

1.7

O PAPEL DO TERCEIRO SETOR NA PROTEÇÃO JURÍDICA DO AMBIENTE

ÉDIS MILARÉ

FLAVIA TAVARES ROCHA LOURES

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Princípio da participação comunitária – 3. Legislação regente: 3.1 Constituição Federal; 3.2 Legislação geral; 3.3 Legislação específica – 4. Terceiro Setor no contexto do direito internacional do ambiente – 5. Frenes de atuação: 5.1 A tutela do ambiente em juízo e o papel das ONGs; 5.2 Participação em órgãos de proteção ambiental; 5.3 Intervenções em âmbito administrativo; 5.4 Outras atividades – 6. A prática advocatícia e as ONGs ambientalistas: um crescente mercado de trabalho – 7. Uma outra visão: “a máfia verde” – 8. Conclusões.

1. Introdução

As entidades sem fins lucrativos que, nas estruturas sociais modernas, integram o chamado *Terceiro Setor*, ao lado do Estado (primeiro setor) e do Mercado (segundo setor), vêm desempenhando papel de maior relevância na tutela do ambiente ecologicamente equilibrado, nos planos local, regional, nacional e global.

Como veremos a seguir, são vastíssimas e bastante promissoras as possibilidades de sua atuação, em caráter complementar ao Estado (jamais substituívo), naqueles campos mais sensíveis onde os braços do Poder Público não conseguem alcançar ou o fazem de forma deficiente, tardia ou simplesmente insuficiente. Como destaca Paulo Afonso de Leme Machado, “as ONGs não têm por fim o enfraquecimento da democracia representativa (...) não são – e não devem ser – concorrentes dos Poderes Executivo e Legislativo, mas inter-vêm de forma complementar, contribuindo para instaurar e manter o Estado Ecológico de Direito”.¹

São bons exemplos dessas áreas mais carentes os setores de saúde e saneamento, habitação, alimentação, educação, defesa dos direitos humanos, pesquisas científicas e levantamento de estatísticas e, é claro, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Como veremos, a ação de determinados representantes do Terceiro Setor, como as organizações não-governamentais, pode variar, uma vez preenchidas as condições legais, desde a participação em órgãos ambientais com representação tripartida, no desenvolvimento e na implementação de políticas públicas, até perante o Poder Judiciário, na promoção de ações judiciais em defesa do patrimônio ambiental do Brasil e da humanidade.

Sendo assim, a expressão *Terceiro Setor* foi cunhada para identificar esse nicho que emergiu em velocidade impressionante nas sociedades modernas, sendo composto, por exemplo, por organizações não-governamentais (sob a forma de institutos, fundações e associações com fins sociais), entidades de classe, associações profissionais, sindicatos, movimentos sociais (estes últimos não dotados de personalidade jurídica própria), enfim, *Organizações da Sociedade Civil* – OSCs em sentido amplo.

É representado por grupos associativos, organizados com propósitos específicos, entre pessoas dotadas de espírito solidário e cooperativo, motivadas pela necessidade premente de promoção de melhores condições ambientais, sociais e econômicas de vida para todos os povos do planeta.

A idéia essencial é, pois, a reunião e a organização de pessoas, fora do âmbito estatal, que conjugam esforços, conhecimentos e capacidades e desenvolvem formas de captar recursos financeiros, com vistas não à perseguição de lucros, mas à concretização de um objetivo comum, de interesse público, a ser delimitado no Estatuto Social da entidade. Depreende-se, por conseguinte, que a sociedade deve ser, em última análise, o beneficiário, direto ou indireto, das atividades conduzidas no âmbito do Terceiro Setor.

Não se pode deixar de considerar que o crescente número de organizações não-governamentais, que vêm sendo constituídas ao redor do globo, é resultado indelével do ainda recente processo de democratização de sociedades que, até a segunda metade do século passado, ainda eram regidas por regimes ditatoriais. Em tais sistemas de Governo, o indivíduo via-se praticamente anulado pelo Estado, sem qualquer possibilidade de manifestação de opinião, de reivindicações coletivas ou de organização da sociedade civil.

Nesse contexto, o Brasil vem procurando dar seus primeiros passos, engatinhando tímido, na descoberta de um mundo novo e livre... A população, castigada por anos de despotismo e repressão, ainda não está de todo habituada com as infinitas possibilidades do *Estado Democrático de Direito*. Não sabe como lidar com os “estranhos” instrumentos jurídicos já postos à sua disposição pelo legislador pátrio,² para viabilizar não apenas a representação legal do povo nos Poderes Legislativo e Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

¹ *Direito ambiental brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 82.

² Exemplo disso é a audiência pública, completamente desconhecida por muitos brasileiros, inclusive entre os membros das classes sociais mais instruídas, jovens ou velhos, homens ou mulheres.

Municípios, mediante eleições diretas (democracia representativa), mas ir além: possibilitar o envolvimento real e efetivo da sociedade na definição dos rumos do País, em um novo modelo de democracia participativa.

Em matéria ambiental, a participação popular na construção de uma sociedade justa e igualitária e na manutenção da qualidade ambiental, como pressuposto à melhoria da qualidade de vida humana, ganha especial importância, em face da própria natureza difusa do objeto juridicamente tutelado. Com efeito, o desfrute e a proteção do meio em que estamos inseridos e do qual somos parte integrante e indissociável constituem direito e dever de toda a coletividade, presente e futura, segundo o mandamento insculpido no art. 225 da CF.

Por isso, o chamado princípio da participação democrática, que, com muita propriedade, permeia e amolda o direito ambiental, embora não seja exclusivo dessa seara do direito, mereceu um tópico especial no presente artigo, enquanto base jurídica fundamental de legitimação da atuação das associações ambientalistas, como passamos a verificar.

2. Princípio da participação comunitária

Como vimos, as *decisões políticas*,³ a serem tomadas no âmbito da Administração Pública (expedição de licenças, por exemplo), da produção legislativa (isto é, a complementação e aprimoramento do arcabouço jurídico do direito ambiental) e da atividade jurisdicional (principalmente em sede de ações populares e ações civis públicas) ganham maior legitimidade a partir do envolvimento do cidadão, individualmente ou *através de entidades associativas*, nas questões de interesse público. Tais decisões passam a representar, de forma real, os anseios das comunidades envolvidas e a refletir as peculiaridades sociais, econômicas e ambientais de cada região.

Com efeito, o "direito é fruto do exercício da cidadania, que se traduz pela organização dos diversos segmentos sociais no sentido da defesa de seus interesses e projetos (...). O Estado vive a partir da cidadania, sustenta-se pela cidadania e existe para servir aos cidadãos (...), pois estes são, inversamente, a condição, a origem e a legitimidade para suas ações".⁴

Nesse contexto, o direito ambiental busca resgatar os *princípios constitucionais de cidadania e da dignidade da pessoa humana*, na forma do art. 1.º, II

³ A expressão "decisões políticas" deve aqui ser entendida como qualquer decisão tomada pelas diversas esferas de Poder que compõem o Estado, com reflexos sobre a sociedade ou determinado grupo de pessoas, ou, ainda, tendo por objeto direitos, bens ou interesses de natureza coletiva ou difusa.

⁴ Roberto Armando Ramos de Aguiar. *Direito do meio ambiente e participação popular*. Brasília: MMA/Idama, 1994. p. 30-31.

e III, par. ún., da *Magna Carta*,⁵ situando o cidadão como sujeito proativo nos processos de formulação e implementação das políticas públicas e de governo⁶ direcionadas à proteção do patrimônio ambiental e de tomada de decisões dos órgãos e entidades integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisanma, instituído pela Lei 6.938, de 31.08.1981.

O princípio da participação popular, enquanto cerne do direito ambiental e inerente ao sistema democrático adotado pela Constituição de 1988, deve ser sempre considerado nas atividades de elaboração, de hermenêutica e de aplicação das normas que compõem esse campo do sistema jurídico pátrio. Afinal, o direito deve refletir as relações e os conflitos estabelecidos no seio da sociedade e as necessidades daqueles que são, ao mesmo tempo, criadores e destinatários do ordenamento jurídico. Como propugna a Carta de 1988, "todo o Poder emana do povo".

