

TUTELA SATISFATIVA E TÉCNICA PROCESSUAL ADEQUADA: UMA PERSPECTIVA A PARTIR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA DO CARVÃO¹

JURISDICTIONAL RELIEF AND APPROPRIATE PROCEDURAL TECHNIQUE: A PERSPECTIVE FROM BRAZILIAN PUBLIC CIVIL ACTION OF COAL

LA TUTELLE SATISFAISANTE ET LA TECHNIQUE DE LA PROCEDURE CORRESPONDANTE: UNE PERSPECTIVE A PARTIR DE L'ACTION CIVILE PUBLIQUE (BRESILIENNE) DU CHARBON

*Verônica Rangel Duarte²
Carina Barbosa Gouvêa³*

ÁREA(S) DO DIREITO: Direito Processual Civil; Direito Público.

Resumo

A recomposição judicial do dano ambiental é tarefa extremamente complexa que deve ser conduzida na jurisdição brasileira a partir das regras processuais relativas ao cumprimento de sentença. Este artigo pretende fazer um estudo de caso da ação civil pública relativa ao problema ambiental ocasionado pela mineração de carvão no Estado de Santa Catarina (ACP do carvão). A unidade de análise é a fase de cumprimento da sentença. Parte-se do questionamento de como e por que a implementação da decisão se desenvolveu no formato observado. O exame do modelo adotado é confrontado com as técnicas americanas utilizadas na condução de execuções complexas em processos estruturais. Observou-se que o modelo de implementação da decisão no caso paradigma se encaixa melhor na formatação norte-americana da fase de execução do que no modelo tradicional de implementação da decisão. Desse modo, conclui-se que o modelo remedial norte-americano para processos estruturais é adequado para a condução de execuções complexas envolvendo recuperação do dano ambiental.

Palavras-chave: ACP do Carvão. Execução complexa. Tutela específica.

Abstract

¹ Recebido em 11/fevereiro/2019. Aceito para publicação em 04/março/2019.

² Mestranda na UFPE. Área de concentração: transformações do direito público. Linha de pesquisa: jurisdição e processos constitucionais. Orientanda da Carina Barbosa Gouvêa. veronica.rangel@gmail.com.

³ Professora permanente do Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Pós Doutora em Direito Constitucional Universidade Federal de Pernambuco (PPGD/UFPE); Doutora e Mestre em Direito pela UNESA. E-mail: carinagouvea25@gmail.com

The judicial redress of environmental damage is an extremely complex task that must be conducted in the Brazilian jurisdiction from the procedural rules regarding the enforcement of judgment. This paper intends to make a case study of the Brazilian public civil action related to the environmental problem caused by coal mining in Santa Catarina State (coal ACP). The unit of analysis is the enforcement of judgment phase in a lawsuit. It starts with the question of how and why the implementation of the judgment developed in the observed format. The study of the adopted model is confronted with the US techniques used conducting complex enforcement action in structural lawsuits. It was observed that the judgment enforcement model in the paradigm case fits better with the US formatting of the enforcement action phase than with the traditional judgment enforcement model. Thus, it is concluded that the US remedial model for structural lawsuits is appropriate for conducting complex enforcement action involving the recovery of environmental damage.

Keywords: Brazilian public civil action of coal. Complex enforcement action. Specific judicial protection.

Résumé

La reconstitution judiciaire du dommage à l'environnement est une tâche extrêmement complexe qui doit être conduite dans la juridiction brésilienne à partir de règles de procédure relatives à l'exécution de la sentence. Cet article a la prétention de faire une étude de cas de l'action civile publique (brésilienne) avec référence au problème de l'environnement, provoqué par l'extraction du charbon dans l'état de Santa Catarina (action civile publique du charbon). L'unité de l'analyse c'est la phase de l'exécution de la sentence. On part du questionnement de comment et pourquoi l'implémentation de la décision s'est développée dans le modèle observé. L'examen du modèle adopté est confronté avec les techniques américaines utilisées dans la conduite d'exécution complexe dans les procès structurels. On a remarqué que le modèle d'implémentation de la décision dans le cas paradigme s'encadre mieux dans le patron américain de la phase de l'exécution que dans le modèle traditionnel d'implémentation de la décision. De cette façon, on peut conclure que le modèle remédial que le modèle remédiable américain pour les procès structurels est adéquat pour les exécutions complexes lesquelles englobent la récupération du dommage environnemental.

Mots-Clés: Action civile publique (brésilienne) du charbon. Exécution complexe. Tutelle spécifique

SUMÁRIO: Introdução; 1 ACP do carvão; 2 A recomposição do dano ambiental na fase de cumprimento de sentença e a experiência norte-americana nas execuções complexas; Conclusões; Referências.

SUMMARY: *Introduction; 1 Brazilian public civil action of coal; 2. Environmental redress of damage in the judgment enforcement phase and US experience in complex enforcement action; Conclusions; References.*

INDEX: *Introduction; 1 L'action civile publique (brésilienne) du charbon; 2 La reconstitution du dommage à l'environnement dans la phase de l'exécution de la sentence et l'expérience américaine dans les exécutions complexes; Conclusions; Bibliographie.*

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal autoriza a exploração dos recursos naturais, desde que seja feita a recuperação do meio ambiente na forma da lei (art. 225, §2º, CF). O descumprimento desse preceito caracteriza prática ilícita redundando, da mesma forma, na obrigação de reparar (recuperar ou indenizar) os danos causados. A decisão judicial reconhece a ocorrência do ilícito e condena na obrigação de indenizar, mediante a imposição de condutas (cumprimento de prestação, obrigações de fazer e não fazer) que são fixadas na própria decisão de mérito. No caso em análise as obrigações de fazer fixadas na decisão foram: a apresentação e a execução de um projeto de recomposição da área.

A ação civil pública relativa ao problema ambiental ocasionado pela mineração de carvão no Estado de Santa Catarina (ACP do carvão) ganhou grande repercussão nacional em virtude da abrangência do dano causado, da complexidade do procedimento de reparação ambiental necessário para diminuir o impacto ambiental ocorrido na região e do êxito em dar andamento à fase de cumprimento de sentença. As dimensões continentais⁴ do Brasil permitem que impactos ambientais atinjam parte restrita do território e mesmo assim tenha proporções consideráveis, afetando parcela significativa de pessoas. O Estado de Santa Catarina, por exemplo, possui 6 milhões de habitantes e uma área de 95 mil km². Equivalente ao território da Hungria⁵.

O objetivo da ação era a recuperação ambiental da região e a indenização pelos danos causados. A sentença julgou procedente o pedido, determinando que os demandados apresentassem e executassem um projeto de recuperação da região da Bacia Carbonífera do sul do Estado de Santa Catarina. Assim, a decisão concedeu a tutela específica necessária à recomposição⁶ do meio ambiente, passível de execução através de do procedimento de cumprimento de

⁴ Fonte: <https://www.sc.gov.br/index.php/conhecasc>

⁵ Fonte: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/Urbanidade/noticia/2016/04/mapa-compara-o-tamanho-dos-estados-brasileiros-extensao-de-outros-paises.html>

⁶ Para os fins deste artigo considera-se que o termo recomposição do meio ambiente abarca tanto as definições de recuperação e restauração adotadas pela Lei n. 9.985/2000:

“Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

Omiss.

XIII - recuperação: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original;

XIV - restauração: restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original;”

obrigações de fazer e não fazer (art. 632 e ss. do Código de Processo Civil [CPC] de 1973, atualmente regulado pelo art. 536 e ss. do CPC de 2015).

A solução desse impasse necessitava de um plano de recuperação das áreas extremamente estruturado e que atendesse todas as exigências legais, administrativas e da decisão, além de um método de fiscalização que pudesse acompanhar passo a passo a evolução dos trabalhos. Além disso, era essencial que as atividades de mineração adequassem seus procedimentos às normas em vigor, a fim de quebrar o quadro constante de incremento da poluição.

O modelo brasileiro de implementação de obrigações de fazer, apesar de conceder ampla liberdade ao magistrado para determinar as medidas necessárias ao cumprimento da decisão, não discrimina técnicas executivas específicas às peculiaridades de uma execução complexa. Também não regulamenta um procedimento de acompanhamento da implementação da decisão. Esses fatos têm sido um entrave na garantia da efetividade de decisões que determinam grandes alterações na configuração de determinado quadro fático, como na tentativa de recomposição ambiental de uma área extremamente impactada.

