



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
CAMPUS SÃO CRISTÓVÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

IGOR CRUZ ALBUQUERQUE RESENDE

**EFETIVIDADE DA TUTELA DOS DIREITOS DE MASSA ATRAVÉS DA AÇÃO CIVIL
PÚBLICA: ANÁLISE A PARTIR DE CASO EMBLEMÁTICO DO POVOADO CABEÇO**

**SÃO CRISTÓVÃO/SE
2026**

EFETIVIDADE DA TUTELA DOS DIREITOS DE MASSA ATRAVÉS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ANÁLISE A PARTIR DE CASO EMBLEMÁTICO DO POVOADO CABEÇO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade Federal de Sergipe (UFS), como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado

SÃO CRISTÓVÃO/SE
2026

[Folha destinada à inserção da ficha catalográfica].

IGOR CRUZ ALBUQUERQUE RESENDE

**EFETIVIDADE DA TUTELA DOS DIREITOS DE MASSA ATRAVÉS DA AÇÃO
CIVIL PÚBLICA: ANÁLISE A PARTIR DE CASO EMBLEMÁTICO DO POVOADO
CABEÇO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Direito da
Universidade Federal de Sergipe (UFS),
como requisito parcial para obtenção do
título de bacharel em direito.

Este trabalho foi defendido e () pela banca em (data).

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr. Carlos Augusto Alcântara Machado –
UFS Orientador

Prof. Dra. Jane Tereza Vieira da Fonseca –
Avaliador (a)

Prof. Dr. Eduardo Lima de Matos – UFS
Avaliador (a)

Dedico este trabalho aos meus pais,
Emerson e Nice, e ao meu irmão
Arthur, por terem me apoiado em
cada passo dessa caminhada.

AGRADECIMENTOS

A persistência é uma habilidade fundamental para o Profissional do mundo jurídico. A persistência é a fonte da inteligência e excelência. As demais qualidades derivam desta. Por esta razão, em primeiro lugar, agradeço aos meus pais, Emerson e Nice, por toda atenção e carinho dedicadas a mim e principalmente por me ensinar o caminho da persistência. Agradeço ao meu irmão, Arthur, pela companhia e pela torcida.

Agradeço a minha família, meus avôs e avós, minhas tias, primos e demais parentes por todo amor, compreensão e confiança. Saibam que a sua presença tornou a jornada mais leve e divertida.

Agradeço ao meu orientador, Professor Carlos Augusto Alcântara Machado, por toda dedicação e atenção dada a esta monografia. O seu conhecimento e sua trajetória profissional como Professor e Procurador de Justiça do Ministério Público Estadual servem de exemplo para mim desde os períodos iniciais da Universidade. Gratidão pela dedicação demonstrada em sala de aula e por aceitar a responsabilidade de orientar-me nesta monografia. Sua conduta honesta e qualidade nos papéis que desempenha me servirão de modelo em toda a vida profissional.

Sou muito grato a todos do Escritório Jane Tereza Advocacia e Consultoria que me permitiu um estágio com elevada prática jurídica. Foi no Escritório de Jane Tereza que conheci o relevante Caso do Desaparecimento do Povoado Cabeço, que serviu de inspiração para o presente Trabalho de Conclusão de Curso, com estudo de aspectos processuais da ação civil pública e do direito ambiental. Gratidão pelos ensinamentos e pelo acolhimento como estagiário!

Por fim, agradeço a todos aqueles, especialmente os demais professores do curso de Direito da UFS, os quais me permitiram trilhar o caminho para chegar na Universidade e completá-la.

A injustiça num lugar qualquer é uma ameaça à justiça
em todo o lugar.
Martin Luther King Jr.

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso aborda as ações civis públicas relativas ao Caso do Desaparecimento do Povoado Cabeço, na Foz do Rio São Francisco, em Sergipe, provocado pela construção de barragens no Rio São Francisco, especialmente a de Xingó, pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, buscando compreender esse importante instrumento processual utilizada para defesa de relevantes bens da sociedade. Isso porque vivemos em uma sociedade de lesões de massas com violações ao meio ambiente afetando uma grande quantidade de pessoas. Nesse cenário, é imprescindível compreender como defender, através do Direito e dos seus instrumentos de tutela coletiva, as coletividades de pessoas no Brasil. A pesquisa trata das discussões jurídicas sobre os impactos ambientais, sociais e culturais ocasionados pelo evento, que provocou danos difusos, coletivos e individuais homogêneos. A partir de uma abordagem qualitativa, de natureza jurídico-dogmática e empírico-descritiva, examinam-se os fundamentos da tutela coletiva ambiental, o papel da ação civil pública, a responsabilidade ambiental, a aplicação do princípio do poluidor-pagador e as limitações do modelo processual tradicional frente a conflitos complexos, tudo isso partindo-se das ações civis públicas específicas do caso do Povoado Cabeço. O estudo destaca a importância do processo estrutural e da adequada destinação dos recursos indenizatórios para a efetiva recomposição dos bens lesados. Examina-se, ainda, as discussões pendentes relativas ao caso que serão travadas num futuro próximo (recomposição dos bens lesados). Evidencia-se ao final que, em casos semelhantes, a ação civil pública é instrumento indispensável à proteção dos direitos de massa, desde que aplicada de forma comprometida com a reparação integral e a justiça ambiental.

Palavras-chave: Ação civil pública, tutela coletiva, Povoado Cabeço, ação coletiva, dano ambiental

ABSTRACT

This Final Course Project addresses the public civil actions related to the Case of the Disappearance of the Cabeço Village, at the mouth of the São Francisco River, in Sergipe, caused by the construction of dams on the São Francisco River, especially the Xingó dam, by the São Francisco Hydroelectric Company - CHESF, seeking to understand this important procedural instrument used to defend relevant assets of society. This is because we live in a society of mass injuries with violations of the environment affecting a large number of people. In this scenario, it is essential to understand how to defend, through Law and its instruments of collective protection, the collective interests of people in Brazil. The research deals with the legal discussions about the environmental, social and cultural impacts caused by the event, which caused diffuse, collective and homogeneous individual damages. From a qualitative, legal-dogmatic and empirical-descriptive approach, this study examines the foundations of collective environmental protection, the role of public civil action, environmental liability, the application of the polluter-pays principle, and the limitations of the traditional procedural model in the face of complex conflicts, all based on the specific public civil actions in the case of the Cabeço Village. The study highlights the importance of the structural process and the proper allocation of compensation resources for the effective restoration of damaged assets. It also examines the pending discussions related to the case that will take place in the near future (restoration of damaged assets). Finally, it demonstrates that, in similar cases, public civil action is an indispensable instrument for the protection of mass rights, provided it is applied in a manner committed to full reparation and environmental justice.

Keywords: Public civil action, collective protection, Cabeço Village, collective action, environmental damage.

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACP	Ação Civil Pública
ADEMA/SE	Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ART	Artigo
CC	Código Civil
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CJF	Conselho de Justiça Federal
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CRA/BA	Centro de Recursos Ambientais da Bahia
CRFB/ CF88	Constituição da República Federativa do Brasil
DF	Distrito Federal
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/ Relatório de Impacto Ambiental
FDD	Fundo dos Direitos Difusos
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMA/AL	Instituto do Meio Ambiente de Alagoas
INEMA/BA	Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
JDPC	Jornada de Direito Processual Civil
LACP	Lei da Ação Civil Pública
LC	Lei Complementar
LRP	Lei de Registros Públicos
MPF	Ministério Público Federal
MPSE	Ministério Público de Sergipe
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
RE	Recurso Extraordinário
REsp	Recurso Especial
STF	Supremo Tribunal Federal

STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal
UFS	Universidade Federal de Sergipe
UHE Xingó	Usina Hidrelétrica de Xingó

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 O POVOADO CABEÇO: APONTAMENTOS DE UMA BREVE HISTÓRIA	3
2.1 O POVOADO CABEÇO	3
2.2 A RELAÇÃO DO POVOADO COM A MARINHA DO BRASIL	5
2.3 O DESENVOLVIMENTO DO POVOAMENTO NA REGIÃO DO POVOADO CABEÇO	7
2.4 A DESTRUIÇÃO DO POVOADO CABEÇO E SUAS CONSEQUÊNCIAS URBANÍSTICAS E SOCIAIS	8
3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA TUTELA COLETIVA AMBIENTAL	14
3.1 TEORIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA.....	14
3.2 PARTICULARIDADES DA UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE: PROCESSO ESTRUTURAL.....	21
3.3 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR	24
3.4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL.....	29
4 JUDICIALIZAÇÃO DO CASO DO DESAPARECIMENTO DO POVOADO CABEÇO	35
4.1. O AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ASSOCIAÇÃO DE MORADORES.....	35
4.2 QUESTÕES PROCESSUAIS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	39
4.3 AS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS.....	43
4.4 O ACORDO JUDICIAL PARA SOLUÇÃO DA QUESTÃO	49
4.5. A AÇÃO DO CASO CABEÇO COMO PROCESSO ESTRUTURAL	51
5 A RECOMPOSIÇÃO DOS BENS LESADOS RELATIVO AO DESAPARECIMENTO DO POVADO CABEÇO	53
5.1 A PREVISÃO DE DESTINAÇÃO DOS VALORES A FUNDO DE RECONSTITUIÇÃO DOS BENS LESADOS	53
5.2 O DESVIO DE FINALIDADE DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS	55
5.3 O SURGIMENTO DAS DESTINAÇÕES DIRETAS PARA ATENDER A PROJETOS DO LOCAL DO DANO	58
5.4 A ADPF 944 E A POSIÇÃO DO STF SOBRE AS DESTINAÇÕES DIRETAS A PROJETOS.....	59

5.5 A NECESSIDADE DE REPARAÇÃO DOS BENS COLETIVOS E DIFUSOS LESADOS DOS HABITANTES DO ANTIGO POVOADO CABEÇO	62
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSIVAS.....	68
REFERÊNCIAS.....	72

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em uma sociedade de lesões de massas, a exemplo de violações a direitos de muitos consumidores de uma só vez, ao meio ambiente afetando uma grande quantidade de pessoas, *fake news* em sites, que afeta grande número de pessoas, anúncios discriminatórios contra grupos minoritários etc.

Nesse cenário, é imprescindível compreender como defender, através do Direito e dos seus instrumentos de tutela coletiva, as coletividades de pessoas no Brasil.

O presente trabalho propõe-se a analisar a efetividade da tutela dos direitos de massa por meio da ação civil pública, tomando como referência empírica o caso emblemático do desaparecimento do Povoado Cabeço, localizado no Município de Brejo Grande/SE.

Trata-se de um caso marcado pela destruição integral de uma comunidade tradicional ribeirinha, devido a graves impactos ambientais decorrentes da construção de hidrelétricos no Rio São Francisco, em especial a Usina Hidrelétrica de Xingó.

A relevância do tema justifica-se não apenas pela gravidade dos danos ambientais e sociais sofridos pela comunidade afetada, mas também pela necessidade de analisar a partir do caso concreto, se a ação civil pública é instrumento adequado a promover a recomposição dos bens lesados, a reparação dos danos coletivos e individuais, bem como a efetiva concretização dos princípios que regem o Direito Ambiental e o Processo Coletivo.