Sendo assim, a resolução dos problemas do ambiente pressupõe a cooperação entre o Estado, o setor empresarial e a sociedade, através da participação dos diferentes grupos sociais na formulação e na execução da política ambiental.

A respeito desse princípio, Marcelo Abelha Rodrigues traz elucidativas lições:

"O princípio da participação constitui um dos postulados fundamentais do direito ambiental. Embora ainda pouco difundido em nosso país, a verdade é que tal postulado se apresenta na atualidade como sendo uma das principais armas, senão a mais eficiente e promissora, na luta por um ambiente ecologicamente equilibrado. Entretanto, é um princípio cujas diretrizes atam esperando um resultado a longo prazo, porém com a vantagem inescusável de atacarem as bases dos problemas ambientais: a consciência ambiental. Isso faz desse postulado algo extremamente sólido e com perspectivas altamente promissoras em relação ao meio ambiente.

Porquanto constitui um dos princípios do direito ambiental, a participação tem as suas raízes na sociologia política e reflete, resumidamente, a ideia de atuação da sociedade civil, que adota comportamentos queridos pelo legislador, cumprindo-os espontaneamente e exigindo a atuação sobre as decisões políticas do Estado (*democracia*), de modo a fazer com que o Poder Público

⁵ Art. 1.º 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: (...) II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

⁶ Vale notar, a título de esclarecimento, que as *políticas públicas* são estabelecidas em leis formais, com a função de atender aos objetivos sociais preconizados na *Magna Carta*; por sua vez, as políticas de governo variam a cada gestão e são desenvolvidas a partir de programas de partido, em atenção à situação conjuntural do momento.

assuma uma postura ética, social e comprometida com os valores e as funções que deve respeitar e realizar.

(...)

Isso representa dizer que cada um de nós deve fazer a sua parte em relação aos bens e valores ambientais e, mais do que isso, exigir que todos façam a sua parte. Esse último matiz é que dá o colorido do *princípio da participação ambiental*, na exata medida em que, vivendo-se em um Estado Democrático de Direito, sob os princípios e objetivos referidos anteriormente,¹⁰ o que se espera da sociedade é justamente uma tomada de posição, ativa, altruísta, ética e participativa, mormente quando estamos diante de valores sagrados e essenciais à preservação da vida.¹¹

Neste contexto, o *movimento por Justiça Ambiental*¹² e as *entidades ambientalistas* surgem como sujeitos coletivos de direitos, componentes do Terceiro

¹⁰ A construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a cooperação dos povos para o progresso da humanidade (arts. 3.º, I, e 4.º, IX, da CF).

¹¹ *Instituições de direito ambiental*. São Paulo: Max Limonad, 2002. vol. 1 (Parte geral), p. 255-256.

¹² O chamado movimento por Justiça Ambiental se constituiu nos EUA nos anos 80, como resultado de lutas articuladas de naturezas social, territorial, ambiental, assim como de direitos civis, direitos de propriedade, direitos humanos internacionais e de imigrantes, trabalho, segurança e saúde públicas e ocupacionais e de Justiça Econômica e Social. Emerge na qualidade de herdeiro das discussões do fim da década de 60 acerca de condições inadequadas de saneamento, contaminação química de residências e ambientes de trabalho e disposição indevida de resíduos sólidos tóxicos e perigosos, e da articulação, nos anos 70, de sindicatos, ambientalistas e minorias étnicas para exame da poluição urbana. (...)

Questionando o modelo atual de desenvolvimento, o movimento por Justiça Ambiental espalhou-se pelo mundo como um clamor por Justiça e igualdade, nos campos econômico, social e ambiental. Transcende, assim, o direito ambiental, para pregar a importância e a necessidade de se ir além da simples proteção do solo, do ar e dos recursos hídricos, através da implementação de programas preventivos de saúde pública e da provisão, às comunidades urbanas e rurais, de maior controle sobre seus próprios recursos, encorajando-as a manifestarem-se por si mesmas.

Note-se que não se trata de transferir para outras comunidades menos organizadas os riscos ambientais, mais sim de gerenciá-los dentro dos princípios que norteiam o desenvolvimento sustentável (...). Prioriza-se, nesse sentido, a proteção ambiental quando realizada nos locais onde as comunidades vivem, trabalham e estudam, pois aqui a noção de *meio ambiente* engloba todo esse espaço, e não apenas a natureza selvagem. *E formar comunidades saudáveis e com acesso à informação e ao conhecimento, capacitando-as a contribuir com a construção de um mundo melhor e de um meio ambiente equilibrado, é compromisso fundamental desse Movimento* (Flávia Tavares Rocha Loures; Humberto Adami Santos Junior. *Revista de Direito Ambiental* 27/176-177, São Paulo: Ed. RT, 2002 - grifamos).

Setor, que atuam junto aos órgãos públicos ambientais, provocam o Poder Judiciário, exigem atuação ambiental e socialmente responsável por parte do setor empresarial e, afinal, lutam pela efetividade e pelo aperfeiçoamento das normas de tutela ambiental.

3. Legislação regente

3.1 Constituição Federal

Nesta linha, e ciente de que o monopólio da gestão e do poder de polícia ambiental nas mãos do Estado não tem evitado o abuso ecológico, a Constituição brasileira inscreveu em seu texto mecanismos capazes de assegurar à cidadania, como reflexo da aplicação do princípio da participação popular, o pleno exercício desses direitos relativos à qualidade do meio e aos recursos ambientais, de modo a emprestar legitimidade, transparência e segurança aos processos decisórios.

São, assim, manifestações claras do exercício desse princípio, amparadas pelo texto constitucional e exercidas através de mecanismos de pressão e controle sobre as autoridades públicas, na busca pela efetividade do direito tutelar do ambiente, as seguintes: a) participação popular no processo legislativo, desde a fase de discussões até a aprovação final do projeto,¹³ e através dos mecanismos constitucionais de democracia direta (referendo, plebiscito e iniciativa popular);¹⁴ b) participação direta na gestão ambiental por meio de tais organismos, sejam de caráter consultivo ou deliberativo, federais, estaduais, distritais ou municipais;¹⁵ c) e, finalmente, utilização séria e em massa de instrumentos jurídico-processuais de tutela do ambiente, com base na chamada *legitimação processual extraordinária*.¹⁶

Conforme o caso, tais atividades poderão ser desempenhadas pelo cidadão, individualmente considerado (ações populares), ou coletivamente, mediante a organização jurídica das comunidades (em associações de bairro, por exemplo). Em matéria de direito de associação, a Carta de 1988 estabeleceu o seguinte regramento:

¹⁰ O art. 58, § 2.º, II, da *Magna Carta* dispõe sobre a competência das comissões criadas no âmbito do Congresso Nacional e de suas casas, para promover audiências públicas com entidades da sociedade civil, com vistas à discussão de projetos de lei.

¹¹ Cf. art. 14, I a III, da Constituição, regulamentado pela Lei 9.709, de 18.11.1998, e, ainda, arts. 29, XIII, 49, XV, e 61, § 2.º, também da *Magna Carta*.

¹² No assunto, o art. 29, XII, da Constituição, previu, desde logo, "a cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

¹³ A legitimidade de determinadas associações para o ajustamento de ações coletivas, em defesa do interesse público, foi reconhecida na Constituição Federal e disciplinada em legislação ordinária, conforme veremos adiante.

"Art. 5.º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independentem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX - as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX - ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

* XXI - as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados, judicial ou extrajudicialmente;"

Estabelecidos os princípios constitucionais, de caráter mais genérico, a matéria foi disciplinada pela legislação infraconstitucional. Vejamos:

3.2. *Legislação geral*

Segundo os arts. 44 e 45 do CC, as associações e fundações são pessoas jurídicas de direito privado e, nessa qualidade, sua existência legal começa com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro,¹⁴ averbando-se ali todas as alterações por que passar o ato constitutivo. Além disso, os responsáveis deverão providenciar a sua inscrição no *Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda*.

Após estabelecer as normas gerais aplicáveis às pessoas jurídicas, o legislador civil baixou regras específicas para associações e fundações, nos Capítulos II e III do Título II do Livro I da parte geral do Código de 2002.