Considerando a complexidade da recomposição ambiental envolvida no caso da ACP do carvão, o presente artigo pretende realizar um estudo de caso tendo como unidade de análise a fase de cumprimento de sentença. Como e por que a fase de cumprimento de sentença se desenvolveu no formato observado com o objetivo de aprimorar a técnica brasileira na efetivação de decisões que buscam a recomposição do dano ambiental.

1 A ACP DO CARVÃO

A ACP do carvão, como ficou conhecida a ação civil pública de n. 93.8000533-4⁷, foi proposta pelo Ministério Público Federal contra várias carboníferas, seus sócios dirigentes e contra a União. O fundamento foi que a extração de carvão na região dos municípios de Criciúma, Forquilha, Lauro Müller, Urussanga, Siderópolis, Içara e Orleans⁸ teve uma elevação extrema no período de 1972-1989, causando dano ambiental em uma área em torno de 4 a 5 mil

⁷ Com a digitalização do processo foi atribuída a numeração 5000476-90.2018.4.04.7204.

⁸ A população total dos Municípios atingidos, no ano de 2010 corresponde a 342.670, de acordo com informações extraídas no site do IBGE. A população da Islândia, em 2017, era de 339.747 (fonte: <https://www.indexmundi.com/map/?v=21&r=xx&l=pt>)

hectares⁹, inclusive com o assoreamento e contaminação das três bacias hidrográficas da região (bacias dos rios Araranguá, Tubarão e Urussanga) e contaminação das lagoas de Santo Antônio, Imaruí e Mirim.

A fundamentação da sentença destaca que a degradação ambiental foi tão intensa que o Decreto n. 85.206/1980 considerou a região como sendo a 14ª área crítica nacional no que se refere ao controle da poluição e qualidade ambiental¹⁰. Mesmo a sentença tendo sido objeto de execução provisória desde o ano 2000, site de notícias local informa, no ano de 2015¹¹, que a região ainda detém o maior passivo ambiental do país¹².

⁹ Essa área corresponde a 40 a 50 km². Existem 4 países no mundo que possuem área inferior a área atingida segundo o site <https://geobancodedados.wordpress.com/2013/11/24/area-total/>.

¹⁰ Com isso a área foi incluída no Decreto 76.389/1975 que “dispõe sobre e as medidas de prevenção e controle da poluição industrial”.

¹¹ Fonte: <https://ndmais.com.br/noticias/regiao-sul-concentra-o-maior-passivo-ambiental-do-pais/>

¹² Sobre os danos causados, transcreve-se trecho da decisão:

“Sinteticamente pode-se afirmar que a poluição causada pelas atividades de lavra e beneficiamento (lavagem) do carvão decorre da existência de extensas áreas cobertas por rejeitos piritosos ricos em enxofre e metais pesados, gerando gás sulfídrico e ácido sulfúrico. O ácido resultante da oxigenação do enxofre dissolve os metais e possibilita sua ocorrência em altas concentrações no meio aquático, arrastados pelas águas fluviais. Como o beneficiamento é feito com água, sempre haverá produção de polpas contendo sólidos em suspensão e sais dissolvidos.

Na deposição de rejeitos sólidos, a degradação verifica-se pela percolação das águas de precipitação sobre a pilha em descoberto. A não compactação e recobertura causam a combustão espontânea, produzindo gases sulfurados.

No caso da mineração à céu aberto, quando da não cobertura concomitante à lavra, os efeitos são o aumento da acidez por percolação de águas de precipitação sobre a camada descoberta, ocasionando lagoas ácidas. Além disso, quando não ocorre a revegetação das áreas lavradas e recompostas, ocorrerá também a erosão e esterilização da área.

Na mineração subterrânea, o agravamento da poluição dá-se pelas drenagens das minas e pela subsidência verificada na superfície decorrente do recuo dos pilares.

[...]

O Rio Mãe-luzia, cujo leito se estende justamente sobre a Bacia Carbonífera, nascendo em Siderópolis e desaguando no Oceano Atlântico, com o nome de Rio Araranguá, por ser o desaguadouro dos rios Fiorita e Sangão, assim como estes, hoje, é um rio morto, ecossistema impróprio para a vida vegetal ou animal. É fato notório que o Rio Mãe Luzia deveria ser a fonte principal de abastecimento de água na região de Criciúma, todavia, a exploração do carvão com o lançamento indiscriminado de despejos em seu leito, o tornou impróprio para o abastecimento público (assim como para a irrigação, recreação ou pesca), em razão do alto teor de acidez, metais e sólidos suspensos em suas águas, inviabilizando por completo a captação que se fazia. Restou ao Poder Público utilizar as águas do Rio São Bento, por meio de uma derivação de 20km de extensão.

Na bacia do Rio Tubarão a poluição também atinge níveis críticos, tanto no rio principal, como dos efluentes, todos comprometidos, principalmente pela mineração à céu aberto. A situação tende a se agravar, assumindo proporções de catástrofe, porque desemboca no maior sistema lagunar de Santa Catarina, formado pelas Lagoas de Santo Antônio, Imaruí e Mirim, um dos maiores criadouros naturais de camarão do país. Além da atividade de extração, o beneficiamento de carvão contribuiu para a degradação das águas do Rio Tubarão, cujo leito se encontra comprometido em quase toda a sua extensão. Os níveis de acidez, a concentração de sulfatos, ferro níquel, cádmio e sólidos totais, especialmente em certos pontos da bacia, encontram-se muito alterados. As águas da bacia servem como fonte de abastecimento para seis municípios, além de servirem para dessedentar animais, abastecimento industrial, irrigação, recreação e pesca. Todas essas atividades estão comprometidas. A bacia do rio Urussanga é a que apresenta a pior situação relativa na região. Pelos levantamentos da FATMA, esta bacia se encontra praticamente toda comprometida pela extração de carvão

Em relação aos impactos na saúde humana, a inicial relata o aumento da incidência de várias doenças, embora não as especifique. Além disso, ALEXANDRE (1999, p. 49) informa que o registro de casos de anencefalia na região no período de 1979 a 1984 correspondia a uma média de 1 caso de anencefalia para 2.000 nascimentos enquanto que na literatura a média era de 1 caso a cada 20.000 nascimentos.

Outros impactos relatados por ALEXANDRE (idem, p. 47-48) são: (1) qualidade do ar: geração de gases tóxicos, caracterizando o “cheiro de ovo podre” na região; (2) a poluição hídrica implicou em águas ácidas, contaminadas com metais pesados, alguns deles em concentração superior a 1.000 vezes do aceitável; (3) a mineração à céu aberto foi desenvolvida inclusive em áreas cuja vegetação superava uma altura de 30 metros, com desvio inclusive de cursos de água; (4) por conta da mineração subterrânea ocorreu rebaixamento de terrenos, provocando danos à edificações e à atividade agropecuária, infiltração e desaparecimento de cursos de água; (5) agricultura: o impacto direto implicou na inviabilização de 4.700 ha de terras para qualquer tipo de uso. O indireto significou acidificação do solo,

(inclusive seus efluentes América e Carvão), motivo porque suas águas são impróprias para o consumo humano e apresentam restrições de uso para outros fins. A Lagoa Urussanga Velha apresenta situação bastante crítica, principalmente por ter se tornado depósito de diversos rejeitos lançados a montante, particularmente pelas indústrias carboníferas.