Observa-se que devido à complexidade, o estudo se relaciona com debates atuais sobre processo estrutural, destinação de recursos oriundos de condenações coletivas e soluções consensuais em litígios coletivos.

Em relação à metodologia, o presente trabalho de conclusão de curso utilizou método dedutivo, partindo do estudo da ação civil pública para o caso concreto da ação civil pública do Povoado Cabeço, com pesquisa bibliográfica, através de estudos de livros e artigos científicos de autores reconhecidos sobre o tema, com estudo de caso referente às ações civis públicas nºs 0002809-27.2002.4.05.8500, 0000420-35.2003.4.05.8500 e 0000421-20.2003.4.05.8500 ajuizadas pela Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências em face da CHESF, tendo esta solicitado a inclusão do IBAMA, União Federal, IMA/AL, CRA/BA e ADEMA/SE e pesquisa documental, através de consulta de peças dos aludidos processos.

A estrutura do trabalho organiza-se da seguinte forma: inicialmente,

apresenta-se um resgate histórico e social do Povoado Cabeço, destacando sua formação, modo de vida e processo de destruição.

Em seguida, examina-se a ação civil pública como instrumento de tutela coletiva ambiental, com ênfase em seus fundamentos teóricos, princípios aplicáveis e particularidades do processo estrutural.

Posteriormente, analisa-se a judicialização do caso concreto, incluindo o trâmite processual, as decisões proferidas e os acordos firmados.

Por fim, discute-se a recomposição dos bens lesados, a destinação dos recursos indenizatórios e possíveis encaminhamentos à luz das recentes decisões do Supremo Tribunal Federal e das resoluções do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, culminando nas considerações finais e conclusivas.

2 O POVOADO CABEÇO: APONTAMENTOS DE UMA BREVE HISTÓRIA

O presente capítulo tem por objetivo apresentar uma breve reconstrução histórica do Povoado Cabeço, localizado no município de Brejo Grande, no estado de Sergipe, destacando os elementos sociais, culturais e territoriais que marcaram a formação e o modo de vida da comunidade ao longo de décadas. A análise busca evidenciar que o Cabeço não se limitava a um espaço geográfico, mas, constituía um território de identidade no qual se desenvolviam relações de pertencimento profundamente vinculadas ao meio ambiente da foz do Rio São Francisco.

A partir de relatos históricos, registros documentais e contribuições da literatura sociológica e antropológica, o capítulo examina a dinâmica econômica, social e cultural do povoado, com especial atenção às práticas tradicionais de pesca artesanal, às formas de organização comunitária e à relação entre a população local e o ecossistema. Tais aspectos são fundamentais para a compreensão dos impactos sofridos pela comunidade diante das alterações ambientais progressivas ocorridas na região.

Por fim, ao contextualizar o processo de degradação ambiental que culminou no desaparecimento do Povoado Cabeço, este capítulo fornece os elementos necessários para a compreensão dos danos coletivos e individuais analisados nos capítulos seguintes, servindo de base fática e histórica para a abordagem jurídica do caso.

2.1 O POVOADO CABEÇO

O Povoado Cabeço foi uma localidade que existiu no Município de Brejo Grande, em Sergipe, na foz do Rio São Francisco, no Oceano Atlântico, onde residiam cerca de 300 moradores em aproximadamente 120 casas, que vivia principalmente da pesca abundante na região, do cultivo de arroz e extração de coco.

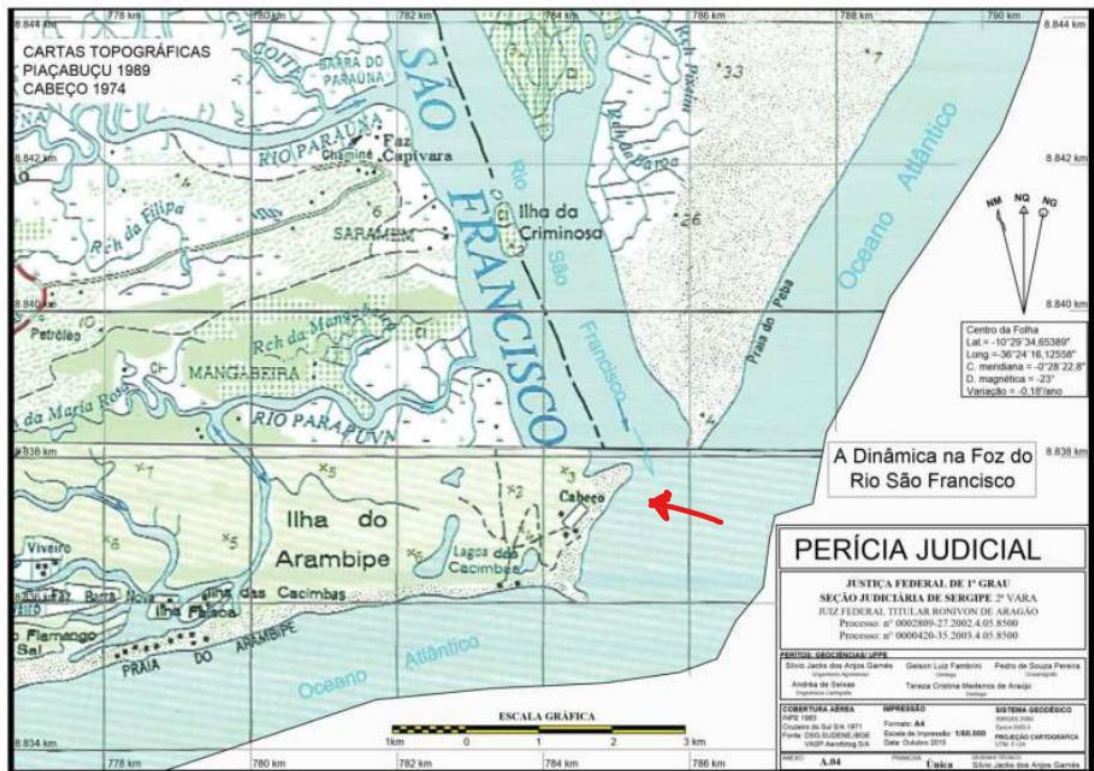
O Município de Brejo Grande ocupa uma área de 141.464 Km², com 7.841 habitantes (IBGE, 2022).

O Povoado Cabeço ficava em uma ilha secular, ocupada antes mesmo da época de Dom Pedro II, que foi o mentor e responsável pela instalação de um farol em 1870, conhecido como Farol de São Francisco do Norte.

Como ensina Araujo (2016), navegadores europeus estiveram no local por

volta de 1501. Em seguida, a região foi ocupada por um tempo pelos franceses há cerca de 400 anos. Há 150 anos se consolidou como ilha de pescadores.

A carta topográfica a seguir registra como era a situação do Povoado Cabeço no ano de 1974:



Fonte: Carvalho e Mendonça Filho (2014)

O povoado possuía uma rua principal cortada por outras menores. Com ensinam Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 382):

A rua principal do povoado, que ia do porto à igreja, tendo o farol ao fundo, era cortada e ladeada por ruas transversais e becos que se estendiam até o caminho da praia e as demais localidades da ilha. Essas ruas e becos são expressão da expansão urbanística do povoado, que, por sua vez, dizia respeito ao processo de expansão das próprias famílias. A disposição simétrica da Rua da Igreja, eixo estruturante do povoado, sugere ares de arquitetura pré-moderna com seus efeitos sobre a sociabilidade local.

Com base na descrição dos moradores, Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 1266) elaboraram um croqui que demonstra a facilitação da sociabilidade:

Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 623) afirma que a “vida no Povoado Cabeço era relatada pelos moradores como um lugar de abundância e de segurança pelo fato de ser uma ilha e de ser uma Área Militar estratégica da Marinha”.

E continuam os autores:

Encontram-se indicadores dos efeitos da íntima relação entre vida do povoamento e a Marinha nos relatórios de manutenção do Farol de São Francisco do Norte que apontam a relação de 'alistamento informal' dos antigos moradores do povoado Cabeço. Esses relatórios, consultados na Capitania dos Portos de Sergipe, reforçam a ideia de uma blindagem proporcionada pela interferência da Marinha, aliada a condição de ponto pesqueiro diferenciado. Quadros da Marinha, ainda em serviço e em reserva, que participaram de ações de manutenção do farol e/ou de campanhas de assistência à população do povoado, confirmam essa especificidade da sociabilidade do Cabeço Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 608).

Teles (2021) acrescenta que, no início de seu povoamento, quem regulava a quantidade de moradores era a Marinha do Brasil, através da Capitania de Portos de Sergipe.

Segundo Teles (2021), à Marinha cabia as funções de: auxiliar o controle do crescimento de casas, impedir a entrada de pessoas externas e permitir ou não a construção de novos estabelecimentos. Registra ainda o autor que, além da limitação territorial do ambiente, a comunidade convivia com a Marinha do Brasil como instituição reguladora da construção de novas habitações, o que reforça ainda mais as delimitações do povoado Cabeço.

Acrescenta Teles (2021) que as comunidades ribeirinhas tradicionais tiveram um processo de formação voltado para a sobrevivência, enquanto, atualmente suas terras são vistas e propagadas pela mídia e agências de turismo como locais exóticos, selvagens, lugares paradisíacos, de novas descobertas e aventuras.

Sobre a organização coletiva do Povoado Cabeço, Silva (2014) informa que havia um Conselho de Moradores instituído pela Marinha do Brasil, composto por conselheiros escolhidos pelos próprios moradores pescadores, que tinha a função de administração do Povoado, além de acompanhar a construção de novas casas e liberar a permanência de novos moradores, sendo responsável, junto com a Marinha, pela guarda do Povoado.

Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 609) afirmam que sob

“patrocínio e tutela da instituição naval, relações de poder locais e esquemas econômicos possibilitados por hierarquias vinculadas ao poder de polícia, o Conselho tinha estatuto de autoridade, fixando normas para as relações locais”.

Sobre o tema, resumem os autores: “Forjada para atender os interesses da União em nome da 'Segurança Nacional', uma garantia de perímetro impermeabilizado tanto material quanto simbolicamente se instalou nessa sociabilidade” (Carvalho; Mendonça Filho, 2014, p. 609).

2.3 O DESENVOLVIMENTO DO POVOAMENTO NA REGIÃO DO POVOADO CABEÇO

De acordo com Carvalho e Mendonça Filho (2014), em 1873, após o levantamento do farol do Cabeço, houve ampliação do povoamento de forma a incentivar o estabelecimento de pessoas na região que se sustentavam agricultura e criação de animais voltados para a subsistência. A construção do farol foi resultado das visitas do Imperador Pedro II à região em 1859.