Sendo assim, "constituem-se as associações pela união de pessoas que se organizem para fins não-econômicos".¹⁵ Sob pena de nulidade, o seu estatuto

¹⁴ Trata-se do Registro Civil de Pessoas Jurídicas, feito, em geral, nos *Cartórios de Títulos e Documentos* (vide arts. 1.º, § 1.º, II, e 2.º, II, 114, I, 120 e 121 da Lei 6.015, de 31.12.1973 - Lei de Registros Públicos).

¹⁵ Arts. 53 e 54 do mesmo Diploma.

deve conter: "(i) a denominação, os fins e a sede da associação; (ii) os requisitos para a admissão, demissão e exclusão dos associados; (iii) os direitos e deveres dos associados; (iv) as fontes de recursos para sua manutenção; (v) o modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos e administrativos; (vi) as condições para a alteração das disposições estatutárias e para a dissolução".

Considerando que essas entidades não perseguem o lucro, em caso de dissolução o remanescente do patrimônio líquido deve ser destinado à entidade de fins não-econômicos designada no estatuto ou, omissa esta, por deliberação dos associados, à instituição municipal, estadual ou federal, de fins idênticos ou semelhantes.¹⁶

Por sua vez, para a criação de uma fundação, "o seu instituidor fará, por escritura pública ou testamento, dotação especial de bens livres, especificando o fim a que se destina, e declarando, se quiser, a maneira de administrá-la. A fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência."¹⁷

Segundo os arts. 66 e 67 do CC, cumpre ao Ministério Público zelar por essas instituições, a quem deverá ser previamente submetida qualquer proposta de reforma de seu estatuto. Analogamente ao que se dá com as associações dissolvidas, em caso de extinção da fundação, por ter-se tomado ilícita, impossível ou inútil a sua finalidade ou por haver vencido seu prazo de existência, seu patrimônio deve ser incorporado em outra fundação, na forma do art. 69 do mesmo Diploma.

Com esses poucos comentários, fica clara a natureza jurídica dessas entidades, que se voltam não à produção de receitas para seus titulares, mas sim à realização do bem comum, a partir do capital obtido perante terceiros, principalmente através de doações e, em muitos casos, movimentadas, total ou parcialmente, por trabalho voluntário.

3.3. *Legislação específica*

O Congresso Nacional editou a Lei 9.790, de 23.03.1999, que dispõe sobre a qualificação das pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos,¹⁸ como *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* - Oscips, visando

¹⁶ Art. 61 do CC.

¹⁷ Art. 62, caput e par. ún.

¹⁸ A lei considerou que não tem fins lucrativos "a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social" (art. 1.º, § 1.º).

a retirar da informalidade as diversas associações civis então existentes, fortalecê-las institucionalmente, viabilizar sua auto-sustentabilidade financeira e, finalmente, desburocratizar a sua constituição.

Podem receber essa qualificação as entidades cujos respectivos objetos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos pela lei, excetuadas: a) as sociedades comerciais; b) os sindicatos, as associações de classe ou de representação de categoria profissional; c) as instituições religiosas ou equivalentes; d) as organizações partidárias e semelhantes, inclusive suas fundações; e) as entidades de benefício mútuo, destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; f) as entidades e empresas que comercializam planos de saúde; g) as instituições hospitalares e escolas privadas não-gratuitas e sua mantenedoras; h) as organizações sociais, as cooperativas, as fundações públicas, bem como as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou fundações públicas; i) as organizações creditícias vinculadas ao *Sistema Financeiro Nacional*.¹⁹

Note-se que, embora esses entes não possam obter a qualificação de Oscip, para os fins da Lei 9.790/1999, alguns deles não deixam de integrar o Terceiro Setor e, nessa qualidade, podem e devem intervir em defesa do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável. Exemplo disso é a *ação direta de inconstitucionalidade* que, perante o STF, foi proposta pela *Confederação Nacional da Indústria - CNI*, nos termos dos arts. 102, I, a, e 103, IX, da *Magna Carta*, para questionar a conformidade de Lei Estadual do Espírito Santo em face de normas jurídicas de hierarquia superior.²⁰

Fechados esses parênteses, vejamos os requisitos a serem preenchidos pelas associações interessadas em obter os benefícios da legislação em comento.

O primeiro deles diz respeito às finalidades perseguidas pela instituição, que devem estar necessariamente enquadradas entre as seguintes: a) assistência social; b) promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histó-

⁽¹⁹⁾ Art. 2.º.

⁽²⁰⁾ "Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição de plantio de eucalipto para fins de produção de celulose. Discriminação. Impossibilidade. Afronta aos postulados da isonomia e da razoabilidade. Direito de propriedade. Tema de direito civil. Competência privativa da União. 1. Vedação de plantio de eucalipto no Estado do Espírito Santo, exclusivamente quando destinado à produção de celulose. Ausência de intenção de controle ambiental. Discriminação entre os produtores rurais apenas em face da destinação final do produto da cultura, sem qualquer razão de ordem lógica para tanto. Afronta ao princípio da isonomia. 2. Direito de propriedade. Garantia constitucional. Restrição sem justo motivo. Desvirtuamento dos reais objetivos da função legislativa. Caracterizada a violação ao postulado da proporcionalidade. 3. Norma que regula direito de propriedade. Direito civil. Competência privativa da União para legislar sobre o tema (CF, art. 22, D). Precedentes: Presença dos requisitos do *funus boni iuris* e do *periculum in mora*. Pedido cautelar deferido" (STF, Tribunal Pleno, ADIn 2623-ES, j. 06.06.2002).

rico e artístico; c) promoção gratuita da educação, da saúde e da segurança alimentar e nutricional; d) defesa do ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; e) promoção do voluntariado; f) promoção do desenvolvimento socioeconômico; g) experimentação não-lucrativa de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito; h) promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; i) promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; j) estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito àqueles atividades.²¹

Além disso, para serem qualificadas como de interesse público, tais entidades deverão ser regidas por estatutos cujas normas expressamente disponham sobre as matérias elencadas no art. 4.º da lei, a saber:

- a) observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência;
- b) adoção de práticas de gestão administrativa, necessárias e suficientes a cobrir a obtenção de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no respectivo processo decisório;
- c) constituição de órgão dotado de competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas;

d) previsão de que, em caso de dissolução da entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra pessoa jurídica qualificada como Oscip, que tenha, preferencialmente, o mesmo objeto social da extinta;

e) previsão de que, na hipótese de a pessoa jurídica perder a sua qualificação, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos durante o período em que perdurou tal qualificação, será transferido a outra Oscip, com o mesmo objeto social, preferencialmente;

f) possibilidade de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva e para aqueles que a ela prestem serviços específicos;

g) normas de prestação de contas, envolvendo a publicidade das atividades e demonstrações financeiras, a realização de auditorias e, em especial, a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos, na forma do par. ún. do art. 70 da CF.

Uma vez preenchidos estes requisitos, a entidade interessada deverá formular requerimento por escrito ao *Ministério da Justiça*, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos: a) estatuto registrado em cartório; b) ata

⁽²¹⁾ Art. 3.º.

de eleição de sua atual diretoria; c) balanço patrimonial e demonstração do resultado do exercício; d) declaração de isenção do imposto de renda; e) inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda.²²

Em caso de deferimento do pedido, a qualificação como Oscip, para os fins legais, comprova-se através do certificado emitido por aquele Ministério. Por outro lado, perde-se essa qualificação por solicitação da própria organização ou mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa popular ou do Ministério Público.

A lei ainda criou o chamado *termo de parceria*, a ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Oscips, destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público antes elencadas. Tais atividades poderão exteriorizar-se através da execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, da doação de recursos físicos, humanos e financeiros ou, ainda, da prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

Após a seleção do projeto, através da modalidade licitatória denominada Concurso, na forma do § 1.º do art. 10 da Lei 9.790/1990 e também dos arts. 10, 23 e 30 do Dec. 3.100, de 30.06.1999, o documento de formalização da parceria deverá conter, no mínimo, as cláusulas seguintes: a) objeto, com a especificação da programação de trabalho proposto; b) estipulação de metas e objetivos e o respectivo cronograma; c) definição de critérios objetivos de avaliação de desempenho, mediante indicadores de resultado; d) previsão de receitas e despesas; e) obrigações da Oscip; f) publicação na imprensa oficial do extrato do termo de parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, como pressuposto à liberação dos recursos.²³

A contrapartida da formalização do termo de parceria é, pois, a fiscalização e o acompanhamento de sua execução temporária e da utilização das verbas públicas recebidas, mediante a obrigatoriedade de apresentação, ao Poder Público, ao término de cada exercício, de relatório sobre o cumprimento do cronograma, bem como prestação de contas, sem prejuízo dos demais mecanismos de controle estabelecidos nos arts. 11 a 13 da lei.