Especialmente na região de Criciúma, maior centro populacional da região sul do Estado, o quadro é de extrema gravidade. [...] “Com o decorrer do tempo, a exacerbação das atividades acelerou o desequilíbrio, imprimindo à paisagem um aspecto desolador, particularmente nas áreas de lavra à céu aberto. A poluição é ampla e irrestrita. Grande parte da rede hidrográfica da região que sofreu a exploração mineral está comprometida. A qualidade da água proveniente dessas bacias, que drenam uma área de aproximadamente 1.900 km² em toda a região carbonífera, está bastante abaixo dos padrões mínimos exigidos pela OMS e pela Legislação Ambiental Estadual., tornando crítica a questão do abastecimento. Mesmo os mananciais subterrâneos, quando não destruídos pelas atividades exploratórias, mostram sinais de contaminação, apresentando elevados índices de acidez, ferro total e sulfatos. Todos os níveis do processo de mineração do carvão concorrem para a degradação do meio físico e biótico. Desde a frente de lavra, passando pelo beneficiamento, áreas de rejeito, transporte, estendendo-se também ao uso e transformação. Rejeitos piritosos e estéreis, abandonados de forma descriteriosa, comprometerem áreas superiores a 5.000 ha na região carbonífera. A lixiviação dessas pilhas, por outro lado, contribui para a acidificação do solo e das águas superficiais. Em épocas de cheia, seus rejeitos nocivos agridem áreas de cultivo pela deposição da suspensão piritosa. Comprovadamente, a potencialidade do solo é afetada onde as águas superficiais poluídas são utilizadas no plantio irrigado. Também a subsidência e o solapamento da superfície, em áreas de lavra subterrânea, afeta a potencialidade do solo na área rural e ameaça a estabilidade das edificações no centro urbano. A poluição em nível atmosférico se faz através de altos índices de cinzas e enxofre, provenientes da exploração do carvão, somados a outros particulados oriundos da indústria cerâmica, coquearias, oxidação da pirita em rejeitos abandonados, olarias, estufas de fumo e demais indústrias. Afora a agração que causam ao meio ambiente a biota, os particulados determinam graves prejuízos à qualidade de vida das comunidades. Outra forma de contaminação bastante comum é a utilização de rejeito de mineração como material de empréstimo para o aterramento de áreas baixas e posterior construção de vilas e condomínios, além de sua utilização para o recobrimento primário de estradas. A exposição desse material à lixiviação das águas pluviais expande o processo de poluição para áreas sem atividades mineiras”.

ocorrência de chuva ácida e poluição atmosférica, além da indisponibilidade de água para irrigação; (6) abastecimento industrial: a indisponibilidade de água prejudicou o crescimento de algumas regiões, a exemplo de Criciúma, além de obrigar as indústrias a buscarem águas subterrâneas sem garantia de que haverá vazão e qualidade; (7) abastecimento urbano: a cidade de Criciúma teve que substituir seu abastecimento do rio Mãe Luzia para o rio São Bento, mais distante. Há necessidade de abastecimento de regiões com carros-pipa, pois a empresa de abastecimento não disponibilizava água encanada; (8) turismo: os rios Mãe Luzia, Urussanga, dos Porcos, Laranjeira, Rocinha, entre outros possuíam potencial para recreação, mas não podem ser utilizados devido à contaminação das águas; (9) a pesca artesanal cai ano a ano, houve comprometimento dos estuários dos rios.

Como se pode observar, o comprometimento ambiental na região foi gravíssimo, com omissão dos poderes públicos de todas as esferas¹³ no controle da atividade e na exigência de recomposição da área degradada. A área afetada engloba diretamente toda a região carbonífera, com uma população residente, no ano 2000, de quase 350 mil habitantes. O Poder Público (União e Estado de Santa Catarina), por sua vez, sem exercer seu papel fiscalizatório, manteve-se inerte por 17 (dezesete) anos, se for considerada apenas a delimitação temporal da ação.

A ação possuía intuito de recompor o passivo ambiental e não de modificar a atuação das empresas e dos entes federados¹⁴ no futuro. A atividade

¹³ Sobre a responsabilidade dos entes públicos, a decisão consignou:

A responsabilidade da União Federal no caos concreto decorre da omissão do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, na época mero órgão despersonalizado vinculado ao Ministério de Minas e Energia.

O DNPM, em que pese a crescente poluição ambiental causada pela mineração, tanto quanto ainda hoje ocorre, manteve-se sempre inerte. Detinha ele o poder de polícia para interditar, fazendo cessar a atividade minerária que estivesse degradando o meio ambiente, mas nada fez. [...]

Quanto ao Estado de Santa Catarina, sua responsabilidade solidária decorre da inércia da FATMA, órgão estadual [...]. Até 1989, entretanto, ninguém foi autuado por mineração poluente. Não se tem notícia que a FATMA tenha interditado uma mina aqui na região.

¹⁴ Os requerimentos da inicial foram: PEDIDO PREFERENCIAL: “a) compelir as mineradoras e a União Federal a projetar e executar a recuperação da região sul, compreendendo os municípios arrolados no Decreto do PROVIDA-SC de 10/04/91, com início da execução mais tardar em janeiro de 1996 e conclusão até 0 ano 2000 inclusive, contemplando as áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barrancas, descontaminação e retificação dos cursos d'água, além de outras obras complementares que amenizem os danos sofridos principalmente pela população dos municípios-sede da extração e beneficiamento; b) cominar-se às res a pena de multa de 1% do valor da causa por mês de atraso no cronograma de execução”. PEDIDO SUCESSIVO (em caso de impossibilidade de início dos trabalhos de recuperação da área no ano de 1996): “a) condenação das mineradoras e da União Federal à entrega da quantia de Cr\$ 2.877.062.370.000,00 (dois trilhões, oitocentos e setenta e sete bilhões, sessenta e dois milhões e trezentos e setenta mil cruzeiros) equivalentes a US\$ 95.902.079,00 estimados como necessários no Projeto de Recuperação da Qualidade de Vida da Região Sul de

mineradora na região não foi encerrada nesse período e perdura até hoje¹⁵. A decisão¹⁶ julgou procedente o pedido principal, condenando os réus a apresentar, em seis meses projeto de recuperação da região da bacia carbonífera do sul do Estado. O início do computo do prazo foi a própria sentença¹⁷.

Santa Catarina, do PROVIDA-SC (anexo); b) condenação das mineradoras e da União Federal à indenização dos danos pessoais, acarretados à população dos sete municípios-sede da extração, estimados em um salário-mínimo por habitante, totalizando Cr\$ 471.117.477.600,00 (Cr\$ 1.709.400,00 X 275.604 habitantes recenseados pelo IBGE em 1991), importância a aplicar nas comunidades mais diretamente atingidas em obras complementares de melhoria ambiental, hospitais e escolas especializadas, etc.; c) condenação dos réus à pena de multa, como compensação dos danos adicionais que a população venha a suportar de 1996 até o início da execução de sentença, de 10% por ano de atraso, calculada sobre o valor da letra Q acima; d) juros de mora de 1% ao mês sobre o valor da condenação, da letra Q, a contar da citação, e honorários advocatícios; e) determinação do rateio das parcelas supra de acordo com os percentuais apontados no item I. 2, em razão do montante de carvão bruto extraído no período de 1972-1989, arcando a União Federal com 19,81% relativos à extração precedente a 1972 e com a parcela do dano que por qualquer razão não for recomposta por alguma mineradora ou seu sócio administrador; f) condenação, ainda, das mineradoras à recomposição dos danos individuais infligidos nos últimos 20 anos e que vierem a ser apurados nas liquidações de sentença promovidas pelos lesados; g) decretação da responsabilidade solidária dos sócios com as empresas que efetivamente geriram sem atenção a lei.

¹⁵ Portaria publicada em março/2019 sobre prorrogação de jornada de trabalho em atividades insalubres para a Empresa CARBONÍFERA CATARINENSE LTDA, localizada no Município de Lauro Muller (SC), comprova a permanência da atividade até os dias atuais. Fonte: http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67165791/do2-2019-03-15-portaria-46-de-8-de-marco-de-2019-67165540

¹⁶ Eis a redação do dispositivo da sentença: “Ante o exposto: 1. julgo procedente o pedido principal, para condenar as empresas mineradoras que figuram no polo passivo, seus sócios-gerentes, mandatários ou representantes (ou sucessores), a União Federal e o Estado de Santa Catarina, solidariamente, ressalvada a empresa Nova Próspera Mineração S/A, cuja responsabilidade é apenas subsidiária da responsabilidade da Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, a apresentar no prazo de 6 (seis) meses, a partir da intimação da sentença, um projeto e recuperação da região que compõe a Bacia Carbonífera do Sul do Estado, contemplando, no mínimo, todos os itens assinalados no PROVIDA-SC, com cronograma mensal de etapas a serem executadas, e executar dito projeto no prazo de 3 (três) anos, contemplando as áreas de depósito de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como o desassoreamento, fixação de barracas, descontaminação e retificação dos cursos d’água, além de outras obras que visem amenizar os danos sofridos principalmente pela população dos município-sede da extração e do beneficiamento; 2 é cominada aos condenados a pena de multa de 1% do valor da causa por mês de atraso no prazo de entrega do projeto ou no cronograma de execução; 3. Em caso de não acatamento da ordem emanada neste decisum, sem prejuízo da incidência da pena pecuniária cominada, como medida de sub-rogação, será contratado, às expensas dos condenados, terceiro para que elabore ou execute o projeto (art. 461, §5º, CPC); 4. Ficam as mineradoras ainda em atividade obrigadas a ajustar suas condutas às normas de proteção ambiental, comprovando no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de interdição, o cumprimento de todas as exigências legais, junto à FATMA e ao DNPM, que deverão apresentar, em idêntico prazo, relatório circunstanciado de vista fiscalizatória em todas as minas em atividade na região, comprovando eventuais medidas de esclarecimento e punição que adotarem (art. 461 do CPC); e 5. Cumpre ao autor da ação, diretamente ou através de outra entidade que venha a indicar, opinar sobre o projeto a ser apresentado, que será objeto de chancela judicial, fiscalizando sua execução, até a conclusão.”