Para Silva (2014), o processo de territorialização do povoado Cabeço ocorreu de três maneiras distintas e complementares:

O primeiro está relacionado aos processos de desterritorialização e reterritorialização de nordestinos, que saíram do Sertão, de cidades dos estados de Alagoas e de Sergipe, devido à seca e ao desemprego, em busca de melhores condições de vida e sobrevivência. O segundo foi a partir das relações socioespaciais entre os desconhecidos com os moradores do povoado. Com o decorrer do tempo formaram-se laços de confiança, amizade, respeito, compadrio, namoro e até casamento. Esses eram alguns dos fatores que proporcionavam o acesso de pessoas externas ao povoado, como também facilitava que pessoas externas à ilha fossem aceitas no povoado como novos moradores. O terceiro processo de territorialização da ilha se deu a partir do crescimento da taxa de natalidade (número de nascidos). Como consequência, aumentou o número populacional do lugar. Após certo tempo, ao chegarem à idade entre sete e oito anos, os filhos de pescadores iniciavam o aprendizado do ofício da pesca com seus pais e/ou parentes. Mais tarde, ainda jovens, constituíam a própria família, logo, precisavam de outra casa para morar.

Teles (2021) aduz que as comunidades ribeirinhas se formam próximas a água doce devido à necessidade de consumo de água para limpeza e hidratação, além da alimentação vasta disponível na pesca com o consumo de animais aquáticos.

Ao longo do Rio São Francisco, diversas comunidades indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e outros se estabeleceram por causa desses recursos.

O autor ensina ainda que a Ilha do Cabeço atraiu moradores por causa da presença de peixes abundantes na região.

Nos últimos anos da existência do Povoado, em relação às condições de vida dos moradores, Silva (2014) relata que a água era de três poços artesianos com motor, de propriedade de todos, sendo utilizada para serviços domésticos, banho, cozimento, limpeza e também para beber, não havendo pagamento pelo uso.

Nesse período, a energia era gerada por um gerador elétrico, que funcionava até as 21 horas. Em relação às moradias, as casas eram feitas de taipa, alvenaria, telhas e palhas, pisos de cimento ou de terra batida, não havendo escritura.

Ainda nesse período, não existia esgotamento sanitário nem coleta de lixo. Não há informações sobre a destinação dos resíduos. A comunicação da ilha onde situava o Cabeço com as cidades próximas, de Piaçabuçu e Brejo Grande, era feita por barcos. A assistência médica era prestada pela equipe da Marinha do Brasil. Por sua vez, a educação era prestada também com auxílio da Marinha do Brasil e depois foi implementada escola do poder público municipal.

A principal fonte de renda era a pesca artesanal, além das culturas de subsistência, especialmente de arroz e coco, como antes registrado.

Sobre o espaço público comunitário, Silva (2014, p. 68) descreve que as ruas eram espaço de lazer, de encontro, de descanso, mas também de organização de trabalho. E acrescenta que havia uma “rua central do Povoado, no mesmo alinhamento da Igreja e ao fundo o Farol, uma grande árvore, em torno da qual os moradores – homens e mulheres – teciam redes e conversavam”.

2.4 A DESTRUIÇÃO DO POVOADO CABEÇO E SUAS CONSEQUÊNCIAS URBANÍSTICAS E SOCIAIS

A destruição do Povoado Cabeço não ocorreu de forma tão rápida, mas através de sucessivas invasões do mar.

Com a construção de barragens ao longo do Rio São Francisco, em especial, da Barragem de Xingó, em Canindé do São Francisco, o rio foi perdendo a força e o mar começou a invadir o Povoado, ocasionando a destruição do local, como veremos no item 4.

Fontes (2011) afirma que, com a construção da barragem, ocorreram alterações significativas no regime hidrológico dos rios, refletindo com maior radicalidade na região do baixo curso, promovendo assoreamento do leito, erosão das margens, redução da fauna e da flora, aumento da cunha marítima e salinização da água e do solo, aumento do espelho e redução da lâmina d'água

As consequências dos impactos da barragem de Xingó na calha do baixo São Francisco já vinham sendo sentidas desde o início das obras de Xingó, na década de 1980.

No ano de 1994, entrou em operação a primeira turbina da usina. A erosão marinha no Povoado Cabeço se acelerou, com perdas materiais para os moradores. Muitos perderam, no decorrer do ano, suas casas, móveis e bens que levaram uma vida inteira para adquirir. A diáspora dos habitantes do Povoado para outras regiões inicia-se neste período.

O ápice do processo de destruição do Povoado Cabeço no período de 1996 a 1998. Neste período, a invasão do Povoado foi total, alagando a ilha em que era localizada o povoado Cabeço. A partir deste momento, restou apenas o Farol construído por Dom Pedro II, parcialmente submerso. De acordo com Araújo (2016), a existência do farol é o “marco denunciador da existência do povoado” ou como Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 387), “uma espécie de ferida histórica” do lugar.

Durante os últimos dias do Povoado Cabeço, seus habitantes ficaram desesperados diante da inundação de suas residências e elevação do nível do mar. A comunidade restou desamparada, nem mesmo sendo compensada em danos materiais, ambientais e morais.

Com o desaparecimento, houve a passagem da maioria dos habitantes do Povoado Cabeço para o Povoado Saramém.

Albuquerque (2013) afirma que o Povoado Saramém surgiu da fusão da antiga comunidade Porto Saramém e da comunidade do antigo Povoado Cabeço. Após a destruição completa do Povoado Cabeço, o poder público municipal de Brejo Grande/SE cedeu 80 casas no Povoado Saramém para alguns dos antigos habitantes do Povoado Cabeço. A autora salienta ainda que, por articulação da comunidade através de sua associação de pescadores, houve a construção de outras 16 casas, seguidos, posteriormente da construção de outros três agrupamentos de casas, conhecidos, respectivamente, como “casas de Maria do Carmo”, “casas da Norcon” e “casas da Caixa Federal”.

Albuquerque (2023) lembra que as casas foram entregues sem infraestrutura básica, como abastecimento de água (apenas 3 anos depois) e esgotamento sanitário.

Como se observa, houve um distanciamento do modo de vida dos habitantes de uma antiga vila de pescadores para um novo agrupamento com característica ordenada e urbana.

Decorridos cerca de uma década da passagem dos moradores para o Povoado Saramém, a situação de tal povoado, segundo Carvalho e Mendonça Filho (2014), era a seguinte: inexistência de saneamento básico, qualidade da água para consumo dependendo da maré, podendo ser salobra ou doce, coleta de lixo duas vezes por semana, inexistência de cemitério, presença de duas igrejas, a Católica e a Universal e sensação de insegurança pública.

Quando ao transporte, há existência de linhas de ônibus para Aracaju.

Em relação aos serviços de saúde, houve a implementação de uma unidade básica de saúde com equipe formada por médico, enfermeira, vacinadora, agentes de saúde, dentista e fisioterapeuta.

No que diz respeito a educação, 68,86 % dos habitantes do povoado encontram-se alfabetizados, embora a educação enfrente sérios desafios.

A inundação do Povoado Cabeço mudou toda dinâmica de tradições naquela comunidade. Houve uma série de perdas na população com a mudança para o Povoado Saramém, resumidas por Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 629/630), da seguinte forma:

- a) Perda do povoamento Cabeço, em termos uma sociabilidade histórico antropológicamente singular e o modo de vida que proporcionava as pessoas.
- b) Perda de valores e práticas que cumpriam a função de coesão sistêmica do arranjo de sociabilidade local com base em tradições étnicas (o respeito aos mais velhos, a percepção do povoamento como redes de parentalha, nascimento acompanhado por parteira local, as constantes festas e festejos nas ruas e no galpão a luz de motor e lampião a gás).
- c) Perda de referências socioafetivas de valor fundamentais para as pessoas do ponto de vista dos aspectos considerados sagrados (cemitério e igrejas católica e evangélica) para as pessoas do lugar.
- d) Perda de domínio técnico e condições de aplicação de modos de produção de subsistência (mudanças nos modos e locais de pesca, plantio de arroz p.ex.);
- e) Perda de segurança pela diminuição da confiabilidade nas relações de vizinhança, acarretando maior vulnerabilidade do tecido social ao acirramento agressivo das relações pessoais e a entrada de práticas com as quais não se tinha experiência cultural em lidar (tráfico de

drogas, compra de votos).

f) Perda de tutela política da União na posição de aproximação com a dinâmica do modo de produção baseado na acumulação capitalista (É menor hoje no Saramém que no antigo Cabeço).

g) Aprofundamento da dependência dos circuitos macro-econômicos.

h) Perda de qualidade na frequência a escola.

i) Perda das construções residenciais existentes, estimadas em volta de 150 casas.

j) Perdas de construções destinadas ao beneficiamento de peixe (cerca de seis galpões de salga)

k) Perdas de bens e utensílios (não estimada).

Foram estabelecidos dois momentos na vida de seus antigos habitantes: um antes e um depois da destruição do Povoado Cabeço.

Destaca-se a fragmentação das identidades dos moradores existentes e de sua descendência, além de imposição de um novo ritmo de vida, com novas dificuldades, envolvendo principalmente a dificuldade de conseguir alimento no Saramém ante a anterior fartura alimentar ocorrida no Povoado Cabeço.

Houve perdas das referências culturais e simbólicas assim como perdas substanciais de redes de parentesco estabelecidas naqueles espaços.

Os moradores se recolhem a memórias do passado seja na perspectiva individual ou na perspectiva de memória coletiva.

Teles (2021) afirma que, ao substituir a base territorial, a comunidade passou por um processo de mudança de suas práticas e alterou os valores simbólicos constituídos ao longo do tempo.

O sentimento de fraternidade presente na ilha do Cabeço desapareceu no novo povoado Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 559) afirmam que os “vínculos e valores familiares que mantinham as hierarquias nas sociabilidades específicas do Baixo S. Francisco se enfraquecem dando espaço para valores midiaticamente informados que passam a ser absorvidos”

Os autores falam ainda que foram encontrados fortes indicadores dos efeitos do individualismo na nova sociabilidade no Povoado Saramém. De fato, afirmam Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 560)

A primeira consequência do avanço do modelo de produção centrado na acumulação capitalista é o individualismo. Não existindo mais exclusivamente as redes familiares e de vizinhança como antes, vão estabelecendo-se entre as pessoas dos lugarejos outros valores e práticas. Ao mesmo tempo, conflitos geracionais em torno de valores e concepções básicas como, por exemplo, o direito dos pais a punir os

filhos são postos em questão pelo avanço de valores cosmopolitas em detrimento da coesão sociocultural do antigo arranjo sob a égide do modo de produção de subsistência.

O mecanismo favorece a individualização não apenas no que tange a valores e crenças como também de referências em relação ao que são os papéis sociais mais importantes e desejados.

A pescaria tornou-se mais difícil de ser realizada e os alimentos que antes eram abundantes, tornaram-se mais escassos.

Em Saramém, houve uma perda da tradição do povoado Cabeço de realização de trocas entre membros da comunidade para obtenção de alimentos em uma espécie de escambo.

A antiga moradora do Povoado Cabeço de nome Maria Nilza Arcanjo dos Santos em entrevista para obra de Teles (2021, p.76) descreve o antigo Povoado Cabeço como terra de fartura em contraste com as dificuldades encontradas em Saramém:

[...] significava uma riqueza... porque tinha água de rio, mas tinha fartura.