Um caso concreto de formalização de Termo de Parceria foi o acordo firmado em 08.12.2003 entre a *Subprefeitura da Vila Mariana*, Estado de São Paulo, e o *Instituto Physis Cultura & Ambiente*, para a implantação da *Agenda 21 local*.²⁴

(22) Art. 5.º.

(23) Ver art. 10.

(24) Informação extraída do portal <<http://www.physis.org.br/ecoturismo/agenda21/>>, acesso em: 07 jun. 2004.

4. Terceiro Setor no contexto do direito internacional do ambiente

As chamadas organizações não-governamentais – ONGs, ao lado das *Organizações Intergovernamentais* – OIs, são, no campo do direito internacional, um produto da democratização das nações e, por conseguinte, das relações internacionais, bem como da necessidade de cooperação recíproca, nos mais variados temas, que os Estados passaram a sentir de forma cada vez mais intensa.

As OIs são entidades coletivas constituídas por ato solene firmado entre Estados soberanos (= tratado-fundação, que pode ser denominado carta, constituição, pacto ou estatuto), regidas pelas normas de direito internacional público. As suas deliberações são tomadas no âmbito de um determinado órgão decisório, com personalidade própria e vontade coletiva autônoma, distinta e desvinculada dos interesses individuais dos países integrantes da organização.²⁵

A propósito, as normas editadas pelas organizações intergovernamentais têm sido, inclusive, aceitas como fonte de direito internacional. Entretanto, ainda não foi criada uma OI para tratar especificamente dos complexos temas de direito internacional do ambiente, ao contrário do que ocorre na área do comércio internacional, em que a *Organização Mundial do Comércio* – OMC atua ativamente no disciplinamento das relações internacionais de intercâmbio de mercadorias e serviços.

Por sua vez, as organizações não-governamentais representam um instrumento legal de controle popular das relações internacionais travadas entre os Estados, a partir do momento em que as políticas externas passam a ser desenhadas e implementadas às claras pelas nações. No cenário mundial, as ONGs vêm desempenhando as mais diversas atividades, entre as quais merecem destaque: a) a assessoria prestada aos Estados em assuntos e questões técnicas que exigem maior especialização entre seus debatedores; b) a forte capacidade de mobilização da opinião pública internacional, que induz, nos Estados, a implementação de políticas públicas coerentes com a agenda internacional ambiental; c) a divulgação de programas ambientais promovidos pelas agências da ONU.

Além disso, algumas dessas entidades atuam junto a organizações intergovernamentais, como observadores em reuniões, com destaque para o *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* – Ecosoc, órgão integrante do sistema da ONU. A possibilidade de formulação de consultas às ONGs foi autorizada àquele Conselho, através do art. 17 da *Carta da ONU*, subscrita em 26.06.1945. Por outro lado, as normas disciplinadoras de sua admissão a tais reuniões, da forma de sua participação e dos direitos que, na oportunidade, serão reconhecidos são objeto da Resolução Ecosoc 1996/31 – *Consultative relationship between the United Nations and Non-Governmental Organizations*, em vigor desde o ano de 1996.

(25) Guido Fernando Silva Soares. "As ONGs e o direito internacional do meio ambiente". *Revista de Direito Ambiental*, 17/22, 30, 31, 33 e 40, São Paulo: Ed. RT, 2000.

O traço distintivo das organizações não-governamentais, em relação às organizações intergovernamentais, é que as primeiras são pessoas jurídicas de direito privado interno, criadas pela união de vontade de particulares e segundo os ordenamentos jurídicos pátrios, e, nessa qualidade, não representam as vontades dos Estados onde se encontram, nem podem receber influências políticas desses governos, para agir em seu interesse, como sói ocorrer em alguns casos. Isso não impede a participação de Estados como membros de organizações não-governamentais, desde que isso não implique interferências nas decisões da associação.

Ademais, o direito internacional autoriza que essas instituições pratiquem atos regidos por suas normas, com base em delegação formal de Estados. Exemplo disso é a atuação da *União Internacional para a Conservação da Natureza e seus Recursos* - IUCN, como o secretariado da *Convenção de Ramsar de 1971*.

A importância das organizações não-governamentais foi também reconhecida em diversos documentos. A esse propósito, a Agenda 21,³⁶ que brotou no âmbito da Conferência conhecida como *Rio-92*, dedicou um capítulo inteiro, o de n. 27, ao fortalecimento do papel das organizações não-governamentais, enquanto parceiros para um desenvolvimento sustentável.

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

(...)

27.3. As organizações não-governamentais, inclusive as organizações sem fins lucrativos que representam os grupos de que se ocupa esta seção da Agenda 21, possuem uma variedade de experiência, conhecimento especializado e capacidade firmemente estabelecidos nos campos que serão de particular importância para a implementação e o exame de um desenvolvimento sustentável, ambientalmente saudável e socialmente responsável, tal como o previsto em toda a Agenda 21. Portanto, a comunidade das organizações não-governamentais oferece uma rede mundial que deve ser utilizada, capacitada e fortalecida para apoiar os esforços de realização desses objetivos comuns.

³⁶ A Agenda 21 traça um programa de ação para os países, voltado à implementação concreta do desenvolvimento sustentável. Embora não possua força coercitiva, deve, como a Declaração do Rio, servir de norte à formação da legislação ambiental internacional e dos ordenamentos jurídicos internos.

27.4. Para assegurar que a contribuição potencial das organizações não-governamentais se materialize em sua totalidade, deve-se promover a máxima comunicação e cooperação possível entre elas e as organizações internacionais e os governos nacionais e locais dentro das instituições encarregadas e programas delineados para executar a Agenda 21. Será preciso também que as organizações não-governamentais fomentem a cooperação e comunicação entre elas para reforçar sua eficácia como atores na implementação do desenvolvimento sustentável.

(...)

27.12. As organizações do sistema das Nações Unidas e outras organizações e foros intergovernamentais, os programas bilaterais e o setor privado, quando apropriado, precisarão proporcionar um maior apoio financeiro e administrativo às organizações não-governamentais e suas redes auto-organizadas, em particular para aquelas sediadas nos países em desenvolvimento, que contribuem ao monitoramento e avaliação dos programas da Agenda 21, e proporcionar treinamento e avaliação dos programas não-governamentais (e ajudá-las a desenvolver seus próprios programas de treinamento) nos planos internacional e regional, para intensificar seus papéis de parceiros na formulação e implementação de programas.

27.13. Os governos precisarão promulgar ou fortalecer, sujeitas às condições específicas dos países, as medidas legislativas necessárias para permitir que as organizações não-governamentais estabeleçam grupos consultivos e para assegurar o direito dessas organizações de proteger o interesse público por meio de medidas judiciais³⁷.

No âmbito da União Europeia, vale mencionar a *convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo decisório e o acesso à justiça em matérias ambientais*, ratificada em 25.06.1998, na Cidade de Arhus, na Dinamarca.³⁷ Essa convenção parte da premissa de que o acesso à informação e a participação pública legitimam os processos decisórios e asseguram a eficácia das políticas públicas ambientais. Reconhece, ainda, a importância do envolvimento dos cidadãos, individualmente, das organizações não-governamentais e do setor privado, na proteção do patrimônio ambiental internacional.

Para exercer seus direitos, no âmbito desta convenção, não há necessidade de o requerente demonstrar qualquer interesse específico na questão. De qualquer modo, para os fins da convenção, as organizações não-governamentais que promovam a proteção do ambiente e preencham os requisitos definidos na legislação nacional serão consideradas como "público interessado" nos processos de tomada de decisões ambientais.