¹⁷ A antecipação da tutela ocorreu em decisão prolatada no mesmo dia da sentença. E, apesar da decisão antecipatória fazer referência à sentença, no caderno processual está localizada imediatamente antes da decisão de mérito.

Após o trânsito em julgado da decisão¹⁸, a obrigação estabelecida foi a seguinte: (1) apresentar projeto de recuperação da região no prazo de 6 (seis) a contar da intimação da sentença; (2) executar o projeto: (2.1) em 3 (três) anos, no que se refere aos danos ao solo, subsolo e vegetação; (2.2) em 10 (dez) anos para os danos às bacias hidrográficas e lagoas; (3) em caso de atraso na apresentação do projeto ou em sua execução: (3.1) é aplicada multa mensal de 1% sobre o valor da causa, sem limite máximo fixado; (3.2) será contratada empresa para elaborar e executar o projeto, às expensas dos condenados; (4) as empresas em atividade deverão comprovar a adequação de suas condutas às normas de proteção ambiental no prazo de 60 (sessenta dias) a contar da intimação da sentença; e (5) a fiscalização da execução ficou a cargo do Ministério Público (autor da ação).

Destaque-se que, embora não tenha sido requerido na inicial a readequação do modelo de trabalho das mineradoras à legislação ambiental, a decisão consignou expressamente essa obrigação, evitando que a degradação ambiental ilegal tivesse continuidade.

Tendo em vista que a decisão antecipatória foi proferida no mesmo dia da sentença, a execução provisória teve início no ano 2000¹⁹ em caderno processual próprio (Processo nº 2000.72.04.002543-9). Projetos de recuperação foram apresentados de forma isolada e as obras necessárias chegaram a ser iniciadas por algumas das empresas. No entanto, o levantamento pelo Ministério Público (MP) em 2004 revelou a existência de 191 áreas para recuperação e os projetos apresentados contemplavam apenas 68 do total e mesmo assim com várias falhas

¹⁸ Na decisão que julgou as apelações, os sócios das empresas demandadas, a empresa Nova Próspera S/A bem como o município de Santa Catarina tiveram suas responsabilidades afastadas. Além disso, o prazo para concluir a recuperação ambiental das bacias hidrográficas e lagoas foi ampliado para dez anos, permanecendo a data da intimação da sentença (tutela antecipada) como termo inicial. O prazo para a recuperação da área terrestre permaneceu de três anos. Em sede de recurso especial, os sócios/administradores foram novamente responsabilizados, de forma subsidiária. Em relação ao dano causado ao solo (englobando o subsolo) e à vegetação, ficou determinado que cada mineradora seria responsável pela recuperação da área que efetivamente poluiu, direta ou indiretamente. A responsabilidade solidária ficou restrita às áreas que foram poluídas por mais de uma mineradora, independente da contribuição de cada uma para a degradação da área. Para a poluição causada nas bacias hidrográficas, permaneceu o mesmo critério fixado na sentença. Os recursos extraordinários e posteriores não foram conhecidos, tendo a decisão transitado em julgado no Supremo Tribunal Federal nos termos em que foi modificada no Superior Tribunal de Justiça.

¹⁹ Na época, regida pelo CPC/73.

de ordem técnica. Novos projetos foram apresentados no ano de 2006²⁰ atendendo às determinações do juízo em relação às normas técnicas a serem observadas²¹.

Paralelamente, também no ano de 2006, o MP e os executados estabeleceram, de comum acordo, um plano de monitoramento e uma proposta de indicadores ambientais para que fosse feito o acompanhamento da implantação dos projetos de monitoramento e, conseqüentemente, de cumprimento da sentença. Sobre tais itens, o primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007, p. iv) explica:

Foi estabelecido um conjunto de indicadores ambientais suficientes para mensurar a qualidade da recuperação ambiental determinada pela sentença, compreendendo a recuperação das áreas de depósitos de rejeitos, áreas mineradas a céu aberto e minas abandonadas, bem como a qualidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos. São critérios técnicos confiáveis e estáveis para se avaliar o efetivo cumprimento da sentença. Estão contemplados indicadores ambientais para recursos hídricos superficiais, recursos hídricos subterrâneos, cobertura do solo e meio biótico, bem como o respectivo plano de monitoramento destes indicadores. Estão incluídas, também, regras de administração, publicidade, acesso e auditoria no banco de dados dos indicadores ambientais.

Para viabilizar o andamento dos projetos de recuperação, foi criado, ainda o Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença, cujo objetivo é “respeitadas as divergências, maximizar os entendimentos no nível técnico e, em conseqüência, minimizar os conflitos que devam ser decididos pelo Juízo²²” (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007, p. vi).

Os dados coletados em relação aos indicadores de qualidade ambiental foram armazenados em um banco de dados administrado por uma empresa pública federal (Serviço Geológico do Brasil) e pelo Sindicato da Indústria da Extração de Carvão no Estado de Santa Catarina – SIECESC. O referido banco já funcionava

²⁰ Informações contidas no Primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais elaborado pelo grupo técnico de assessoramento à execução da sentença (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007).

²¹ NBR 13030 e itens NRM-01 e NRM-21 da Portaria do DNPM nº 237/2001

²² As atribuições do grupo, conforme indicadas no relatório são (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007, p. 8): “a) integrar os dados de indicadores ambientais coletados pelo SIECESC, pela CPRM e pelas empresas carboníferas; b) elaborar relatórios técnicos periódicos, destinados ao Juízo e sujeitos a ampla divulgação, avaliando a evolução dos indicadores ambientais; c) propor ações tendentes à plena recuperação ambiental, nos termos previstos na sentença; d) propor seqüência de prioridades na execução de ações de recuperação; e) propor alterações nos indicadores ambientais, e plano de monitoramento, quando entendê-las necessárias; f) responder aos questionamentos do Juízo”.

anteriormente e possuíam dados históricos em relação a parte dos indicadores utilizados no monitoramento em questão.

A proposta de monitoramento acordada entre as partes previa a elaboração de dois relatórios técnicos por ano indicando o procedimento²³ para elaboração e apresentação do referido. A estimativa de custo do plano de monitoramento, por sete anos, foi de R\$ 1.314.410,00 (um milhão, trezentos e quatorze mil e quatrocentos e dez reais) e é datada de 05.09.2006²⁴. Em 2008 foi elaborado um documento contendo os critérios de recuperação ou reabilitação das áreas degradadas pela mineração do carvão. Esse documento foi objeto de sucessivas revisões, sendo a última ocorrida no ano de 2015²⁵.

Até o momento foram divulgados²⁶ 11 relatórios de acompanhamento, um por ano, entre os anos de 2007 a 2017. Os dados levantados, a implantação do monitoramento, a execução dos projetos de recuperação e a monitoração destes foram feitos atualizados/modificados com o passar do tempo. Isso se deve tanto à necessidade de corrigir falhas na identificação da área quanto em virtude da necessidade de modificar o modelo de recuperação ou de monitoramento de forma a atender à determinação de recuperação da área.

A análise integrada²⁷ apresentada no 11º relatório (2017) indica que houve uma melhora na qualidade ambiental nos locais em que a recuperação foi implantada²⁸. O relatório destaca também que a influência que a população exerce na área (fatores externos) têm contribuído negativamente para a execução dos projetos de recuperação implicando, em alguns momentos, num retrocesso²⁹.