Graças a Deus o peixe era demais pra gente, por isso eu digo: era uma riqueza, era uma fartura, 'nós não passava' necessidade! Pra mim era melhor do que aqui, porque aqui é melhor, se entende: porque lá nós pra ir pra o médico tinha que pegar uma canoa a pano, nesse tempo não existia motores, era pano. Pra ganhar menino no Piaçabuçu (cidade de Alagoas), canoa pano. Não tinha motor.

Com a mudança, ocorreu uma crescente dependência de uma economia baseada em compra e venda, com a utilização de dinheiro. Isto tornou mais difícil aos moradores obter alimento, principalmente para quem não logrou êxito em acumular capital.

Houve uma dependência maior dos programas sociais. Como afirmam Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 396), a primeira consequência do avanço do modelo de produção:

O depoimento mais repetido nas diversas localidades ribeirinhas visitadas foi o da afirmação que a comunidade sobrevive dos recursos recebidos através deste programa. Muitas vezes deixavam conhecer combinações entre ganhos de outros tipos, recebimentos de outros programas assistenciais, atividades laborais típicas e o programa Bolsa Família. Sua presença e importância para a população é inquestionável.

Sem perspectivas de outra vida e distanciados das práticas tradicionais, a nova geração “cresceu junto com o aumento do consumo de álcool e outras drogas, prostituição, encarceramento e homicídio por motivos fúteis” (Carvalho; Mendonça Filho, 2014, p. 627).

Concluindo o capítulo, percebe-se que houve sérias mudanças em termos de crenças, valores, práticas culturais, religiosidade, práticas de consumo entre outras nos habitantes do Povoado Cabeço com a mudança do local.

Como registram Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 623 e 627):

O Cabeço era um lugar onde se produzia para viver, mas se vivia para muito mais que simplesmente produzir para sobreviver. As festas da parentalha, forjada pelas fortes relações de vizinhança, a luz de candeeiro, os encontros embaixo da árvore em frente à Igreja, a ausência de eletricidade e o sistema de água potável de cacimbas coletivas trazem os ares de pré-modernidade de uma vida de caboclo/caiçara muito mais próxima, em plenos 1990, à sociabilidade daquela região na virada do séc. XIX para o séc. XX e radicalmente distante da sociabilidade do atual Conjunto Saramém.

(...)

O quadro acima apresentado é consistente com a ruptura de redes de sociabilidades familiares e de vizinhança, avanço do individualismo, perda de estatuto de dignidade dos papéis sociais tradicionais e aumento da frustração por conta da não participação na sociabilidade moderna do mercado de acumulação capitalista”.

Com a inundação, houve a destruição de um povoado inteiro, com todas as suas histórias, costumes e cultura, privando a população do seu meio ambiente natural e cultural, particularmente em razão da Construção da Barragem de Xingó.

3 AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA TUTELA COLETIVA AMBIENTAL

A tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos do caso do desaparecimento do Povoado Cabeço foi realizada através das ações civis públicas de nºs 0002809-27.2002.4.05.8500, 000042035.2003.4.05.8500 e 0000421-20.2003.4.05.8500, que foram o ajuizadas pela Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências em face de CHESF, IBAMA, União Federal, IMA/AL, CRA/BA e ADEMA/SE.

O tema de Ação Civil Pública é dotado de extrema relevância para a sociedade contemporânea. Numa sociedade informacional e tecnológica, há muitas violações a direitos de uma grande quantidade de pessoas ao mesmo tempo, as chamadas lesões de massas, a exemplos de destruição ao meio ambiente a qual afeta tanto a comunidade residente no determinado lugar quanto a sociedade por completo.

Assim, é fundamental tanto ao jurista quanto à sociedade compreender os principais pontos teóricos do tema ação civil pública, uma vez que é o instrumento de tutela coletiva mais utilizado na prática.

Esse é o objetivo do presente capítulo, tratar sobre os aspectos doutrinários e jurisprudencias a respeito do tema ação civil pública como instrumento da tutela coletiva ambiental.

3.1 TEORIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Mazzilli (2025, p. 34) ensina que foram os processualistas italianos que constataram que as normas do processo civil eram insuficientes para a defesa de interesses de grupos porque concebidas para litígio entre indivíduos entre si ou entre indivíduos e o Estado. Então, na lição do autor, esses processualistas italianos propuseram que fosse criado “um sistema de defesa judicial coletiva que desse vazão adequada às demandas de grupo em matéria de tutela de interesses metaindividuais, assim permitindo o efetivo acesso dos lesados à justiça”.

Essas ideias chegaram ao Brasil, sendo que, em julho de 1983, segundo Mazzilli (2025, p. 35), Ada Pellegrini Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior defenderam a criação de um processo coletivo no I Congresso Nacional de Direito Processual, em Porto Alegre.

No ano seguinte, ainda quando o Brasil vivia sob o Regime de Ditadura, de acordo com Mazzilli (2025, p. 35), os mencionados professores, com acréscimos sugeridos pelo professor José Carlos Barbosa Moreira, elaboraram um anteprojeto de ação coletiva, que recebeu a numeração Projeto de Lei 3.034/84 na Câmara dos Deputados. Tal projeto de lei recebeu o aperfeiçoamento dos promotores de justiça de São Paulo Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Júnior, conforme ensina Mazzilli (2025, p. 35).

Após muitos debates no Congresso Nacional, foi enfim publicada a Lei nº 7.347/1985, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), que completou 40 anos de existência no ano de 2025. Nas palavras de Mazzilli (2025, p.37), “a sanção da LACP já foi um grande sucesso, pois permitiu que se iniciasse a trajetória marcante e irreversível da defesa coletiva no País”.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a previsão da existência da ação civil pública passou a estar contida diretamente no texto constitucional, no art. 129,III ao se estabelecer, entre as funções do Ministério Público, 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.

Em 1990, foi promulgada a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), de 11 de setembro de 1980, que formou juntamente com a Lei nº 7.347/1985, o chamado microsistema jurídico do processo coletivo.

Feita esse histórico, para melhor compreensão do instituto, torna-se imprescindível discutir os seguintes pontos: objeto, conceito dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), competência, legitimidade e participação do Ministério Público.

Quanto ao objeto da ação civil pública, houve uma evolução legislativa gradativa, sendo atualmente cabível para proteção ao meio-ambiente (inciso I da Lei n. 7.347/1985), ao consumidor (inciso II da Lei n. 7.347/1985), a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso III da Lei n. 7.347/1985), por infração da ordem econômica (inciso V da Lei n. 7.347/1985, com redação dada pela Lei n. 12.529/2011); à ordem urbanística (inciso V da Lei n. 7.347/1985, incluído pela Lei n. 10.257/01 e MP 2.180-35/2001), à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos (inciso VII da Lei n. 7.347/1985, incluído pela Lei n. 12.966/2014); ao patrimônio público e social (inciso VIII da Lei n. 7.347/1985, incluído pela Lei n. 13.004/2014), defesa coletiva das pessoas com deficiência (arts

3º a 7º da Lei n. 7.853/1989), das crianças e adolescentes (art. 224 do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei 8.069/1990); da pessoa idosa (art. 74, caput e § 1º do Estatuto da Pessoa Idosa - Lei 10.741/2003); população negra (art. 55 do Estatuto da Igualdade Racial - Lei 12.288/2010), dos investidores nos mercados de valores mobiliários (art. 1º a 3º da Lei n. 7.913/1989), contra atos danosos à administração pública praticados por pessoas jurídicas (art. 21, caput, da Lei 12.846/2013), defesa do meio ambiente do trabalho (CF, art. 200, VIII e Súmula STF 736) e proteção de quaisquer outros interesses difusos e coletivos (inciso IV da Lei n. 7.347/1985 incluído pelo art. 110 da Lei 8.078/1990).

Ademais, a fórmula genérica e residual não deixa dúvida de que a ação civil pública pode ser tutelada para a defesa de quaisquer direitos transindividuais.

Em relação aos conceitos dos direitos metaindividuais (difusos, coletivos e individuais homogêneos), na LACP não havia a definição desses direitos, somente vindo a surgir com a promulgação do CDC. Vaslin (2025, p. 116) lembra que a diferenciação entre os direitos tutelados é posta com base em três critérios: indivisibilidade do objeto, fator de agregação dos sujeitos e possibilidade de identificar os seus titulares.

Os direitos difusos possuem objeto indivisível, são transindividuais, os seus titulares são agregados por circunstâncias de fato e há a indeterminabilidade de seus titulares. Estão previstos nos incisos do parágrafo único do Art.81 do CDC.Vaslin (2025) cita exemplos para facilitar o entendimento: meio ambiente ecologicamente equilibrado e patrimônio público.

Os direitos coletivos estão previstos no art. 81, parágrafo único, II do CDC. São direitos transindividuais, indivisíveis, pertencentes a titulares determináveis, sendo estes reunidos entre si ou com a parte contrária por uma mesma relação base preexistente à violação ou ameaça a direito indivisível (Vaslin ,2025, p. 122).

Os seus titulares geralmente são determinados, mas também podem ser determináveis. Como exemplo de direito coletivo, Vaslin (2025, p. 124) cita o reconhecimento pelo STJ do direito de pessoas com deficiência à reserva de vagas em concursos públicos.

Os direitos individuais homogêneos estão previstos no art. 81, parágrafo único, III do CDC. Vaslin (2025, p. 125) cita duas correntes a respeito da natureza jurídica dos direitos individuais homogêneos. A primeira (majoritária), defendida por Pedro Dinamarco e Barbosa Moreira, indica que estes são direitos individuais com

margem de homogeneidade para serem levados a juízo conjuntamente, conforme opção do legislador. A segunda corrente (minoritária), defendida por Didier Jr. e Zaneti Jr., indica que os direitos individuais homogêneos são direitos metaindividuais, coletivos e que sua tutela vai muito além aos direitos individuais. Os autores referidos citam o caso de direitos individuais decorrentes de lesões homogêneas que não serão atraentes para uma demanda individual (ex: lesão no mercado de ações com acionistas prejudicados em centavos). Apesar de oferecer as duas alternativas, Vaslin (2025, p. 125) sugere a adoção da primeira posição.

Para Vaslin (2025, p. 125), os direitos individuais homogêneos são tidos como divisíveis pois em relação à lesão sofrida, poderá ser intentada ação de forma individual ou pode ser solucionada com ação coletiva, o que gera economia processual, isonomia e segurança jurídica.

Ao referir-se à origem comum dos direitos individuais homogêneos, o autor aponta ser a ligação entre os titulares por uma circunstância de fato ou de direito (Vaslin, 2025, p. 125). Cita-se Kazuo Watanabe (apud Vaslin, 2025, p. 126), segundo o qual a origem comum pode decorrer de fato ou fundamento jurídico.

Ademais, para Ada Pellegrini e Kazuo Watanabe (Vaslin, 2025, p. 127) é necessária a existência de uma homogeneidade, caracterizada pela prevalência do coletivo sobre individual em dois aspectos: objetivo e subjetivo. O aspecto objetivo é caracterizado pela similitude de direitos, de forma a analisar se a sentença genérica se mostrará útil para solucionar os casos semelhantes. Já o aspecto subjetivo é demonstrado com o número expressivo de pessoas que a ação coletiva atinge (Vaslin, 2025, p. 128).