³⁷ Fonte: Sapo - Portugal on line. Disponível em: <acessojustica.no.sapo.pt/>. Texto da convenção disponível em: <libertaga.no.sapo.pt/Aarhus_pt.doc>. Acesso em: 11 jan. 2004.

Como se vê, a importância da participação ativa das organizações sem fins lucrativos na defesa do ambiente foi reconhecida e incentivada em âmbito internacional e essa também foi a linha seguida pelo ordenamento jurídico pátrio, com a edição da Lei 9.790/1999 e a consolidação do papel preponderante do Terceiro Setor.

5. Frentes de atuação

5.1 A tutela do ambiente em juízo e o papel das ONGs

A Carta Constitucional de 1988, visando a atender às necessidades de uma moderna sociedade de massa, contemplou diversos instrumentos jurídicos-procedimentais capazes de garantir a proteção de interesses transindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), dentro da assertiva de que a todo direito corresponde um dever jurídico e uma ferramenta processual eficaz destinada a implementá-lo.

Nesse sentido, a natureza difusa do meio ambiente, enquanto direito de todos, demanda a criação de uma tutela processual adequada, ágil e eficiente, que garanta ao indivíduo o acesso ao Poder Judiciário, no exercício da cidadania, bem como aos grupos sociais intermediários legitimados para tanto, na forma da lei.

Sendo assim, o art. 5.º, LXXIII, da CF dispõe que qualquer cidadão, na posição de fiscal do bem comum, "é parte legítima para propor *ação popular* que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência".

Mas para que a cidadania perante o Poder Judiciário também pudesse ser exercida pela sociedade civil organizada, o Constituinte criou, no inc. LXX do mesmo art. 5.º, o *mandado de segurança coletivo*, que pode ser impetrado: a) por partido político com representação no Congresso Nacional; b) e por organizações sindicais, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados. Cumpre notar que esse instituto não serve apenas à tutela dos interesses coletivos; desina-se também a proteger aquela categoria de interesses ligados à qualidade de vida, a que se dá o nome de difusos, entre os quais o ambiente é um dos exemplos mais expressivos.

Finalmente, o art. 129, III, da Constituição, ao dispor sobre as funções institucionais do Ministério Público, inseriu entre elas a promoção do inquérito civil e da *ação civil pública*, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Entretanto, conforme ressalvado no § 1.º do mesmo artigo, a legitimação do Órgão Ministerial para

essas ações é *concorrente e disjuntiva*, isto é, não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, na forma da lei, que podem agir em conjunto ou isoladamente, sem que seja necessária a anuência dos demais.²⁸

Estes dois instrumentos processuais, ao serem atribuídos a pessoas jurídicas para a tutela de interesses de terceiros, de natureza coletiva e difusa, rompem com um tradicional princípio jurídico, segundo o qual a ação seria definida como um *direito subjetivo* de agir em juízo em defesa de interesses próprios. De fato, na ação civil pública e no mandado de segurança coletivo a lei autoriza alguém a litigar em nome próprio, sobre direito alheio, excetuando a regra geral insculpida no art. 6.º do CPC. Não há, portanto, coincidência entre o titular do bem lesado (= coletividade), integrante da relação jurídico-material controversada, e o sujeito do processo.

Especificamente a ação civil pública está disciplinada na Lei 7.347, de 24.07.1985, e, nesse campo, o envolvimento das organizações não-governamentais ganha especial importância, uma vez que se tornou impraticável ao Estado assumir, de forma solitária, esse pesado e relevantíssimo encargo, na dura missão de assegurar, eficaz e tempestivamente, o controle judicial das atividades de risco e, quando necessária, a integral reparação de danos causados ao meio e a seus componentes naturais, culturais ou artificiais.

Por tudo isso, a Lei 7.347/1985 significou uma revolução na ordem jurídica brasileira, já que o processo judicial deixou de ser visto como mero instrumento de defesa de interesses individuais, para servir de efetivo mecanismo de participação da sociedade na busca de solução daqueles conflitos que envolvam interesses *meta-individuais*.

Assim é que, por força do art. 5.º desta Lei, é parte legítima para propor ação civil pública, além do Ministério Público e demais co-legitimados, a associação que: "1 - esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil; 2 - inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico ou paisagístico".

Portanto, as associações civis já com um ano regular de vida, que tenham entre suas finalidades estatutárias a defesa do patrimônio ambiental, poderão agir em juízo por meio da espécie de ação coletiva em estudo.

Note-se que a intenção do legislador, no citado inc. I, foi assegurar a legitimação somente àquelas organizações com um mínimo de representatividade, de modo a evitar manobras políticas, destituídas de qualquer motivação ambientalista. De

²⁸ A Constituição ainda disponibiliza outros instrumentos que poderão ser manejados em defesa do ambiente, tais como a ação direta de inconstitucionalidade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, a ação declaratória de constitucionalidade e o mandado de injunção, os quais, pelos limites desse trabalho, não serão objeto de maiores estudos.

qualquer modo, o juiz terá certa margem de discricionariedade na apreciação deste requisito, de modo a evitar o perecimento do direito, com amparo no § 4.º do art. 5.º da Lei em comento. De fato, tal condição poderá ser dispensada quando, no caso concreto, transparecer manifesto interesse social, em face da dimensão e das características do dano ou do empreendimento ou em função da relevância ambiental do bem jurídico tutelado. Sob o mesmo argumento, alguns autores sustentam a possibilidade de legitimação de grupos de fato, não-personificados, em face da relevância do interesse tutelado, que se difunde pela sociedade.²⁹

Ademais, para os fins da Lei da Ação Civil Pública, não há necessidade de previsão estatutária explícita quanto ao objeto social voltado à tutela do ambiente, bastando que tal finalidade possa ser inferida dos valores expressos no ato constitutivo da entidade. Nesse sentido já entendeu o STJ, *verbis*:

"A ação civil pública pode ser ajuizada tanto pelas associações exclusivamente constituídas para a defesa do meio ambiente, quanto por aquelas que, formadas por moradores de bairro, visam ao bem-estar coletivo, incluída evidentemente nessa cláusula a qualidade de vida, só preservada enquanto favorecida pelo meio ambiente".³⁰

Ainda em matéria processual, cumpre mencionar as dificuldades enfrentadas pelas associações sem fins lucrativos, no que pertine à insuficiência de recursos financeiros para arcar com despesas processuais e honorários advocatícios. No tema, muitos autores vêm postulando a concessão às ONGs dos benefícios da assistência judiciária integral e gratuita, com fulcro no art. 5.º, LXXIV, da Constituição, além de defender a necessidade de atuação da defensoria pública na representação dessas instituições em juízo.

Ocorre que a Lei 1.060, de 05.02.1950, que dispõe sobre a Assistência Judiciária, tal como está redigida, transparece a ainda estreita visão do legislador da época e as circunstâncias de tempo e lugar distintas das de hoje, deixando implícito em mais de uma oportunidade que a aplicação do benefício destina-se apenas às pessoas físicas, *verbis*:

"Art. 2.º Gozarão dos benefícios desta Lei os nacionais ou estrangeiros residentes no país, que necessitarem recorrer à Justiça penal, civil, militar ou do trabalho.

Parágrafo único. Considera-se necessitado, para os fins legais, todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar as custas do processo e os honorários de advogado, *sem prejuízo do sustento próprio ou da família*.

(...)

⁽²⁹⁾ Maria Collares F. da Conceição. "O papel das ONGs na defesa do meio ambiente: o exercício da cidadania". In: Vladimir de Passos Freitas (Coord.). *Direito ambiental em evolução*. Curitiba: Juruá, 2002. n. 2, p. 239.

⁽³⁰⁾ T. T., REsp 31.150-SP, rel. Min. Ari Pargendler, j. 20.05.1996.

Art. 10. São *individuais* e concedidos em cada caso ocorrente os benefícios de assistência judiciária, que se não transmitem ao cessionário de direito e se extinguem pela morte do beneficiário, podendo, entretanto, ser concedidos aos herdeiros que continuarem a demanda e que necessitarem de tais favores, na forma estabelecida nesta Lei" (grifos nossos).