Quase vinte anos do início da fase executiva e ainda existem áreas cujos projetos de execução ainda não tiveram o licenciamento ambiental aprovado pelo

²³ O procedimento previa a elaboração de um relatório preliminar, um período para apresentação de propostas de alteração no relatório pelos participantes, uma fase de discussão técnica e a elaboração do relatório final e, por fim a decisão do juiz e a publicação (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 42-44).

²⁴ Fonte: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2006, p. 45.

²⁵ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015.

²⁶ A divulgação refere-se aos relatórios disponibilizados na página do Ministério Público Federal (<http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/criciuma/arquivo-carvao>) e na página do Sindicato da Indústria de Extração de Carvão do Estado de Santa Catarina (http://www.siecesc.com.br/meio_ambiente/arquivos-GTA). Nos autos do processo judicial da ACP do Carvão o volume de informações e documentos dificulta a localização dos relatórios.

²⁷ Correspondente ao monitoramento da cobertura do solo, dos recursos hídricos superficiais e do meio biótico.

²⁸ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. li.

²⁹ MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. liv.

órgão técnico e que, por isso, ainda não possuem cronogramas de implantação³⁰. Mesmo com a efetiva implantação de um projeto coletivo de cumprimento da decisão a partir do ano de 2006, o intrincado encadeamento de atos necessários à recomposição do meio ambiente de uma área degradada tem prolongado a fase de cumprimento de sentença da ACP do Carvão e demandado o uso de técnicas incomuns no direito brasileiro.

2 A RECOMPOSIÇÃO DO DANO AMBIENTAL NA FASE DE CUMPRIMENTO DE SENTENÇA E A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA NAS EXECUÇÕES COMPLEXAS

Em se tratando de ilícito ambiental, a proteção do objeto (meio ambiente ecologicamente equilibrado) tem maior relevância do que a reparação aos sujeitos indiretamente atingidos (titularidade difusa)³¹. Assim, a reparação do dano deverá ocorrer, preferencialmente, na modalidade de recuperação³² da área degradada. A decisão, concederá, portanto, a tutela específica pretendida, na modalidade de implementação de prestações positivas (obrigações de fazer³³). Desse modo, ao condenar o réu na recuperação do meio ambiente o Estado-juiz está, na verdade, determinando que seja executado um encadeamento de atos cujo resultado final será a recomposição do meio ambiente.

³⁰ Conforme informações no 11º relatório de monitoramento (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 152)

³¹ LEITE e MELO, p. 2.

³² Édis MILARÉ (p. 101 e ss.) explica que a reparação ambiental pode ser executada de três formas principais. A restauração natural promove a reconstituição do meio ambiente, numa tentativa de se aproximar ao estado anterior à degradação, atendendo melhor o comando do art. 225, §2º, da CF, que determina a recuperação do meio ambiente. A segunda possibilidade seria a compensação por equivalente ecológico, para os casos em que não seja possível a restauração da área degradada. E, por fim, a indenização pecuniária. LEITE (1999, p. 209-210) agrupa as possibilidades e reparação em duas frentes: reparação ou restauração natural ou indenização pecuniária.

³³ Obrigações de fazer são as que “a prestação consiste num ato do devedor ou num serviço deste” (MONTEIRO, 1982a, p. 86) e podem ser simples (executadas mediante um único ato) ou complexas, quando compreendem a execução de diversos atos, “ligados, porém pelo mesmo vínculo a estabelecer entre eles uma unidade incidível, de tal maneira que só se possa considerar satisfeita a obrigação, depois de realizadas todas as prestações prometidas” (MONTEIRO, 1982a, p. 90). MONTEIRO (1982a, p. 86 e 90.), ao caracterizar as obrigações de fazer, destaca que a pessoa do devedor (que, a princípio, vai executar a obrigação) normalmente possui importância e que as obrigações de fazer normalmente não podem ser objeto de execução específica. Tais características, no entanto, não persistem nos casos em que a relação obrigacional deriva da responsabilidade pela prática de um ilícito ambiental. A recuperação do meio ambiente deverá ser executada (diretamente) por pessoas que detenham capacidade técnica para tanto, sejam elas os próprios causadores do ilícito ou não.

Essa tarefa, no entanto, é extremamente complexa³⁴ e deve levar em consideração uma multiplicidade de fatores. O guia prático para elaboração de projeto de recuperação de áreas degradadas em áreas de preservação permanente (INSTITUTO, 2015, p. 2) destaca a necessidade de definir as técnicas de recuperação considerando as peculiaridades de cada área e as características do ecossistema local, com o devido embasamento teórico. Além disso, o projeto deve ser aprovado pelo órgão ambiental responsável e devidamente instruído com a documentação comprobatória.

Não obstante, fatores externos, dificuldades práticas e elementos não considerados no momento da elaboração do projeto de recuperação fazem com que o monitoramento da implantação identifique necessidade de alteração do projeto inicial ou modificação da sistemática de monitoramento a fim de garantir o resultado final esperado: a recuperação ou a restauração ambiental³⁵.

Diante disso, a obrigação de fazer a ser estabelecida na decisão será na verdade uma prestação que fixa um resultado complexo (recomposição do meio ambiente) cujo cumprimento deverá ser dividido em uma série de atos encadeados e interdependentes, a partir de um planejamento estruturado. O conteúdo desses atos,

³⁴ A complexidade da reparação do dano ambiental é ressaltada no Primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2007, p. 4) que ressalta: “A resolução dos problemas ambientais causados pela mineração de carvão na região sul do estado de Santa Catarina não pode ser feita de forma isolada e sim pela interação de recursos entre as partes interessadas e pela soma de pequenas ações objetivas. O desenvolvimento e a adaptação de tecnologias, a formação de massa crítica e o envolvimento da comunidade local são passos fundamentais para a obtenção dos resultados esperados”. O INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (2015, p. 1) explica o imbricamento dos elementos na composição do meio ambiente: “Muitas vezes a degradação somente é evidenciada com a retirada da vegetação, porém, há uma grande complexidade de fatores bióticos e abióticos envolvidos além da vegetação. O ecossistema degradado sofre danos no solo, aumentando o assoreamento, a erosão, diminuindo o acúmulo de carbono e de nutrientes, por fim prejudica os recursos hídricos e a evapotranspiração na atmosfera, mudando completamente o ambiente e dificultando que a floresta se sustente”.

³⁵ Ao explicar as dificuldades de um processo estrutural (cuja execução é complexa por natureza) VITORELLI (2018, p. 8) destaca o modo como costuma-se implementar a fase de cumprimento da decisão: “Essencialmente, o processo estrutural tem como desafios: [...] 2) a elaboração de um plano de alteração do funcionamento da instituição, cujo objetivo é fazer com que ela deixe de se comportar da maneira reputada indesejável; 3) a implementação desse plano, de modo compulsório ou negociado; 4) a avaliação dos resultados da implementação, de forma a garantir o resultado social pretendido no início do processo, que é a correção da violação e a obtenção de condições que impeçam sua reiteração futura; 5) a reelaboração do plano, a partir dos resultados avaliados, no intuito de abordar aspectos inicialmente não percebidos ou minorar efeitos colaterais imprevistos; e 6) a implementação do plano revisto, que reinicia o ciclo, o qual se perpetua indefinidamente, até que o litígio seja solucionado, com a obtenção do resultado social desejado, que é a reorganização da estrutura”.

no entanto, normalmente não poderá ser determinado a partir dos elementos fáticos obtidos na fase cognitiva do processo³⁶.

No EUA após a apuração da responsabilidade, é instaurado um processo de execução denominado *remedial process* no qual será definido o meio através do qual a decisão de responsabilidade será implementada. No caso de litígios de direito público, STURM (1991, p. 1361) esclarece que há uma preferência na fixação de *structural injunctions*. A irreparabilidade do dano causado é utilizada pelos tribunais como justificativa para não fixar indenizações em pecúnia (*damages*) além do fato de que não cessa a violação. A imposição de obrigações de não fazer (*negative injunctions*), por sua vez, se adequam melhor aos casos em que as violações pontuais e evidentes. Em casos estruturais³⁷ esse meio acaba se convertendo em ordens genéricas que não indicam como os réus devem realizar a correção.