Sobre a diferenciação dos direitos metaindividuais, Nelson Nery Júnior afirmam o seguinte: “O que caracteriza um direito ou interesse como difuso, coletivo ou individual homogêneo é o tipo de pretensão de direito deduzida em juízo. Um mesmo fato pode dar origem à pretensão difusa, coletiva e individual homogênea” (apud Mancuso, 2025, p. 404). Logo, na lição do processualista, observa-se a diferenciação no caso concreto, analisando a pretensão da ação civil pública.

Em relação à legitimidade para propositora de ação civil pública, a Constituição Federal, em seu art. 129, III, estabelece que: “São funções institucionais do Ministério Público III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Como se constata, tal dispositivo trata da legitimidade ativa do Ministério Público nas ações civis públicas. Isso quer dizer que a legitimidade do Ministério Público tem, como principal fonte normativa, a própria Constituição Federal.

Além disso, a legitimidade do Ministério Público está expressamente consagrada em diversas outras normas infraconstitucionais, a exemplo do art. 5º, I da Lei n. 7.347/1985, art. 82, I, da Lei n. 8.078/1990 (CDC), art. 3º, III da LC n. 40/1981, art. 25, IV, “a” e “b” da Lei n. 8.625/1993 e art. 6, VII, da LC n. 75/1993, entre outros.

Destaca-se o Ministério Público como legitimado praticamente unânime na doutrina para impetrar ações civis públicas, sendo fonte de poder relevante para a grande maioria das ações civis públicas.

Vaslin (2025, p. 292) aborda a temática de sua legitimidade com a demonstração de duas correntes quanto à defesa dos direitos difusos pelo Ministério Público. A primeira delas legitima o Ministério Público para defesa de quaisquer direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Já a segunda corrente, defendida pelo STJ, entende que é necessário verificar se a defesa dos direitos é compatível com o perfil constitucional do Ministério Público.

Além do Ministério Público, também são legitimados para a ajuizamento de ação civil pública, a Defensoria Pública, nos termos do art. 5º, II, da LAPC, com redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007, art. 4º, VII, da LC 80/1994, com redação dada pela LC n. 132/2009 e art. 134 da CF, com redação dada pela EC 80/2014; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do art. 5º, III, da LAPC e art. 82, II, do CDC; e a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, nos termos do art. 5º, IV, da LAPC e art. 82, III, do CDC; Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, nos termos do art. 54, XIV, do Estatuto da OAB – Lei n. 8.906/1994 e as associações, como será visto a diante.

Importante destacar que, no caso do Povoado objeto do presente estudo, a própria associação utilizou do instituto do Direito Processual para solucionar as demandas em juízo.

A legitimidade das associações está consagrada no art. 5º, V da Lei 7.347/1985 e no art. 82, IV da Lei 8.078/1990. A doutrina e jurisprudência entende as associações como legítimas para tutelar direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos via ação civil pública.

O art.5º, V, “a” e “b’ da Lei 7.347/1985 e art. 82, IV da Lei 8.078/1990 exigem três requisitos cumulativos: a constituição nos termos da lei civil, existência jurídica da

associação há pelos menos 1 ano e pertinência temática.

Destaca-se que, antes de tudo, a associação deve ser registrada no órgão responsável que é o Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme art. 45 do Código Civil (CC) e art. 114 e 119 da Lei de Registros Públicos (LRP). Uma associação sem registro cartorial não pode propor ação coletiva. A existência da associação há pelos menos 1 ano é contado de sua constituição jurídica perfeita e acabada.

Neves (2023, p. 447/449) destaca que o requisito de pré-constituição temporal da associação pode ser dispensado caso sejam preenchidos dois requisitos: o interesse social que envolva a causa que deve ser evidenciado pela dimensão ou característica do dano e o bem jurídico a ser protegido que deve ser relevante.

Outro ponto que merece a atenção é a participação do Ministério Público como *custos legis* em todas as ações civis públicas. Além de ser o principal legitimado para ajuizamento da ação civil pública, o Ministério Público deve atuar obrigatoriamente como *custos legis* em ações civis ajuizadas por outros colegitimados, conforme previsão no art. 5º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública, reforçado pelo art. 178 do Código de Processo Civil de 2015.

Quando atua como *custos legis*, o Ministério Público exerce a função de fiscal da lei, verificando se os legitimados estão adequadamente representados, se há observância dos princípios processuais, requerendo produção de provas, emitindo pareceres e atuando na fiscalização do cumprimento das decisões.

Nessa condução, atua em defesa da ordem jurídica e do interesse público. Ressalte-se que, caso o legitimado ativo desistir da ação sem fundamento, o Ministério Público que passará da condição de *custos legis* para a titularidade ativa, nos termos do art. 5º, § 3º, LACP.

Em relação à competência para julgamento da ação civil pública, como ensina Marin (2025, p. 31), o art. 2º da Lei n. 7.347/1985 traz “uma espécie de simbiose dos critérios territorial e funcional – pensamento, a propósito, ousado até para os dias atuais”. E complementa o autor:

O primeiro – aspecto territorial – funda-se na singela noção de maior facilidade probatória na medida em que, no local do dano, está mais bem materializada a realidade. Por outro lado, a configuração funcional abrange o conceito de que os órgãos jurisdicionais têm funções distintas – reconhecendo a competência em razão destas. A grande sacada do legislador foi considerar como juízo absolutamente competente aquele presente na localidade do dano. (Marin, 2025, p.

31).

Vê-se, portanto, que pelo art. 2º da Lei n. 7.347/1985, a competência é do juízo de primeiro grau (funcional) do local do dano (territorial).

Se o dano ocorrer em várias localidades, o juízo de qualquer dos locais do dano é competente para julgar a ação civil pública. Há situações, contudo, que o dano é nacional ou regional, o que torna a análise mais difícil.

O Código de Defesa do Consumidor tentou solucionar a questão no seu art. 93, ao estabelecer:

Art. 93. Ressalvada a competência da Justiça Federal, é competente para a causa a justiça local:

I - no foro do lugar onde ocorreu ou deva ocorrer o dano, quando de âmbito local;

II - no foro da Capital do Estado ou no do Distrito Federal, para os danos de âmbito nacional ou regional, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil aos casos de competência concorrente.

O CDC criou as diferenciações de dano local, dano nacional e dano regional. Na aplicação prática dos art. 2º da LACP e art. 93 do CDC há muita complexidade. Vaslin (p. 249) lembra vários problemas, decorrentes da definição do que é dano local, regional e nacional e do juízo competente, fazendo a seguinte sistemática com base no entendimento do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Conflito de Competência 2.842/DF (Rel. Waldemar Zveiter, Rel. p/ acórdão Min. César Asfor Rocha, 2ª Seção, publ. 05/08/2002): a) dano local (um único Estado, não importando se envolver uma ou várias comarcas: a competência é do juízo de qualquer dos foros atingidos; b) dano regional (mais de um Estado ou DF: competência é do juízo com foro na capital dos Estados atingidos; c) nacional (dano que atinge todo o território nacional: a competência é dos juízos com foro nas capitais de quaisquer dos Estados e juízos com foro no DF.

Quando à competência em razão da matéria, a disciplina está na Constituição Federal: Justiça do Trabalho (art. 114), Justiça Militar (art. 125), Justiça Eleitoral (art. 121), Justiça Federal (art. 108 e 109) e Justiça Estadual, que possui competência residual.

No caso de ações civis públicas, há sempre a discussão se a competência é da Justiça Federal ou da Justiça Estadual. Para solucionar tal questão, é preciso destacar que a competência da Justiça Federal é taxativa, disciplinada no art. 109 da

Constituição Federal, seja em razão da pessoa (incisos I, II e VIII), seja em razão da matéria (incisos III, V-A, X e XI), seja em razão da função (inciso X). Já a Justiça Estadual tem competência residual.

Quando se tratar de questão relacionada ao meio ambiente, o que define a competência entre a Justiça Federal e a Justiça Estadual na maioria dos casos é o envolvimento da União, de entidade autárquica da União ou de empresa pública federal, que desloca a competência para a Justiça Federal.

Ainda sobre competência para processamento e julgamento da ação civil pública, importante a ressalva da competência originária do STF em duas hipóteses. A primeira delas seria as causas e conflitos entre União e os Estados, União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive suas entidades da administração indireta, conforme art. 102, I, “f” da CF88. A segunda hipótese é em caso de ação em que todos os membros da magistratura sejam diretamente ou indiretamente interessados ou caso em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou indiretamente interessados, conforme art. 102, I, “e” da CF88.

Como é possível perceber, a ação civil pública tem um papel de destaque no acesso à justiça para os grupos de pessoas, principalmente na sociedade de conflitos e lesões de massas, como a que vivemos hoje, inclusive como possibilidade de legitimidade através de associações, com a participação do Ministério Público como fiscal da lei, e com julgamento através de juízo com proximidade do local onde se desenvolveram os fatos.

3.2 PARTICULARIDADES DA UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA TUTELA DO MEIO AMBIENTE: PROCESSO ESTRUTURAL

No estudo da ação civil pública na tutela do meio ambiente, é importante o aprofundamento sobre o tema processo estrutural, surgido, na lição de Zaneti Jr. (2025, p. 573) nos EUA, nas décadas de 1950 a 1970, com os casos *Brown v. Board of Education I e II*, *Holt v. Sarver* e *Roe v Wade*.

Assim, é preciso trazer os conceitos de problema estrutural, processo estrutural e decisão estrutural.

Didier Jr. e Zaneti Jr. afirmam que problema estrutural se define pela

existência de um estado de desconformidade estruturada – uma

situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2025, p. 595/596).

Os autores acrescentam que o problema estrutural não se assenta na noção de ilicitude (embora quase sempre ocorra), mas de desconformidade.

Carvalho Filho (2025, p. 596) salienta que os problemas estruturais “ocorrem em razão do funcionamento das estruturas sociais, políticas e governamentais, cujo desfecho é inviável pelo processo comum”.

Para melhor compreensão de problema estrutural, Didier Jr. e Zaneti Jr. citam os seguintes exemplos:

(i) o direito de locomoção das pessoas com deficiência é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2025, p. 596).

Já o processo estrutural é definido por veicular “um litígio estrutural, pautado num problema estrutural, e em que se pretende alterar esse estado de desconformidade, substituindo-o por um estado de coisas ideal” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2025, p. 600). Tem como objetivo, portanto, alcançar um estado ideal de coisas.

Carvalho Filho faz a seguinte diferenciação entre processo estrutural e processo comum:

O processo comum submete-se a certa linha de padronização, sendo composto de etapas amente fixas e de atores representativos das ações do processo - o autor, o réu e o Estado-juiz. mente em situações excepcionais se admite o afastamento dos padrões legais do processo.

Por esse motivo, são relativamente previsíveis os desfechos processuais no que toca à ordem adotada para a tramitação do feito. Já o processo estrutural se caracteriza pela flexibilização do rito, ou seja, dependendo da natureza do litígio, pode o juiz determinar uma série de medidas, inclusive mandatórias, que evidentemente envolvem outros atores além daqueles que figuram na relação processual,

titulares primários dos interesses em discussão. O trâmite do processo, portanto, pode irradiar atos e ações que refogem à padronização processual comum.