Sendo assim, entendemos que seriam necessários ajustes na legislação vigente para que fosse juridicamente possível estender seus efeitos a pessoas jurídicas, em especial a organizações da sociedade sem fins lucrativos que dele necessitassem para comparecer em juízo, em defesa da qualidade do meio ambiente.

Outrossim, a LC 80, de 12.01.1994, organiza a *Defensoria Pública* da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, reconhecendo: "A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma da lei" (art. 1.º).

Segundo o art. 4.º da Norma, são funções institucionais da Defensoria Pública, entre outras: a) promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; b) patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; c) patrocinar ação civil; d) patrocinar defesa em ação penal; e) patrocinar defesa em ação civil e reconvir; f) atuar como curador especial, nos casos previstos em lei; g) exercer a defesa da criança e do adolescente; h) atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; i) assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com os recursos e meios a ela inerentes; j) atuar junto aos Juizados Especiais; l) patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado.

Veja-se que a lei nada diz a respeito da defesa das organizações da sociedade civil em juízo, tampouco menciona os interesses de caráter difuso ou coletivo que essas entidades buscam proteger e assegurar. Diante disso, faz-se necessária a alteração da lei em comento, para que os defensores públicos passem a agir em defesa do ambiente, prestando assessoria jurídica a entidades ambientalistas.

5.2 Participação em órgãos de proteção ambiental

Outro importante setor em que a legislação prevê o envolvimento ativo das ONGs é a participação em órgãos de controle ambiental, tal como o Conama - Conselho Nacional de Meio Ambiente, que integra o Sisnama - Sistema Nacional de Meio Ambiente, e de recursos naturais renováveis, a exemplo do CNRH - Conselho Nacional de Recursos Hídricos, que compõem o Singreh - Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Ilustrativamente, vejamos a composição desses Conselhos. O Conama foi criado pela Lei 6.938/1981 e suas atividades regulamentadas pelo Dec. 99.274, de 06.06.1990, que, em seu art. 5.º, estabeleceu:

"Art. 5.º Integram o Plenário do Conama:

I - o Ministro de Estado do Meio Ambiente, que o presidirá;

II - o Secretário-Executivo do Ministério do Meio Ambiente (...);

III - um representante do Itama;

IV - um representante da Agência Nacional de Águas - ANA;

V - um representante de cada um dos Ministérios, das Secretarias da Presidência da República e dos Comandos Militares do Ministério da Defesa (...);

VI - um representante de cada um dos Governos Estaduais e do Distrito Federal (...);

VII - oito representantes dos Governos Municipais (...), sendo: a) um representante de cada região geográfica do País; b) um representante da Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente - Anamma; c) dois representantes de entidades municipalistas de âmbito nacional;

VIII - vinte e um representantes de entidades de trabalhadores e da sociedade civil, sendo: a) dois representantes de entidades ambientalistas de cada uma das Regiões Geográficas do País; b) um representante de entidade ambientalista de âmbito nacional; c) três representantes de associações legamente constituídas para a defesa dos recursos naturais e do combate à poluição, de livre escolha do Presidente da República; d) um representante de entidades profissionais, de âmbito nacional, com atuação na área ambiental e de trabalhadores (...); e) um representante de trabalhadores (...); f) um representante de trabalhadores da área rural (...); g) um representante de populações tradicionais (...); h) um representante da comunidade indígena (...); i) um representante da comunidade científica (...); j) um representante do Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares - CNCG; l) um representante da Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza - FBCN;

IX - oito representantes de entidades empresariais; e

X - um membro honorário indicado pelo Plenário" (grifos nossos).

Por sua vez, o CNRH foi instituído pela Lei 9.433, de 08.01.1997, regulamentada pelo Dec. 4.613, de 11.03.2003, que, em seu art. 2.º, estabeleceu a sua composição:

"Art. 2.º O Conselho Nacional de Recursos Hídricos será presidido pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente e terá a seguinte composição:

I - um representante de cada um dos seguintes Ministérios: a) da Fazenda; b) do Planejamento, Orçamento e Gestão; c) das Relações Exteriores; d) dos Transportes; e) da Educação; f) da Justiça; g) da Saúde; h) da Cultura; i) do Desenvolvimento Agrário; j) do Turismo; e l) das Cidades.

II - dois representantes de cada um dos seguintes Ministérios: a) da Integração Nacional; b) da Defesa; c) do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; d) da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; e) da Ciência e Tecnologia;

III - três representantes de cada um dos seguintes Ministérios: a) do Meio Ambiente; e b) de Minas e Energia;

IV - um representante de cada uma das seguintes Secretarias Especiais da Presidência da República: a) de Agricultura e Pesca; e b) de Políticas para as Mulheres;

V - dez representantes dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos;

VI - doze representantes de usuários de recursos hídricos; e

VII - seis representantes de organizações civis de recursos hídricos" (grifos nossos).

Fácil, portanto, em ambos os casos, perceber a desproporcionalidade na composição desses conselhos, onde salta aos olhos a maioria esmagadora da bancada do governo, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal. Em seguida, vem a ala empresarial (usuários), reservando-se ao Terceiro Setor uma representatividade mínima, se confrontada com a sua importância.

Dai a pertinência dos comentários do Prof. Paulo Afonso Leme Machado: "Em alguns órgãos colegiados, a participação do público é numericamente ínfima, não dando às associações a menor chance de influir no processo decisório. Nesse caso as associações passam a ter o papel mais de fiscal do processo decisório do que de participantes da tomada de decisão, evitando, pelo menos, que esse processo fique fechado pelo segredo".³¹

5.3 Intervenções em âmbito administrativo

A Lei 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, ao estabelecer os legitimados como interessados para intervir nesses processos, contemplou os entes intermediários:

"Art. 9.º São legitimados como interessados no processo administrativo:

I - pessoas físicas ou jurídicas que o iniciem como titulares de direitos ou interesses individuais ou no exercício do direito de representação;

II - aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - as pessoas ou as associações legamente constituídas quanto a direitos ou interesses difusos" (grifos nossos).

³¹ Op. cit., p. 83.

Isso significa que as associações ambientalistas têm legitimidade para interpor recursos administrativos perante o Ibama - *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis*, por exemplo, de decisões concessivas de licenças ambientais. Tal fato, aliado à possibilidade de ajuizamento de ação civil pública, fecha o cerco ao redor de maus empreendedores e de decisões mal-informadas.

De forma mais específica, a Lei 7.802, de 11.07.1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de *agrotóxicos*, seus *componentes e afins*, determina o seguinte:

"Art. 5º Possuem legitimidade para requerer o cancelamento ou a impugnação, em nome próprio, do registro de agrotóxicos e afins, arguindo prejuízos ao meio ambiente, à saúde humana e dos animais:

I - entidades de classe, representativas de profissões ligadas ao setor;

II - partidos políticos, com representação no Congresso Nacional;

III - entidades legalmente constituídas para defesa dos interesses difusos relacionados à proteção do consumidor, do meio ambiente e dos recursos naturais.

(...)" (grifos nossos).

Em mais essa oportunidade, a legislação pátria municia a sociedade civil para que, uma vez organizada, exerça perante a Administração Pública a defesa tempestiva e eficaz dos interesses difusos e coletivos em jogo.