O conceito de *structural injunctions* foi cunhado por Owen Fiss que classificou as *injunctions* a partir da função que desempenham na resolução do conflito. FISS (1978, p. 7) classificou as *injunctions* em *preventive* (cujo objetivo é impedir a ocorrência de um ato no futuro), *reparative* (através da qual o demandado procura corrigir ilícitos já corridos) e *structural* (utilizada para reestruturar organizações sociais em atividade). Ao detalhar as características das *structural injunctions* FISS (2003, p. 2) destaca seu caráter prospectivo, já que o tribunal impõe ordens de comando determinando a forma através da qual a reforma da instituição deve ser realizada. Outra característica é o seu caráter instrumental (FISS, 2003, p, 39), ou seja, não pretende eliminar a violação propriamente dita, mas sim os obstáculos que impedem a fruição do direito reconhecido na decisão. Com o passar do tempo, as ações estruturais norte-americanas ficaram cada vez mais restritas e direcionadas, modificando inclusive a formatação das *structural injunctions* (JEFFRIES JR e RUTHERGLEN. 2007, p. 1409-1411). As ordens passaram a traçar

³⁶ Washington de Barros MONTEIRO (1982b, p. 411) caracteriza obrigação ilíquida como a “que depende de antecipada apuração, visto ser incerto ou indeterminado o montante da prestação”. Em relação à liquidação da obrigação de fazer, o autor trata como a sua conversão em perdas e danos MONTEIRO (1982b, p. 411).

³⁷ VITORELLI (2018, p. 8) conceitua litígios estruturais da seguinte forma: “O processo estrutural é um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada, que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, originando um litígio estrutural.” O autor destaca que, embora os casos de recuperação ambiental não se enquadrem no conceito de processo estrutural, a sua fase de implementação da decisão possui a complexidade da execução de um processo estrutural (VITORELLI, p. 10). Desse modo, as técnicas de cumprimento de decisão de processos estruturais se adaptam bem às execuções de decisões que impõem a recuperação de degradação ambiental de grandes áreas.

os objetivos a serem alcançados e a especificar o meddias de monitoramento do desempenho e reavaliação durante a execução.

Susan STURM (1991, p. 1363) esclarece que a modificação na sistemática de imposição das decisões decorreu da percepção, pelos próprios tribunais, de que o descumprimento de uma decisão abrangente de cessação da violação está relacionado com causas indiretamente relacionadas com a violação em si. Em virtude disso, a autora defende³⁸ a necessidade da existência de uma nova averiguação de fatos na fase de implementação da decisão (*remedial fact-finding*) “focada nas possíveis abordagens para corrigir as ações ilegais da instituição-alvo” (STURM, 1991, p. 1364). Essa averiguação, no entanto, não segue a lógica do processo adversarial (controlada pelas partes e com colheita de provas através de procedimentos formais)³⁹. Os “tribunais dependem de perícia e concordância para guiar e justificar o modelo remedial adotado” (Idem, ibidem, p. 1367).

No direito brasileiro, a princípio, a fase de cumprimento de sentença é vista como necessária apenas nos casos em que o devedor não realiza o adimplemento espontâneo. Isto porque, nas disposições gerais que regulam todas as espécies de execução de título judicial, o art. 513, §1º, do CPC impõe a necessidade de requerimento do credor para que possa ter início a fase executiva do processo⁴⁰. Não obstante, nos processos em que se pretende a recomposição do

³⁸ Nas palavras da autora: “Tanto as consequências da conduta violadora quanto os passos necessários para remediá-las são mediadas por um complexo conjunto de relacionamentos formais e informais que podem ser irrelevantes para definir a violação legal, mas crucial para o desenvolvimento do remédio adequado para eliminar a violação. [...]”

Portanto, o tribunal não pode simplesmente depender do processo usado para a decisão de responsabilidade para formular um remédio estrutural. O julgamento de mérito não fornece uma base legal e factual para a adução de um remédio específico. [...] A informação e a expertise necessárias para o desenvolvimento do remédio são frequentemente mantidas pelos atores que não participaram na determinação da responsabilidade”. (STURM, 1991, p. 1364). Tradução livre.

³⁹ A autora explica: “[...] Os tribunais desempenham um papel ativo no desenvolvimento do registro dos fatos. Em alguns casos, o próprio juiz conduz a investigação, consultando especialistas e outras fontes externas. Cada vez mais os tribunais têm apontado terceiros para investigar a condição e as causas de violações legais e propor um plano de execução (*remedial plan*) para o tribunal. Apesar desses oficiais apontados pelos tribunais tipicamente terem autoridade para realizar audiências formais, eles frequentemente se utilizam com mais frequência de investigações diretas por meio de consulta a sites, entrevistas informais com vários participantes do sistema, revisão de gravações institucionais e documentos produzidos pelo tribunal, consulta com especialistas externos que investigaram eles próprios a instituição alvo e pesquisa independente. Em outros casos, as partes colaboram para manter um painel de especialistas e fazer recomendações relativas às práticas institucionais e condições que foram mantidas para violar a lei.” (STURM, 1991, p. 1366-1367) Tradução livre.

⁴⁰ Art. 513, §1º, do CPC: “o cumprimento da sentença que reconhece o dever de pagar quantia, provisório ou definitivo, far-se-á a requerimento do exequente”. Apesar do dispositivo fazer referência

meio ambiente lesado, ainda que o projeto de recuperação seja apresentado espontaneamente e no prazo fixado na decisão, a fase de cumprimento de sentença é instaurado como uma forma de promover o acompanhamento e fiscalização pelo juízo e por um órgão técnico.

Isto porque, apesar de a instrução processual ser suficiente para apurar a responsabilidade do réu em relação ao objeto do litígio, uma nova fase de probatória⁴¹ será necessária para definir o modo através do qual a obrigação deverá ser cumprida, inclusive para viabilizar a aferição do seu cumprimento.

O que determina a adoção de um procedimento geral amplo com várias fases ou separação dessas fases em processos distintos é o modelo processual adotado pelo Estado. No caso brasileiro, é possível perceber uma tendência de simplificação do sistema processual com o agrupamento de procedimentos de forma a otimizar a relação processual existente⁴², contribuindo para a celeridade e efetividade processual.

O procedimento de execução (ou cumprimento) da decisão de mérito no direito brasileiro paulatinamente sofreu várias modificações com vistas a garantir a satisfação do direito reconhecido. Em relação ao cumprimento das obrigações de

à execução na modalidade de pagar quantia certa, a regra está inserida nas disposições gerais. DINAMARCO (2019, P. 64) assevera: “[...] toda e qualquer execução está condicionada à ocorrência do inadimplemento porque sem este não haveria sequer razão para provocar as atividades do Estado-juiz;”.

⁴¹ Fase probatória entendida aqui como uma fase de busca de informações de fato e não de produção de provas no estrito sentido da fase probatória do processo de conhecimento. No caso da ACP do Carvão, a proposta de monitoramento (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL 2006, P. 38) consignou sobre os dados utilizados para elaboração do projeto de recuperação e para o monitoramento:

“Além dos dados que serão doravante coletados conforme plano de monitoramento proposto neste documento, o banco de dados já conta com um acervo histórico importante para a avaliação da evolução do processo de recuperação ambiental. No tocante às águas superficiais, o banco de dados registra informações relativas a 14 (quatorze) campanhas já realizadas desde março de 2002.

Somam-se aos dados históricos já registrados, os mapas geológicos, hidrogeológicos e hidroquímicos das bacias dos rios Araranguá e Urussanga, produzidos pela CPRM, bem como os mapas das áreas degradadas e das unidades mineiras de subsolo, imagens de satélite, fotografias aéreas, mapeamento de bocas de minas abandonadas e mapeamento de monitoramento de águas superficiais, aos quais serão acrescentadas informações relacionadas ao monitoramento de águas subterrâneas e monitoramento da flora e fauna.”