Noutra vertente, as ações desenvolvidas no processo comum têm figurantes previamente determinados, como é o caso dos titulares dos interesses em jogo e dos órgãos julgadores.

No processo estrutural, porém, não há limitação quanto ao campo jurídico, podendo-se recorrer, conforme a situação, à sociologia e à ciência política, fato que decorre da pluralidade de participantes no desenrolar do feito (Carvalho Filho, 2025, p. 595).

Por sua vez, a decisão estrutural é aquela, a partir de um estado de desconformidade, “estabelece o estado ideal de coisas que se pretende seja implementado (fim) e o modo pelo qual esse resultado deve ser alcançado (meios)” (Didier Jr.; Zaneti Jr., 2025, p. 600).

Didier Jr. e Zaneti Jr. (2025, p. 604 a 609) ensinam que o processo estrutural possui as seguintes características típicas, mas não essenciais: a) multipolaridade, onde há uma multiplicidade de interesses envolvidos, com um grupo podendo se alinhar a outros interessados em determinados aspectos, mas mantendo-se contrariamente em relação a outros aspectos. Em resumo, o processo estrutural foge à lógica do processo comum de bipolaridade, tendo em vista que o problema atinge de formas diferentes uma grande quantidade de pessoas, cada grupo defendendo interesses próprios. b) coletividade, envolvendo situações litigiosas coletivas; e c) complexidade, com possibilidade de diversas soluções.

Além dessas características típicas não essenciais, segundo Didier Jr. e Zaneti Jr. (2025, p. 609 a 623), o processo estrutural possui características essenciais: a) discutir um problema estrutural, conforme definido acima; b) o fato de se buscar a implementação de um estado ideal de coisas para solucionar o problema estrutural; c) precisar se desenvolver num procedimento com duas fases (bifásico), sendo a primeira de constatação do problema estrutural e prolação da decisão estrutural e a segunda fase de na implementação das metas; d) consensualidade, onde é priorizada a construção de consenso entre as partes; e e) flexibilidade procedimental, citando os doutrinados a atenuação das regras da congruência objetiva externa, que exige correlação entre decisão e demanda, abertura democrática de participação de terceiros, adoção de modelo probatório diferenciado, podendo serem utilizados meios atípicos como amostragem, estatística entre outras técnicas.

A defesa dos interesses difusos relacionados ao meio ambiente é um campo

fértil para o uso do processo estrutural, tendo em vista a ocorrência de todas as características apontadas.

É importante destacar que há em tramitação no Senado Federal o Projeto de Lei n. 3/2025 (BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei 3/2025. Disponível em <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/166997>>. Acesso em 04/11/2025.), com 14 artigos, para disciplinar os principais aspectos do processo estrutural.

Com isso, concluímos o objetivo de trazer a discussão a existência de problemas estruturais, que são solucionados através de processos estruturais, com emprego de técnicas processuais diferenciadas, a depender da situação concreta.

3.3 PRINCÍPIO DO POLUIDOR-PAGADOR

Tratando-se de lesão a direitos metaindividuais relacionados ao meio ambiente, é importante trazer considerações sobre o princípio do poluidor-pagador.

O princípio do poluidor-pagador garante a responsabilidade material e financeira do poluidor pelos riscos, perigos, ônus e danos causados ao meio ambiente. Na lição de Milaré (2018, p. 271/272),

Assenta-se esse princípio na vocação distributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo (v.g., o custo resultante dos danos ambientais) precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos precisam levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, conseqüentemente, assumi-los. Busca-se, no caso, imputar ao poluidor o custo social da poluição por ele gerada, engendrando um mecanismo de responsabilidade por dano ecológico, abrangente dos efeitos da poluição não somente sobre bens e pessoas, mas sobre toda a natureza. Em termos econômicos, é a internalização dos custos externos. (Direito do Ambiente. 11 ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2018, pp. 271/272)

Nusdeo, citado por Sarlet (2014, p. 85), explica que o princípio do poluidor-pagador objetiva “internacionalizar nas cadeias produtivas (em última instância, no preço dos produtos e serviços) os custos ecológicos, evitando-se que os mesmos sejam suportados de modo indiscriminado (e, portanto, injusto) por toda sociedade”.

E complementa Sarlet (2014, p. 85) sintetizando que o princípio do poluído pagador representa:

a necessidade de vincular juridicamente o gerador de tais custos a

ambientais (ou seja, poluidor), independentemente de ser ele o fornecedor (ou produtor) ou mesmo o consumidor, com o propósito de o mesmo ser responsável e, conseqüentemente, arcar com tais custos ecológicos, exonerando-se a sociedade desse encargo.

Os conceitos de poluidor, poluição e degradação ambiental estão contido no art. 3º da Lei nº 6.938/81¹.

Conforme apontado na mencionada lei, haverá poluição com a degradação da qualidade ambiental por alguma atividade, prejudicando os seguintes bens: a saúde, a segurança, o bem-estar da população, as condições normais das atividades sociais e econômicas, a biota (fauna e flora), a manutenção das condições estéticas (paisagem) e sanitárias do próprio meio ambiente, a existência e o respeito aos padrões ambientais estabelecidos. O termo poluidor refere-se à pessoa física ou jurídica responsável pela atividade causadora da degradação ambiental.

Ainda sobre o conteúdo do princípio poluidor-pagador, é importante destacar que não se dirige única e exclusivamente ao fornecedor de bens e serviços de consumo, mas também ao usuário de tais produtos e serviços. Ou seja, é possível identificar também um desdobramento, qual seja, o princípio do usuário-pagador, previsto no art. 4º, VII, da Lei 6.938/81.

Os doutrinadores Sands, Peel, Fabra e Mackenzie (2012) lembram que o significado do princípio e sua aplicação a casos e situações particulares permanecem abertos à interpretação, especialmente em relação à natureza e extensão dos custos incluídos e às circunstâncias em que o princípio não se aplicará, talvez excepcionalmente. E acrescentam que as implicações práticas do princípio do poluidor-pagador estão na alocação de obrigações econômicas relacionadas a atividades danosas ao meio ambiente, especialmente particularmente em relação à responsabilidade, ao uso de instrumentos econômicos e à aplicação de regras relativas à concorrência e subsídios.

O princípio do poluidor-pagador possui função de prevenção e de precaução,

¹ Assim dispõe a Lei nº 6.938/81: “Art 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas; II - degradação da qualidade ambiental, a alteração adversa das características do meio ambiente; III - poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente: a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; c) afetem desfavoravelmente a biota; d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos; IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; V - recursos ambientais: a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora”.

que busca evitar a ocorrência de danos ambientais, e função de repressão, que procura a reparação dos danos ocorridos.

A função da prevenção e da precaução está relacionada com a necessidade de adoção de medidas para minorar os impactos ambientais, como a exemplo da realização de estudos de impactos ambientais e do licenciamento antes do início de determinadas atividades que possam afetar o meio ambiente. Aragão e Machado, citados por Sarlet (2014, p. 87), lembram que o princípio do poluidor-pagador também possui “caráter corretivo e prognóstico, com o propósito de evitar a ocorrência futura de danos e da poluição ambiental (e climática), inclusive no sentido de direcionar agentes públicos e privados a adotar práticas e tecnologias limpas”.

Já a função reparadora está relacionada com a ideia de reparação do dano através da responsabilidade civil objetiva. É essa a função comumente encontrada na jurisprudência dos nossos tribunais. Como ensina Sarlet (2014, p. 87):

Na jurisprudência, o princípio do poluidor-pagador tem sido um grande aliado no sentido de reforçar o regime da responsabilidade em matéria ambiental, extraindo eficácia normativa do princípio em questão. Não por outra razão, o princípio é comumente empregado como fundamento, sobretudo na jurisprudência do STJ, para justificar, por exemplo, a adoção da teoria do risco integral para a hipótese de dano ambiental e, portanto, rejeição das excludentes de ilicitude, bem como a reparação integral do dano ambiental, admitindo a imposição de obrigações de fazer, não fazer e pagar quantia em dinheiro, além, é claro, da inversão do ônus da prova e da caracterização do dano moral ambiental coletivo.

Sobre a origem do princípio do poluidor-pagador, o autor alemão Michael Kloepfer, em seu livro *Direito Ambiental* (apud Sarlet 2014) afirma que tal princípio surgiu a partir de debates acadêmicos, jurisprudenciais e práticas administrativas nas décadas de 50 a 70 na Alemanha.

Sands, Peel, Fabra e Mackenzie (2012) lembram que tal princípio teve como precedentes as Convenção de Paris de 1960 e a Convenção de Viena de 1963 sobre responsabilidade civil por danos nucleares(a) e a Convenção sobre Responsabilidade Civil em Danos por Poluição por Óleo de 1969.

O primeiro instrumento internacional a referir-se expressamente sobre o princípio do poluidor-pagador foi a Recomendação OCDE(1972)128, de 26/05/1972,

da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1972², que recomenda que os países observem os princípios orientadores relativo aos aspectos econômicos das políticas ambientais, destacando-se o princípio do poluidor-pagador.

Segundo Sands, Peel, Fabra e Mackenzie (2012), a OCDE incorporou tal princípio posteriormente em diversas outras recomendações, a exemplo das seguintes: a Recomendação do Conselho sobre a Implementação do Princípio do Poluidor-Pagador (1974); a Recomendação do Conselho sobre a Gestão Ampla de Resíduos (1976); a Recomendação do Conselho sobre a Aplicação do Princípio do Poluidor-Pagador à Poluição Acidental (1989); e a Recomendação do Conselho sobre o Uso de Instrumentos Econômicos na Política Ambiental (1991).

De acordo com Sands, Peel, Fabra e Mackenzie (2012), a União Europeia adotou o princípio do poluidor-pagador em seu primeiro programa de ação sobre o meio ambiente em 1973 (OJ C112, de 20 de dezembro de 1973). Também foi previsto no artigo 130 R do Ato Único Europeu.

De um modo mais abrangente, envolvendo muito mais países, o princípio do poluidor-pagador foi adotado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92), como Princípio nº 16 da Declaração do Rio³, que estabelece:

“As autoridades nacionais devem procurar promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos, tendo em vista a abordagem segundo a qual o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo da poluição, com a devida atenção ao interesse público e sem provocar distorções no comércio e nos investimentos internacionais”.

² A OCDE disponibiliza a versão atualizada da Recomendação do Conselho sobre os princípios orientadores relativos aos aspectos económicos internacionais das políticas ambientais, disponível em <<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0102>>, acesso em 16/07/2025. Diz a norma que “O princípio a ser utilizado para a afetação dos custos das medidas de prevenção e controlo da poluição para incentivar a utilização racional dos recursos ambientais escassos e para evitar distorções no comércio e investimento internacionais é o chamado "Princípio das Poluidoras-Pagadoras". Este princípio significa que o poluidor deve arcar com as despesas de execução das medidas acima mencionadas decididas pelas autoridades públicas para garantir que o ambiente se encontra num estado aceitável. Por outras palavras, o custo destas medidas deve refletir-se nos custos dos bens e serviços que causem poluição na produção e/ou no consumo. Essas medidas não devem ser acompanhadas de subsídios que criem distorções significativas no comércio internacional e no investimento” (tradução livre).

