúmen Juirs, 2003.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 14724:informação e documentação: trabalhos acadêmicos**. Rio de janeiro, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCI, Nicola e PASQUINO, Gianfrancesco. **Dicionário de política**, Vol. 1. Trad. VARRIALE, Carmen C. et al. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CAPEL, Horácio. **La Morfología de las Ciudades. (Sociedad, cultura y paisaje urbano)**. Barcelona: Ediciones del Serbal, 2002.

CAPPELLI, Sílvia. **Ação Civil Pública Ambiental: A Experiência Brasileira, Análise de Jurisprudência**. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 33, 2004.

CENEVIVA, Walter. **Lei dos Registros Públicos Comentada**. 10.ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

COMTE, Augusto. **Reorganizar a sociedade**. Lisboa: Guimarães & C.ª Editores. 1977

DINIZ, Maria H. **Sistemas de Registros Públicos**. São Paulo: Saraiva, 1992.

ESTADO DA BAHIA. **Decreto Lei nº 28.687**, de 11.02.82.

_____. **Decreto Nº 7.639**, de 28 de julho de 1999.

_____. **Decreto Nº 7.967**, de 05 de junho de 2001.

_____. **Decreto Nº 11.235**, de 10 de outubro de 2008.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e práticas rurais anti-ambientais: o combate às queimadas da cana-de-açúcar no nordeste paulista.** In Revista de Direito Ambiental, vol5. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1997.

HOBBS, Thomas. **De cive, filósofos a respeito do cidadão.** Tradução de Ingeborg Soler, Petrópolis: Vozes, 1993.

_____. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil.** 3ª ed. São Paulo : Abril Cultural, 1983.

HERÓDOTO. **História.** Traduzido do grego por Pierre Henri Larcher, Versão para o português de J. Brito Broca. Brasil: Ed. eBooksBrasil, 2006. Disponível em <<http://www.ebooksbrasil.org/eLibris/historiaherodoto.html>>. Acesso 16 Dez 2016.

HOLANDA, A. B. **Novo dicionário Aurélio.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

LAROUSSE. **Grande Dicionário Larousse Cultural da língua portuguesa.** São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1992.

LIMA e SILVA, P.P. *et al.* **Dicionário brasileiro de ciências ambientais.** Rio de Janeiro: Thex Editora. 1999.

LOPES, Miguel M.S. **Tratado dos Registros Públicos.** 5.ª ed. v. 1. Brasília: Brasília Jurídica, 1995.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro - 23ª Ed., rev. ampl. e at..** São Paulo: Malheiros, 2015.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito Civil.** São Paulo: Saraiva, 1999.

_____. **A defesa dos interesses difusos em Juízo.** 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais e Direitos Sociais.** São Paulo: Malheiros, 2009

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 4.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente.** 2.ª ed. Juarez de Oliveira, 2004

NASCIMENTO, Manoel. **As chuvas recentes e a luta pelo espaço urbano de Salvador.** Artigo. Disponível em <<http://www.passapalavra.info/2015/06/104761>>. Acesso em 20 Ago. 2015.

NERY JÚNIOR, Nelson; ANDRADE NERY, Rosa M.. **Código de Processo Civil Comentado e legislação extravagante.** 10.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, Rafaela Campos de. **O que a Lei afirma a cidadania confirma? Panorama das áreas verdes em Salvador: Parque da Cidade Joventino Silva, entre verso e averso.** PPGAU, Dissertação de Mestrado, FAU, UFBA, 2014.

OLIVEIRA, Carlos A. A., LACERDA, Galeno. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 5.^a ed., vol. VIII, t. II, Rio de Janeiro: Forense, 2001.

Ordenações Afonsinas. Disponível em <<http://www.ci.uc.pt/ihti/proj/afonsinas/pagini.htm>>. Acesso em 20 Abr 2015.

Ordenações Manuelinas. Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/ordemanu.htm>>. Acesso em 20 Abr 2015.

Ordenações Filipinas. Disponível em <<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/ordenacoes.htm>>. Acesso em 20 Abr 2015.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta: teoria e prática**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PRADO, Luiz Regis. **Crimes Contra o Ambiente**. São Paulo: RT, 1998

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. **Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. **Código de Processo Penal Comentado**, 4^a ed.. São Paulo: Saraiva, 1999.

VENOSA, Silvio de S.. **Direito Civil**. São Paulo: Atlas, 2003.

WENDEL, Henrique. **O Direito à Natureza na Cidade**. Salvador: Edufba, 2009.

Endereços Eletrônicos:

Caçada de animais silvestres em Aquidauana MS. Disponível em <<http://www.oeco.com.br/reportagens/24749-cacadores-presos-em-pousada-no-pantanal>>. Acesso em 20 dez 2016.

Queima de Canavial. Disponível em <<http://www.aderjurumirim.org/site/noticias/CRI-ME-AMBIENTAL---AS-QUEIMADAS-DE-CANA/41.html>>. Acesso em 20 dez 2016.

Queima de Pneus. Disponível em <<http://www.odiarioverde.com.br/2011/03/inventario-vai-indicar-fontes-de-emissoes-por-poluentes-organicos-persistentes/>>. Acesso em 20 dez 2016.:

Disponível em: www.sustentabilidade.salvador.ba.gov.br/reforma-do-parque-da-cidade. Acesso em 11 de jul. 2017.