⁴² São exemplos dessa tendência: a incorporação do processo de execução de título judicial ao processo comum, como uma fase tornou desnecessária a realização de nova citação, aproveitando-se a relação processual já estabelecida (art. 475-I e ss., CPC/73 e art. 513 e ss., CPC/2015); a simplificação do procedimento de insurgência ao eliminar os embargos à execução (processo autônomo) permitindo a defesa do executado através de impugnação em petição nos próprios autos (art. 475-J, CPC/73 e art. 535, CPC/15); a possibilidade de requerer a tutela cautelar na mesma relação processual (art. 273, §7º, CPC/73 e art. 294 e ss., CPC/2015).

fazer⁴³, o CPC de 1973 incorporou as inovações trazidas pelo art. 84⁴⁴ do Código de Defesa do Consumidor (CDC) e pelo art. 213⁴⁵ do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), determinando que a tutela jurisdicional seja concedida de forma específica os que sejam concedidas providências para assegurar um resultado equivalente ao cumprimento da obrigação (art. 461, CPC/73, incluído pela Lei n. 8.952/1994). Antes disso a Lei da Ação Civil Pública, no artigo 11⁴⁶, já incorporava dispositivo sobre o cumprimento de obrigações de fazer, garantindo a possibilidade de execução específica. Em 2002, novas alterações no CPC/73 trataram da imposição de multa como forma de impelir o executado ao cumprimento da obrigação (art. 461, §4º e 5º do CPC/73). O CPC/15 manteve a autorização para o

⁴³ DINAMARCO (2019, p. 504) explica que as obrigações de fazer ou de não fazer implicam num direito do credor ao resultado que se espera obter. Não há, portanto, direito do credor às próprias condutas prescritas em si mesmas.

⁴⁴ Lei n. 8.078/1990 – Código de Defesa do Consumidor

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.

§ 1º A conversão da obrigação em perdas e danos somente será admissível se por elas optar o autor ou se impossível a tutela específica ou a obtenção do resultado prático correspondente.

§ 2º A indenização por perdas e danos se fará sem prejuízo da multa (art. 287, do Código de Processo Civil).

§ 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.

§ 5º Para a tutela específica ou para a obtenção do resultado prático equivalente, poderá o juiz determinar as medidas necessárias, tais como busca e apreensão, remoção de coisas e pessoas, desfazimento de obra, impedimento de atividade nociva, além de requisição de força policial.

⁴⁵ Lei n. 8.069/1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente

Art. 213. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de 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.

§ 1º 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, citando o réu.

§ 2º O juiz poderá, na hipótese do parágrafo anterior 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.

§ 3º A multa só será exigível do réu após o trânsito em julgado da sentença favorável ao autor, mas será devida desde o dia em que se houver configurado o descumprimento.

⁴⁶ “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”.

juiz determine as medidas necessárias para que o exequente obtenha um resultado equivalente ao inadimplemento⁴⁷ (art. 536, CPC/2015).

A tutela específica é a “realização do exato fato devido” THEODORO JR. (2013, p. 30). O objetivo é proporcionar ao credor da obrigação uma tutela jurisdicional “tão eficiente quanto possível para oferecer ao credor precisamente o bem a que ele tiver direito” DINAMARCO (2019, p. 451). Desse modo, a tutela jurisdicional pela tutela específica pretende restabelecer o *status quo ante* da lesão provocada. E, para impelir o cumprimento da obrigação pelo executado, o Código assegura a utilização de medidas de coerção⁴⁸ e de sub-rogação⁴⁹. Em qualquer caso, tratam-se de técnicas processuais utilizadas para dar efetividade à decisão judicial nos casos em que é concedida a tutela específica da obrigação.

A estrutura remedial de processos estruturais descrita por Susan STURM (1991, p. 1367 e ss.) pode adotar vários modelos, inclusive os que usualmente são utilizados no modelo tradicional de adjudicação. Este modelo pode-se delegar a responsabilidade de formulação e implementação da fase remedial para o réu. E o julgador apenas interfere nos casos em que o autor aciona o órgão judicial em decorrência de descumprimento. Ou o material probatório da instrução e do julgamento do processo (em que foi apurada a responsabilidade) são utilizados como base para a formatação da tutela jurisdicional da fase executiva. O preenchimento das lacunas é feito pelo julgador a partir de presunções, bom senso e coerência, e de formulações remediais em casos similares. Esse segundo tipo a autora denomina de modelo guiado de intervenção judicial (*director model of judicial intervention*).

⁴⁷ THEODORO JR. (2013, p. 30) esclarece que resultado prático equivalente significa a efetivação da tutela através da prática de algum ato que produza no mundo dos fatos um resultado que seja equivalente ao fato que deveria ter sido praticado pelo devedor.

⁴⁸ Sobre as medidas de coerção, DINAMARCO (2019, p. 42) esclarece: “[...] mediante elas o Estado-juiz procura persuadir o inadimplente, impondo-lhes situações tão onerosas e inconvenientes que em algum momento seja para ele mais vantajoso cumprir do que permanecer no inadimplemento.”

⁴⁹ Sobre as medidas de sub-rogação, DINAMARCO (2019, p. 42) esclarece: “[...] Elas consistem em uma autêntica substituição de atividades, inclusive no plano físico, quando o Estado-juiz apanha bens pertencentes ao executado (penhora, busca—e-apreensão), faz incidir sobre eles providências adequadas (avaliação, adjudicação, alienação judicial etc.) e termina por fazer aquilo que desde antes do processo [executivo] o devedor deveria ter feito: a entrega do bem ou do dinheiro ao credor. [...] Daí chamarem-se medidas de sub-rogação, o que significa medidas realizadas por um sujeito, o juiz, em substituição à conduta de outro sujeito, que é o obrigado inadimplente (sub-rogar, em direito, é *pôr no lugar de*).

Já na formulação remedial específica para litígios de direito público (ou estruturais⁵⁰) que a autora descreve é o modelo de negociação (*bargaining model*). A ideia é que as próprias partes e seus advogados consigam formular um acordo no modo através do qual a decisão deverá ser implementada. O segundo é o modelo de audiência legislativa ou administrativa (*legislative or administrative hearing model*) também denominado de *town meeting approach*. A denominação do modelo foi dada em relação à similaridade com uma audiência pública. O modelo permite a participação de interessados de forma direta e informal e tem como objetivo “obter informações adicionais, resolver disputas e planejar e monitorar os esforços” (SURM, 1991, p. 1370. Tradução livre) na correção da conduta violadora de direitos. O terceiro é o modelo de plano remedial por especialista. A formulação da tutela jurisdicional será concebida de forma independente por um especialista ou por um conjunto deles. A autora destaca ainda que os especialistas costumam se utilizar tanto de acordos quanto de sua expertise para a formatação do plano remedial. O quarto modelo é o de formulação remedial consensual (*consensual remedial formulation model*). A autora também designa esse modelo como abordagem catalizadora para intervenção remedial (*catalyst approach to remedial intervention*). Trata-se de um processo que busca “o desenvolvimento de um remédio consensual através de uma investigação fática conjunta e um processo colaborativo de elaboração de decisão assistido por uma terceira parte”⁵¹. A autora destaca que não

⁵⁰ A autora trata como sinônimos processos estruturais e de direito público.

⁵¹ STURM, 1991, p. 1373-1374. Tradução livre. Citando o exemplo do processo *United States v. Michigan*, relativo ao direito de pesca nos Grandes Lagos (divisa entre EUA e Canadá), autora explica ainda que “o foco do processo de negociação consistia em ‘assistir as partes no desenvolvimento de seus próprios planos de alocação de acordo com a negociação clássica integrativa’. O primeiro passo desse processo foi ‘desenvolver um jogo pontuável que iria simular a disputa atual. A tarefa envolvia a identificação do interesse de cada parte, selecionando todos os elementos possíveis para qualquer plano de alocação, indicando as prioridades das partes e determinando a variedade de sistemas que poderiam ser usados para organizar esses interesses e elementos’. As prioridades das partes eram quantificadas, alimentadas em um computador e analisadas por um programa que identificava as soluções que satisfaziam os interesses mínimos de cada parte. Além de fornecer possíveis soluções, o jogo serviu para ‘ensinar as partes como negociar’. (Idem, ibidem, p. 1374). Tradução livre. Já no caso das instituições de justiça juvenil da Pensilvânia a autora descreve a utilização do método da seguinte forma: “O Centro de Direito Juvenil, com a aceitação dos outros participantes, contratou os serviços de um mediador para facilitar o desenvolvimento de um plano aceitável para todos os participantes. O mediador encontrou individualmente com todos os participantes para conhecer mais sobre seus interesses e preocupações, instigar seus pensamentos sobre questões e alternativas e orientá-los sobre negociações baseadas em interesses múltiplos. O papel do mediador foi definido como auxiliar no processo e ‘no desenvolvimento de uma agenda para monitorar o processo de acordo com os valores estabelecidos’. Os participantes concordaram em trabalhar a partir de um único texto ao invés de textos separados, lançando propostas e circulando atas comunitárias das sessões. Acordos foram então feitos por três dias de sessões de negociação. A sessão começou com a discussão dos termos e regras básicas para a participação em negociações. Em seguida, os

há necessidade de a tutela processual estabelecida obedecer a imputação de responsabilidade fixada judicialmente.