³ ONU. Declaração do Rio (ECO 92). Disponível em [https://docs-un.org.translate.google/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc](https://docs-un.org.translate.google/en/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I)?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=tc). Acesso em 19/07/2025.

Atualmente, está presente em diversas constituições, a exemplo da Constituição Brasileira (art. 225, § 3º, CF), da Alemanha (art. 20a. da Lei Fundamental), Espanha (art. 45 da Constituição de 1978⁴), bem como no Tratado da União Europeia (art. 174º).

Na legislação brasileira, é farta a referência ao princípio do poluidor pagador. No plano Constitucional, a Carta Magna prevê o princípio do poluidor pagador de forma explícita ou implícita em diversos dispositivos.

O art. 225, § 3º, da Constituição Federal estabelece que “as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.

O inciso IV do § 1º do mesmo art. 225, prevê a exigência de estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de degradação ambiental. É claro que o custeio desse estudo prévio está relacionado com a função preventiva do princípio do poluidor-pagador.

Na mesma linha, o § 2º, também do art. 225, CF, responsabiliza o explorador de recursos minerais pela obrigação de recuperar o meio ambiente degradado, relacionando com a função reparatória do princípio do poluidor pagador.

No plano infraconstitucional, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, o princípio do poluidor-pagador já estava previsto no art. art. 4º, VII, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), que estabelece a obrigação ao poluidor e ao predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, bem como a obrigação ao usuário de contribuir pela utilização de recursos ambientais.

Já no art. 14, § 1º, da Lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), há previsão da responsabilidade objetiva de indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, ou seja, independente de culpa.

Por sua vez, o art. 54, § 3º, da Lei 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais) prevê multas para quem causar poluição que resulte em danos à saúde humana ou

⁴ ESPANHA. Constituição Espanhola. O artigo 45 da Constituição Espanhola estabelece o seguinte: Artigo 45 – “1. Todos têm direito a desfrutar de um meio ambiente adequado para o desenvolvimento da pessoa, assim como o dever de conservá-lo. 2. Os poderes públicos velarão pela utilização racional de todos os recursos naturais, com o fim de proteger e melhorar a qualidade de vida e defender e restaurar o meio ambiente, apoiando-se na indispensável solidariedade colectiva. 3. Para quem violar o disposto no número anterior, nos termos em que a lei fixe estabelecer-se-ão sanções penais ou, se for caso disso, administrativas, assim como a obrigação de reparar o dano causado”. Tribunal Constitucional. Disponível em <<https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>>. Acesso 19/07/2025.

mortes.

Na mesma linha, a Lei 12.305/2010, em seu art. 6º, VIII, prevê o princípio do poluidor-pagador e, no art. 33, a obrigatoriedade da adoção de logística reversa, com retorno de produtos descartados como embalagens, pneus, eletrônicos entre outros, que é uma aplicação do mencionado princípio.

Semelhantes disposições estão contidos no art. 19, III, da Lei 9.433/1997 (Política Nacional de Recursos Hídricos - PNRH), com a previsão de cobrança pelo uso de recursos hídricos; e no art. 6º, parágrafo único, da Lei 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica), com a previsão expressa do princípio do usuário-pagador.

Portanto, o princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador (que é conexo com o princípio do poluidor-pagador) estão previstos em diversos dispositivos no ordenamento jurídico brasileiro.

3.4 RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL

Antes de estudar a responsabilidade civil por dano ambiental, é importante fazer considerações sobre a responsabilidade civil do particular, pessoa física ou jurídica, em geral. O objetivo da responsabilização civil é a reparação do dano.

No Direito Civil, a responsabilidade civil do particular pode ser contratual. A responsabilidade contratual é decorrente de um vínculo preexistente. Está prevista nos contratos celebrados entre as partes. Já a responsabilidade extracontratual é decorrente de descumprimento de algum dispositivo legal, conforme previsão no art. 927 do Código Civil: (Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo).

A responsabilidade extracontratual pode ser subjetiva ou objetiva.

A responsabilidade subjetiva é baseada na ideia de culpa, que abrange comportamentos contrários ao direito de maneira intencional (dolo) ou não (culpa). Para haver a responsabilidade subjetiva, é preciso que haja configuração dos seus pressupostos: culpa (*lato sensu*), dano e nexo causal, que a relação de causa e efeito entre a conduta e o dano. A doutrina aponta que a existência de excludentes de nexos causal: caso fortuito ou de força maior, definido no Parágrafo único do art. 393, CC como “fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir”, fato exclusivo da vítima, causado diretamente pela própria vítima, e fato de terceiro.

A responsabilidade objetiva independe da existência de culpa, sendo que

ocorre nos casos em que há previsão legal (art. 927, parágrafo único do Código Civil). Como se observa, na responsabilidade objetiva não há que se analisar a existência ou não de culpa, bastando o preenchimento dos seguintes pressupostos: dano e nexo causal. É baseada na ideia de risco da atividade.

O Código Civil adota como regra geral a responsabilidade subjetiva (art. 927 CC). Para aplicação da responsabilidade objetiva, deve haver previsão expressa em lei (art. 927, parágrafo único, CC).

Feita essa introdução, passa-se à análise da responsabilidade civil por danos ambientais.

A Constituição Federal estabelece a obrigação de reparar os danos pelos infratores, pessoas físicas ou jurídicas, para as “condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente”, além das sanções penais e administrativas (art. 225, § 3º, CF). Há responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil.

Em relação à responsabilização civil, o art. 14, § 1º da Lei 6.938/81 previu a responsabilidade na modalidade objetiva, ao estabelecer:

Art. 14. (...)

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

Portanto, a responsabilidade civil por danos em matéria ambiental é objetiva, independentemente da existência de culpa, bastando comprovar os seguintes pressupostos: existência de dano e nexo causal⁵.

A responsabilidade objetiva em matéria ambiental foi confirmada em várias decisões do Superior Tribunal de Justiça, conforme ementa a seguir⁶:

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. O reconhecimento da responsabilidade objetiva por dano ambiental não dispensa a demonstração do nexo de causalidade entre a conduta e o resultado. Julgados: AgInt no AREsp 1311669/SC, Rel. Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, TERCEIRA TURMA, julgado em 03/12/2018, DJe 06/12/2018; AREsp 667867/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/10/2018, DJe 23/10/2018; AgInt no AREsp 884867/PR, Rel. Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 22/05/2018, DJe 01/06/2018; AgInt no AREsp 663184/TO, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 15/05/2018, DJe 25/05/2018; REsp 1615971/DF, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/09/2016, DJe 07/10/2016; AgRg no REsp 1210071/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/05/2015, DJe 13/05/2015.

⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. A responsabilidade por dano ambiental é objetiva, informada pela teoria do risco integral, sendo o nexo de causalidade o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do

DANO AMBIENTAL. CORTE DE ÁRVORES NATIVAS EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA.

1. Controvérsia adstrita à legalidade da imposição de multa, por danos causados ao meio ambiente, com respaldo na responsabilidade objetiva, consubstanciada no corte de árvores nativas.

2. A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) adotou a sistemática da responsabilidade civil objetiva (art.14, parágrafo 1º.) e foi integralmente recepcionada pela ordem jurídica atual, de sorte que é irrelevante e impertinente a discussão da conduta do agente (culpa ou dolo) para atribuição do dever de indenizar.

3. A adoção pela lei da responsabilidade civil objetiva, significou apreciável avanço no combate a devastação do meio ambiente, uma vez que, sob esse sistema, não se leva em conta, subjetivamente, a conduta do causador do dano, mas a ocorrência do resultado prejudicial ao homem e ao ambiente. Assim sendo, para que se observe a obrigatoriedade da reparação do dano é suficiente, apenas, que se demonstre o nexo causal entre a lesão infligida ao meio ambiente e a ação ou omissão do responsável pelo dano.

4. O art. 4º, VII, da Lei nº 6.938/81 prevê expressamente o dever do poluidor ou predador de recuperar e/ou indenizar os danos causados, além de possibilitar o reconhecimento da responsabilidade, repise-se, objetiva, do poluidor em indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente ou aos terceiros afetados por sua atividade, como dito, independentemente da existência de culpa., consoante se infere do art. 14, § 1º, da citada lei.

(...)

(REsp n. 578.797/RS, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 5/8/2004, DJ de 20/9/2004, p. 196.)

A responsabilidade em matéria ambiental é também solidária, abrangendo todos os responsáveis diretos ou indiretos pelo dano causado ao meio ambiente⁷.

ato, sendo descabida a invocação, pela empresa responsável pelo dano ambiental, de excludentes de responsabilidade civil para afastar sua obrigação de indenizar. (Tese julgada sob o rito do art. 543-C do CPC/1973 - TEMA 681 e 707, letra a) Julgados: AgRg no AREsp 232494/PR, Rel. Ministro MARCO BUZZI, QUARTA TURMA, julgado em 20/10/2015, DJe 26/10/2015; REsp 1374284/MG (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 27/08/2014, DJe 05/09/2014; REsp 1373788/SP, Rel. Ministro PAULO DE TARSO SANSEVERINO, TERCEIRA TURMA, julgado em 06/05/2014, DJe 20/05/2014; REsp 1354536/SE (recurso repetitivo), Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, SEGUNDA SEÇÃO, julgado em 26/03/2014, DJe 05/05/2014; AgRg no AREsp 258263/PR, Rel. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA, QUARTA TURMA, julgado em 12/03/2013, DJe 20/03/2013; Rcl 036598/SC (decisão monocrática), Rel. Ministra ASSUETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 10/10/2018, publicado em 16/10/2018.

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. “6. Ademais, a jurisprudência do STJ é toda no sentido de que a responsabilidade pela reparação dos danos ambientais é solidária entre todos os poluidores ou degradadores. A propósito: REsp 1.768.207/SP, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, DJe 18.3.2019; AREsp 1.084.396/RO, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, DJe 18.10.2019; EDcl no AREsp 1.233.356/SP, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 27.6.2018; AgInt no AREsp 1.100.789/SP, Rel. Ministra Assuete Magalhães, Segunda Turma, DJe 15.12.2017; e REsp 1.454.281/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 9.9.2016. 7. Recurso Especial não provido; REsp n. 1.321.992/RS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 6/4/2021, DJe de 17/12/2021.; STJ. AgInt no REsp 2167747/RS, Rel. Min. Francisco Falcão, Segunda Turma, DJEN 18/03/2025; STJ. AgInt no AREsp 2009721/MS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 26/06/2024; STJ. AREsp 1886951/RJ, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 20/06/2024; STJ. AgInt nos EDcl no REsp 2080349/RJ, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe

Sobre a prescrição da reparação civil por danos ambientais, o Supremo Tribunal Federal se pronunciou pela imprescritibilidade da pretensão de reparação, conforme Súmula 629 do STJ⁸ e decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 654.833:

Súmula 629 do STJ

Imprescritibilidade da Reparação do Dano Ambiental - “As disposições do Código Civil não se aplicam às pretensões de reparação de dano ambiental, que são imprescritíveis.”