5.4 Outras atividades

As associações ambientalistas também podem envolver-se em diversos outros campos. Exemplificativamente, interessante trazer à colação o elenco de funções do movimento ambientalista brasileiro, na visão de Rubens Harry Born:

"a) *revelação*: denúncia e divulgação de fatos e problemas, aliadas à cobrança junto ao Poder Público, à polícia ambiental e aos órgãos ministeriais para a adoção das medidas cabíveis, com o apoio de cientistas e outros estudiosos;

b) *educação e formação*: mobilização cidadã e conscientização da mídia e da população, em matéria ambiental;

c) *advocacia*: efetivação de normas jurídicas e políticas públicas ambientais, perante o Poder Judiciário e a Administração;

d) *pesquisa e conhecimento*: para averiguação do estado do planeta e da eficiência das técnicas de gestão ambiental e das tecnologias de controle da poluição, através da utilização de recursos próprios ou do estabelecimento de parcerias com pesquisadores e universidades;

e) *monitoramento e fiscalização*: complementariamente à atividade dos órgãos de controle integrantes do Sisnama, mas, é claro, sem a possibilidade de imposição de sanções e obrigações, por faltar-lhes as prerrogativas inerentes ao poder de polícia administrativa, de que é titular exclusiva a Administração Pública; o comparecimento de entidades ambientalistas a audiências públicas convocadas em licenciamentos ambientais, por exemplo, não deixa de ser uma forma de controle social (e não administrativo) de atividades potencialmente poluidoras;

f) *implementação de projetos*: envolvimento direto em iniciativas para solucionar os problemas que até então eram constatados nas atividades de fiscalização e monitoramento e apenas denunciados aos órgãos de controle;

g) *assessoria, disseminação, multiplicação e intercâmbio de idéias e práticas*: através da atuação em redes e coalizões e da realização de encontros e eventos, por exemplo; além disso, muitas ONGs vêm atuando em parceria com Prefeituras, órgãos públicos e empresas, além de assessorar em diversos níveis organismos internacionais que compõem a estrutura das Nações Unidas;

h) *formação de quadros*: treinamento de profissionais e militantes, em complementação à formação técnica e universitária, para municiá-los com conhecimentos e visões em matéria de gestão ambiental, equidade e Justiça Social".

6. A prática advocatícia e as ONGs ambientalistas: um crescente mercado de trabalho

Com a consagração do papel do advogado como indispensável à administração da Justiça, no art. 133 da *Magna Carta*, e a formação e a evolução do direito do ambiente, o advogado encontra solo fértil para o desenvolvimento de uma nova área de trabalho: a advocacia ambiental, que pode ser exercida junto aos escritórios especializados, aos órgãos de meio ambiente, aos departamentos jurídicos internos de empresas e instituições financeiras, às empresas especializadas em consultoria ambiental e, no que mais nos interessa, às entidades ambientalistas.

Nesse campo, os advogados ambientalistas podem prestar consultoria e assessoramento jurídico às organizações do Terceiro Setor, não apenas no âmbito interno da corporação (desenvolvimento de campanhas educacionais e de proteção a um determinado ecossistema, com base na legislação aplicável) ou junto a órgãos ambientais (por exemplo, na obtenção de informações de interesse da entidade e da coletividade em geral), mas também em juízo, com a propositura de ações civis públicas, e em auxílio ao Ministério Público, nos procedimentos investigatórios instaurados por seus representantes.

Muito embora as atividades desenvolvidas pelas organizações não-governamentais venham ganhando espaço e respeitabilidade nos meios de comunicação, nos governos e no setor empresarial, salvo os reconhecidos excessos, a sua atuação "podrá vir a ser ainda mais significativa, na medida em que possam

contar com assessoria e orientação de profissionais jurídicos altamente especializados, adequadamente qualificados e genuinamente dispostos a participar desse movimento (...). Nessa posição, portanto – e em face da Constituição Federal de 1988, que deu reais condições às entidades associativas, mais especialmente as ambientalistas, para que eficazmente representem seus filiados, judicial ou extrajudicialmente, fazendo uso de tal possibilidade, sempre através de seus advogados –, estes terão a seu dispor todo um leque de instrumentos legais destinados à sociedade civil, de forma a municiar com técnica e, conseqüentemente, aprimorar a árdua luta socialmente organizada em prol da preservação e conservação do meio ambiente”²².

Daf a importância do efetivo envolvimento de nossos melhores juristas com essas instituições, apoiando as iniciativas que se mostrem técnica e juridicamente embasadas e coerentes com o princípio do desenvolvimento sustentável.

7. Uma outra visão: “a máfia verde”

No ano de 2001, a revista *Executive Intelligence Review* – EIR, criada no âmbito do movimento político liderado por Lyndon LaRouche, publicou a segunda edição do comentado livro *Máfia verde: o ambientalismo a serviço do Governo Mundial, sem a identificação dos investigadores responsáveis pela elaboração do texto*.

O objeto do livro foi resumido já nas primeiras páginas, na introdução, *verbis*: “Este livro foi elaborado para demonstrar que a mobilização do movimento ambientalista internacional, apoiado em sua vasta rede de organizações não-governamentais, nada tem a ver com uma pretensa proteção do meio ambiente e de povos indígenas que ainda vivem à margem da civilização. Em especial, no caso do Brasil e seus vizinhos sul-americanos, as ações do aparato ambientalista respondem a uma estratégia habilmente articulada pela oligarquia anglo-americana, para obstaculizar quaisquer tentativas de desenvolvimento das vias naturais de integração física do País com o restante do subcontinente, além da conquista de uma base de capacitação científico-tecnológica crucial para um processo compartilhado de progresso socioeconômico duradouro. Neste contexto, ações que para mentes ingênuas ou desinformadas se revestem de um caráter bem intencionado e até ‘romântico’, podem resultar na interrupção de uma hidrovia, da construção de um porto, do potencial de irrigação de áreas agrícolas, da construção de uma usina hidrelétrica ou nuclear. Em tais casos, as ‘boas intenções’ ou o ‘romantismo’ cedem a vez a uma verdadeira sabotagem das perspectivas de progresso de uma sociedade, cuja consequência última pode ser um genocídio em potencial. (...) Quanto à suposta crise ambiental, felizmente para a Terra e a humanidade, ela simplesmente não existe” (p. 5).

(22) Flávia Tavares Rocha Loures; Humberto Adami Santos Junior. Op. cit., p. 170-171.

À frente desta “batalha camuflada”, segundo os editores, estariam organizações como o WWF – Fundo Mundial para a Natureza, a UICN – União Internacional para a Conservação da Natureza, as agências especializadas das Nações Unidas, o clube de Roma, o Greenpeace, entre outras. O livro também menciona algumas pessoas físicas que, para a EIR, teriam envolvimento direto com essa “grande rede conspiratória”, como o ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, o atual Secretário Estadual de Meio Ambiente de São Paulo, José Goldemberg, e um dos nossos mais antigos e respeitados ambientalistas, Paulo Nogueira Neto.

Nesse ponto, agrava-se o fato de que *os autores do livro Máfia verde não foram identificados*, uma vez que aqueles e outros nomes brasileiros e estrangeiros, nacional ou mundialmente conhecidos, sofrem uma série de pesadas acusações ao longo do trabalho.

Segundo essa mesma linha, mas de forma abrandada, menos tendenciosa e um pouco mais palatável, o jornalista Mauro Chaves publicou, recentemente, no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 1.º 05 2004, p. A-2, a matéria “Governo fantasma de ONGs e lobbies”, com os seguintes dizeres: “O que está acontecendo no Brasil, na verdade, é uma substituição da democracia representativa – e participativa (...), por uma República Corporativista controlada por ONGs e lobbies, na qual o cidadão comum passou a ser inteiramente destituído de representatividade. E o que são esses monstruosos de cabeças, que ocupam todos os espaços sócio-político-administrativos do País, ditam regras aos Poderes Públicos (...)? Quem deu representatividade pública a seus militantes, a ponto de lhes conceder poder de controle sobre a maioria dos ministérios e respectivos escalões? Quem lhes outorgou poder – muito mais forte que o dos partidos que integram a base de apoio parlamentar do governo – de indicar ministros ou de blindá-los contra eventuais processos de fritura? (...) Quem é que exerce a fiscalização, o controle e a cobrança das ONGs – que se permitem cobrar tudo de todos?”.

Embora examinemos com desconfiança o conteúdo do livro *Máfia verde*, especialmente por conhecer pessoalmente alguns dos nomes nele citados, e questionemos o tom do artigo antes mencionado, não nos deixamos de preocupar com as posições radicais assumidas por determinadas associações e com os métodos de tendências anarquistas utilizados por outras. Também devem ser denunciadas as muitas entidades que agem em função e em benefício de interesses econômicos de grupos particulares ou aquelas que recebem subsídios governamentais para manifestar-se em situações com as quais não interessa aos Estados envolver-se direta e explicitamente. São as chamadas *business-oriented non-governmental organizations* – Bongs e *government-oriented non-governmental organizations* – Gongs.