4. CONCLUSÕES

Na ACP do Carvão, a decisão de mérito limitou-se a reconhecer a responsabilidade dos demandados e a condená-los na obrigação de apresentar e executar projetos de recuperação da área degradada. Em relação ao modelo a ser adotado, o juízo apenas determinou (a) que o conteúdo mínimo do projeto abarcasse os itens apontados pela PROVIDA-SC, (b) que fosse executado num prazo de três anos em relação ao solo e dez anos em relação às bacias hidrográficas; (c) que possuísse um cronograma mensal e (d) que contemplasse as seguintes áreas: 1 de depósito de rejeitos, 2 mineradas à céu aberto, 3 minas abandonadas, 4 desassoreamento fixação de barracas, descontaminação e retificação dos cursos de água 5 outras obras que possam amenizar os danos sofridos pela população dos municípios sedes da extração e beneficiamento. Desse modo, a decisão fixou o objetivo (resultado) a ser alcançado (a tutela específica) – a recuperação da área degradada –, fixou o conteúdo mínimo do projeto e estabeleceu os prazos máximos para a entrega do resultado. A definição da forma através da qual esse resultado seria alcançado ficou a cargo das empresas demandadas. A fiscalização da implantação do projeto ficou a cargo do Ministério Público.

Apesar de a responsabilidade pela formulação e implementação da fase remedial ter sido delegada aos demandados, as tentativas frustradas de dar andamento ao cumprimento da decisão culminaram com a instauração de um modelo negociado. O acordo firmado entre demandados e Ministério Público em relação ao plano de monitoramento e de indicadores ambientais foi o primeiro passo

participantes desenvolveram uma agenda definindo o objetivo das negociações. As discussões fundamentais tiveram início pela identificação dos interesses e preocupações mútuos. Os participantes então se envolveram em uma sessão de *brainstorming* para o design de um ideal sistema de justiça juvenil e no desenvolvimento de prioridades sobre os objetivos que um plano remedial deveria contemplar. Finalmente, os participantes concordaram em um plano de curto prazo para abordar sistemicamente o problema da superlotação no e para desenvolver um processo contínuo “para desenhar, planejar e implementar programas e mudanças no sistema”. (Idem, *ibidem*, p. 1375-1376). Tradução livre.

para a implantação desse modelo. A formulação de acordos específicos com cada demandado em reação ao cronograma de execução de cada plano de recuperação ambiental mostra que o modelo negocial apresentou resultados positivos.

Em relação ao monitoramento, foi estabelecido um modelo de formulação remedial consensual a partir da criação do Grupo Técnico de Assessoramento à Execução da Sentença, com participação dos litigantes e da sociedade civil, com o objetivo de otimizar e racionalizar os diálogos, facilitando a formulação de acordos sobre indicadores ambientais, banco de dados, sobre a própria condução da recuperação ambiental e a formulação dos relatórios técnicos de acompanhamento.

Desse modo, conclui-se que as técnicas processuais de implementação da decisão na ACP do Carvão se assemelham mais às técnicas utilizadas no cumprimento de sentença de processos estruturais norte-americanos do que ao modelo tradicional impositivo e rigidamente controlado e decidido pelo juiz. Essa formatação permitiu que efetivamente se partisse para a implantação do resultado recuperação do meio ambiente de forma mais objetiva e concentrada, eliminando a formalidade do diálogo endoprocessual escrito e sujeito às regras de comunicação dos atos processuais do CPC/15.

5 REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, Nadja Zim. Diagnóstico ambiental da região carbonífera de Santa Catarina: degradação dos recursos naturais. In: **Revista de tec. e ambiente**. Criciúma, v. 5, n. 2, p. 35-50. Jul./dez. 1999.
- ASSIS, Araken de. **Manual de execução**. 18ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.
- BRASIL. Justiça Federal de Santa Catarina. **Petição inicial na ação civil pública n. 5000476-90.2018.4.04.7204**. Santa Catarina: Justiça Federal, 1993.
- _____. Justiça Federal de Santa Catarina. **Decisão interlocutória concessiva de antecipação de tutela na ação civil pública n. 5000476-90.2018.4.04.7204**. Santa Catarina: Justiça Federal, 2000.
- _____. Justiça Federal de Santa Catarina. **Sentença na ação civil pública n. 5000476-90.2018.4.04.7204**. Santa Catarina: Justiça Federal, 2000.
- _____. Justiça Federal de Santa Catarina. **Acórdão da apelação na ação civil pública n. 5000476-90.2018.4.04.7204**. Santa Catarina: Justiça Federal, 2002.
- _____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão do recurso especial n. 647.493 - SC (2004/0032785-4)**. Brasília: Superior Tribunal de Justiça, 2007.
- CINTRA; Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 21ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.
- DIDIER JR., Fredie et al. **Curso de direito processual civil**. V. 5, 7ª ed., rev., ampl. e atual. Salvador, Juspodivm, 2017.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V. 1, 6ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- _____. **Instituições de direito processual civil**. V. 4, 4ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.
- FISS, Owen. The Civil Rights Injunction. In: **Indiana University Press**, 1978. Disponível em: <<https://www.repository.law.indiana.edu/harris/7/>>. Acesso em 08 jun 2019.
- _____. **The law as it could be**. New York: New York University Press, 2003. Arquivo Kindle.
- INSTITUTO brasileiro de administração municipal. **Nota técnica n. 03 de 2015**. Guia prático para elaboração de projeto de recuperação de áreas degradadas em áreas de preservação permanente. Disponível em: <http://www.amazonia-ibam.org.br/images/pqga/arquivos/003_prad.pdf>. Acesso em 10 out. 2019.
- JEFFRIES JR., John C.; RUTHERGLEN, George A. Structural Reform Revisited. In: **California Law Review**. V. 95, p. 1387-1422, 2007. Disponível em: <https://www.law.virginia.edu/system/files/faculty/hein/jeffries/95cal_I_rev1387_2007.pdf>. Acesso em 22 mai. 2019.
- LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial**. Tese de doutorado. UFSC. Santa Catarina, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/80511>>. Acesso em 08 out. 2019.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). **Proposta sobre o conjunto de indicadores e plano de monitoramento e acompanhamento da qualidade ambiental**. Criciúma, 2006. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/criciuma/arquivo-carvao/plano-monitoramento.zip/view>>. Acesso em 10 mai. 2019.

_____. **Primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais.** Criciúma, 2007. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/sc/municipios/criciuma/arquivo-carvao/relatorio-monitoramento.zip/view>>. Acesso em 10 mai. 2019.

_____. **Critérios para recuperação ou reabilitação de áreas degradadas pela mineração de carvão.** Revisão 07 Criciúma, 2015. Disponível em: <http://www.siecesc.com.br/meio_ambiente/arquivos-GTA>. Acesso em 21 out 2019.

_____. **Décimo primeiro relatório de monitoramento dos indicadores ambientais.** Criciúma, 2017. Disponível em: <http://www.siecesc.com.br/meio_ambiente/arquivos-GTA>. Acesso em 21 out 2019.
MONTEIRO, Washington de Barros. **Curso de direito civil.** V. 4. 17ª ed., rev. e atual. São Paulo, 1982.

_____. **Curso de direito civil.** V. 5. 17ª ed., rev. e atual. São Paulo, 1982.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Direito processual civil contemporâneo.** V. 1, 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

STURM, Susan P. **A normative theory of public law remedies.** 79 Geo. L. J. 1355 (1991). Disponível em: <<http://www2.law.columbia.edu/ssturm/publications.html>>. Acesso em 31 mai 2019.

THEODORO JR., Humberto. **Curso de direito processual civil.** V. 2, 48ª ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013