No entanto, cremos existir meios eficazes de conter exageros de algumas dessas organizações não-governamentais, sem que, com isso, estejamos autorizados a desmerecer o significativo trabalho que vem sendo desempenhado pelo Terceiro Setor, assim como por outros atores, na proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Entre esses métodos de controle, o art. 50 do CC dispõe: "Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica." Trata-se do instituto da descondição da personalidade jurídica que, em nosso entendimento, pode ser aplicado às associações ambientalistas que venham a causar danos a empreendedores, por condutas desarrazoadas no desempenho de suas funções.

Outrossim, vale lembrar que a Constituição Federal brasileira proíbe a interferência estatal no funcionamento das associações. O ideal seria que outros países fizesses o mesmo, especialmente se considerarmos os comentários da EIR, no sentido de que várias autoridades governamentais integrariam a cúpula de algumas organizações lá citadas. Ademais, ainda que alguns Estados figurem como membros dessas organizações, o importante é não permitir que esse fato conduza à subversão de propósitos e projetos, mas sim à ampliação do espaço democrático de discussão dos problemas ambientais globais e de formulação de propostas de políticas de cooperação internacional.

Com efeito, concordamos que "não podem as ONGs ser transformadas em máscara de manobra dos governos e das empresas privadas e públicas. Por isso, é essencial que essas entidades sejam independentes, não sendo criadas pelos governos, nem por eles manipuladas. (...) Desvirtuamentos eventuais - como, por exemplo, agirem como 'testas-de-ferro' de interesses espúrios ou atuarem como empresas, objetivando a obtenção de lucro financeiro - terão que ser corrigidos prontamente."³³

Ora, independentemente de qualquer suspeita que possa ser levantada, ainda que seja apenas para manter-nos atentos para as atividades do Terceiro Setor, certo é que a crise ambiental está diante de nossos olhos; é um fato cientificamente comprovado que já não pode mais ser negado. A questão é: como podemos ou devemos lidar com essa crise?

Até porque, pregações exacerbadas em prol de um *desenvolvimento zero* ou do congelamento das economias dos países em desenvolvimento nem são levadas a sério. Hoje já se tem consciência de que o meio ambiente não é beneficiado pela simples obstaculização das atividades econômicas, como se o mundo da natureza pura pudesse permanecer estático e isolar-se das cidades, que abrigam a maior parte da população mundial e de quase todas as nações. O princípio do desenvolvimento sustentável somente ganha vida quando o homem se dá conta de que as ações antrópicas e os processos ecológicos podem e devem desenvolver-se harmoniosamente, sob a incidência da lei, farol que ilumina os caminhos, no contexto de uma só realidade e em busca de um mesmo ideal: a melhoria das condições de vida para *todos* os habitantes do planeta.

⁽³³⁾ Paulo Afonso Leme Machado. Op. cit., p. 82-83.

Nesse contexto, é importante o alerta dos autores supramencionados, para que nós, militantes do direito do ambiente e gestores dos bens protegidos por esse campo jurídico, não fechemos os olhos para o mito e a ignorância que por vezes cercam a questão ambiental e conduzem a situações de evidente injustiça e irrazoabilidade, legitimadas por alegados interesses "politicamente corretos". Na defesa afobada e desmedida de tais interesses, são subestimadas e até mesmo combatidas iniciativas empreendedoras daqueles que podem ter muito a contribuir com a civilização e a qualidade de vida.

Além disso, ao defrontarmos-nos com a possibilidade de existirem braços desconhecidos e alienígenas estendendo-se para dentro de nossas fronteiras, cobrindo nossas florestas, mais um motivo para investigarmos, ao invés de limitarmos-nos a uma passiva indignação diante de teóricas conspirações, e tomarmos posse efetiva do que nos pertence e, segundo a Declaração do Rio, deve ser gerido segundo nossas próprias políticas.

Por isso, a melhor forma de proteger o ambiente é buscar sempre a conciliação dos interesses aparentemente em conflito, sob a ótica do desenvolvimento sustentável e do respeito aos valores da sociedade e aos princípios universais da natureza.

8. Conclusões

Como vimos, o arcabouço jurídico brasileiro assegura um espaço consideravelmente amplo de ação para as organizações integrantes do Terceiro Setor. Entretanto, na prática, esse espaço ainda não foi completamente preenchido e ainda pode sofrer expansões, em benefício do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nas palavras do especialista Rubens Harry Born, "no Brasil é certo afirmar que as organizações não-governamentais que lidam com as questões ambientais têm tido um papel cada vez maior e mais efetivo em políticas públicas e geração de iniciativas. Mas é preciso reconhecer que há uma grande fragilidade institucional em boa parte das entidades que compõem o chamado movimento ambientalista brasileiro. Lamentavelmente, nossa sociedade valoriza de forma muito fútil todos esses esforços (...). Frequentemente, ONGs ambientalistas têm perdido seus melhores colaboradores para o setor privado e o governo. (...) Também ocorre de ONGs menores perderem seus melhores quadros para as organizações maiores, mas bem estruturadas financeiramente. (...) Seja em razão de uma melhor remuneração ou de novas oportunidades de evolução profissional, esse 'fluxo' de profissionais configura novo e importante desafio, que não me parece devidamente equacionado pelo Terceiro Setor, que em geral é demandado a realizar atividades com base no trabalho voluntário em questões cruciais para a qualidade de vida da humanidade e de todas as outras formas de vida do planeta."³⁴

⁽³⁴⁾ "A articulação do capital social pelo movimento ambientalista para a sustentabilidade do desenvolvimento no Brasil". André Trigueiro (Coord.), *Meio ambiente no Século XXI*. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio

Quanto às acusações da EIR, interessantes os conclusivos comentários de Guido Fernando Silva Soares: "Os aspectos negativos do crescimento exponencial do número de ONGs e do seu poder de influência, por vezes deletério, nas reuniões das OIs e nas reuniões multilaterais sobre meio ambiente, são compensados por sua atuação inteligente, eficaz e honesta, naquelas assuntos em que somente elas são competentes, e sem cuja participação, ou as decisões dos Estados seriam mais trabalhosas, ou seriam marcadas por influências daqueles Estados com um pessoal negociador melhor preparado, nos respectivos países. Se não bastassem outros argumentos, um único, a nosso ver, seria suficiente para dar-se todo apoio ao florescimento das ONGs: a sua tendência de fortalecer e uma democratização das decisões em reuniões multilaterais dos Estados, ao exigir ou impor-se a estes, como entidades técnicas altamente competentes e que se encontram junto ao povo".³⁵

Por tudo isso, entendemos correta a postura do Poder Legislativo brasileiro de fomentar o desenvolvimento do Terceiro Setor, com a edição da Lei 9.790/1999, possibilitando, ao mesmo tempo, a fiscalização e o controle constante por parte do Estado e da própria sociedade das atividades das OSCIPs e de suas despesas. Faltam, talvez, instrumentos jurídicos mais eficientes de coordenação entre as empresas e as organizações não-governamentais, que viabilizem a implementação conjunta de projetos de gestão ambiental.

Fato é que "as parcerias tenderão a ser cada vez mais complexas, incluindo os três atores do mundo tripolar - empresas, governos e ONGs. Essa tendência configura uma reprodução na vida econômica e social do comportamento dos ecossistemas, nos quais o todo é maior que a soma das partes".³⁶

A integração entre os três setores fundamentais será cada vez mais necessária e intensa. Com efeito, a cooperação, em todos os níveis, é a condição-chave para o futuro sadio da humanidade, em harmonia com o planeta, seu lar. As associações sem fins lucrativos são mais um dos diversos elos que mantêm unida essa rede de interligação entre os povos do mundo inteiro. Nessa qualidade, são também fundamentais para o êxito físico e ético da espécie humana na trajetória cósmica da Terra.

de Janeiro: Sextante, 2003. p. 107 e 115. O autor conceitua o *movimento ambientalista brasileiro* como "o conjunto de organizações e indivíduos, agentes portadores de interesses difusos, coletivos e públicos, voltados à conservação ambiental, à sustentabilidade do desenvolvimento, à gestão democrática e justa dos recursos naturais e aos impactos sociais e ambientais das atividades humanas, caracterizado sobretudo por organizações não-governamentais sem vínculos com interesses lucrativos, formais ou informais".

³⁵ Op. cit., p. 62.

³⁶ Fernando Almeida. "Meio ambiente e negócios". *Meio ambiente no Século XXI...*, cit., p. 134.