Decisão do Supremo Tribunal Federal no RE 654.833

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE.

1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano ambiental diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade.
2. Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo.
3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis ambientais, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis.
4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual.
5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos ambientais.
6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base

03/06/2024; STJ. REsp 1962089/MS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe 26/09/2023; STJ. AgInt no REsp 1860338/AM, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11/02/2021

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Nesse sentido: É imprescritível a pretensão reparatória de danos ao meio ambiente. Julgados: REsp 1081257/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2018, DJe 13/06/2018; REsp 1641167/RS, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 13/03/2018, DJe 20/03/2018; REsp 1680699/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/11/2017, DJe 19/12/2017; AgRg no REsp 1466096/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/03/2015, DJe 30/03/2015; AgRg no REsp 1421163/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/11/2014, DJe 17/11/2014; REsp 1223092/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2012, DJe 04/02/2013.

no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano ambiental. (STF. RE 654.833 ACRE. Relator Alexandre de Moraes. Data 20/04/2020).

Ainda sobre reparação, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento de que “não se admite a aplicação da teoria do fato consumado em tema de direito ambiental” (Súmula 613), seja pelo decurso do tempo, seja pela consolidação dos efeitos produzidos. Isso quer dizer que a irregular concessão de licenciamento ambiental não afasta a responsabilização civil, mesmo que o ato esteja consumado.

Em relação ao dano moral coletivo, observa-se que a comunidade é portadora de identidade própria, sendo perfeitamente possível a reparação da modalidade difusa ou coletiva. A jurisprudência brasileira vem admitindo a responsabilização por dano moral coletivo⁹.

Vale destacar que a Súmula 37 do STJ disciplina a possibilidade de cumulação de indenizações por dano moral e material oriundos do mesmo fato.

Quanto a responsabilidade do Estado por danos ao meio ambiente, a

⁹ Brasil. Superior Tribunal de Justiça. “3. No Direito brasileiro, vigora o princípio da reparação *in integrum* ao dano ambiental, que é multifacetário (ética, temporal e ecologicamente falando, mas também quanto ao vasto universo das vítimas, que vão do indivíduo isolado à coletividade, às gerações futuras e aos próprios processos ecológicos em si mesmos considerados). 4. Se a restauração ao status quo ante do bem lesado pelo degradador for imediata e completa, não há falar, como regra, em indenização. 5. A reparação ambiental deve ser feita da forma mais completa possível, de modo que a condenação a recuperar a área lesionada não exclui o dever de indenizar, sobretudo pelo dano que permanece entre a sua ocorrência e o pleno restabelecimento do meio ambiente afetado (= dano interino ou intermediário), bem como pelo dano moral coletivo e pelo dano residual (= degradação ambiental que subsiste, não obstante todos os esforços de restauração). 6. A obrigação de recuperar *in natura* o meio ambiente degradado é compatível e cumulável com indenização pecuniária por eventuais prejuízos sofridos. Precedentes do STJ. 7. Além disso, devem reverter à coletividade os benefícios econômicos que o degradador auferiu com a exploração ilegal de recursos ambientais, “bem de uso comum do povo”, nos termos do art. 225, caput, da Constituição Federal, quando realizada em local ou circunstâncias impróprias, sem licença regularmente expedida ou em desacordo com os seus termos e condicionantes. 8. Ao STJ descabe, como regra, perquirir a existência de dano no caso concreto. Análise que esbarra, ressalvadas situações excepcionais, na Súmula 7/STJ. Tal juízo fático é de competência das instâncias a quo, diante da prova carreada aos autos. 9. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade, em tese, de cumulação de indenização pecuniária com as obrigações de fazer voltadas à recomposição *in natura* do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal de origem para que verifique se, na hipótese, há dano indenizável e para fixar o eventual quantum *debeat*. (REsp n. 1.114.893/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16/3/2010, DJe de 28/2/2012.). No mesmo sentido: STJ. AgInt no AREsp 2398206/MT, Rel. Min. Maria Thereza De Assis Moura, Segunda Turma, DJEN 02/12/2024. STJ. AgInt no REsp 1913030/RO, Rel. Min. Afrânio Vilela, Segunda Turma, DJe 21/06/2024; STJ. REsp 1989778/MT, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, DJe 22/09/2023; STJ. REsp 1940030/SP, Rel. Min. OG Fernandes, Segunda Turma, DJe 06/09/2022; STJ. REsp 1745033/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 17/12/2021. STJ. AgRg no AREsp 737887/SE, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 14/09/2015; STJ. REsp 1269494/MG, Rel. Min. Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 01/10/2013.

Constituição Federal disciplina:

Art. 37. (...)

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Em geral, a responsabilidade do Estado é do tipo objetiva, independente de culpa ou dolo, tendo sido adotada a teoria do risco administrativo. Quando se tratar de conduta omissiva dos agentes, a responsabilidade do Estado é do tipo subjetiva, necessitando provar a culpa.

Contudo, quando se trata de lesão ao meio ambiente, a responsabilidade do Estado é objetiva, seja nas condutas comissivas, seja nas condutas omissivas dos agentes. Isso decorre da interpretação conjunta do art. 37, § 6º, CF c/c art. 225, caput, CF (que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras), c/c art. 3º, IV da Lei 6.938/81 (que prevê a possibilidade de o poder público ser considerado poluidor) e art. 14, § 1º da Lei 6.938/81 (responsabilidade independente de culpa).

Quando o poder público for omissivo em relação a prática de danos ambientais por uma pessoa física ou jurídica, a sua responsabilidade objetiva é solidária, mas de execução subsidiária. Assim pacificou o Superior Tribunal de Justiça através da Súmula 652: “A responsabilidade civil da Administração Pública por danos ao meio ambiente, decorrente de sua omissão no dever de fiscalização, é de caráter solidário, mas de execução subsidiária”.

4 JUDICIALIZAÇÃO DO CASO DO DESAPARECIMENTO DO POVOADO CABEÇO

O presente capítulo dedica-se à análise da judicialização do caso do desaparecimento do Povoado Cabeço, examinando a atuação do sistema de justiça diante dos danos ambientais, sociais e culturais decorrentes da construção e operação da Usina Hidrelétrica de Xingó, desde o ajuizamento das ações civis públicas até a presente data.

A partir do exame das ações civis públicas ajuizadas, o capítulo aborda o percurso processual do caso, destacando as principais decisões judiciais, os pedidos formulados, as medidas adotadas para a responsabilização dos agentes causadores do dano e as dificuldades enfrentadas na condução de um litígio marcado pela complexidade fática e jurídica.

Analisa-se, ainda, o papel desempenhado pela associação autora, pelo Ministério Público, pelos entes públicos e pelas empresas responsáveis, bem como os limites do modelo processual tradicional na resolução de conflitos ambientais de grande impacto.

Por fim, o capítulo propõe uma reflexão crítica sobre os resultados alcançados pela judicialização, avaliando em que medida as decisões proferidas contribuíram para a efetiva reparação dos danos e para a proteção dos direitos da comunidade atingida, preparando o terreno para o debate acerca da recomposição dos bens lesados e da efetividade da tutela coletiva, desenvolvido no capítulo seguinte.

4.1. O AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS POR ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

Após a destruição do Povoado Cabeço, os ex-moradores se organizaram coletivamente, através uma Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências, que passou a congregar os prejudicados e atuar como porta-voz dos interesses do grupo.

A articulação dos moradores por meio da associação transformou um conjunto de perdas individuais em um litígio coletivo, possibilitando a discussão de um problema estrutural e viabilizando a participação do Ministério Público Federal e do Ministério Público do Estado de Sergipe, que posteriormente ingressaram como litisconsortes ativos.

Em relação à autoria das ações coletivas, a Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências ajuizou duas ações civis públicas para defesa estratégica dos direitos difusos e coletivos e individuais homogêneos, que receberam os seguintes números: ACP 0002809-27.2002.4.05.8500 e ACP 0000420-35.2003.4.05.8500.

Na ACP 0002809-27.2002.4.05.8500, houve pedido de “compensação financeira dos danos ambientais difusos e coletivos”, no valor não inferior a 100 milhões de reais.

Já na ACP 0000420-35.2003.4.05.8500, o pedido foi de “compensação financeira dos danos ambientais sofridos pelos pescadores”, também no valor não inferior a 100 milhões de reais.

Em tais ações, ocorreu proteção de direitos metaindividuais, de titularidade coletiva ou difusa, de caráter indivisível porque não podem ser protegidos para apenas uma pessoa, exigindo ação coletiva. Registre-se que o principal direito defendido foi o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da Constituição).

Trata-se de direito difuso porque pertence a toda a coletividade, inclusive às futuras gerações, tendo em titularidade indeterminada e é indivisível porque a degradação da foz do Rio São Francisco não afetou apenas um morador, mas todo o ecossistema e a sociedade.

Além do meio ambiente, as ações coletivas protegem a comunidade tradicional do Povoado Cabeço, configurando um direito coletivo *stricto sensu* porque pertencem a um grupo determinável, os moradores desse povoado, decorrem de uma situação jurídica comum (a destruição do território e do modo de vida) e são indivisíveis, porque a perda do território e da sociabilidade não podem ser fragmentados para morador por morador.

Cabe ressaltar que os efeitos projetam para as futuras gerações, o que reforça a natureza de direitos metaindividuais. Por serem metaindividuais, esses direitos puderam ser defendidos através de ação civil pública ajuizada pela Associação Comunitária, com atuação conjunta do MPF e do MP/SE, 7 anos após.

Houve também o ajuizamento de outra ação por 220 ex-moradores do Povoado Cabeço, que recebeu o número ACP 0000421-20.2003.4.05.8500. Em tal ação, houve pedido de “compensação financeira dos danos ambientais patrimoniais individuais”, por conta da “perda da casa, plantações, terra e todos os demais bens”, bem como a condenação em danos morais.

Como se observa, embora digam respeito a direitos individuais, a compensação financeira dos danos ambientais patrimoniais individuais e dos danos morais individuais foram tratados coletivamente, em uma só ação, daí a natureza de direitos individuais homogêneos, de origem comum, que foi a destruição do Povoado Cabeço pelo avanço do mar.

Embora não exista uma estatística oficial sobre o percentual de ações coletivas ajuizadas por autor, alguns estudos indicam que a maioria das ações civis públicas é ajuizada pelo Ministério Público (incluindo MP Federal, MP Estadual e MP do Trabalho) em comparação com associações ou outros legitimados (Jota, 2025).

As ações coletivas do Povoado Cabeço foi uma exceção à regra por se tratar de uma complexa ação de problema estrutural ajuizada por associação de moradores.

Destaca-se que um dos motivos da própria Associação de intentar a ação civil pública em defesa dos ex-moradores do Cabeço pode ter sido o fato da advogada do processo Dra. Jane Tereza possuir elevada experiência na defesa de direitos ambientais e na elaboração de ações civis públicas porque atuava como Professora da Universidade Federal de Sergipe na disciplina Direito Ambiental, possuindo vasto conhecimento técnico, o que contribuiu para uma ação tão complexa ser ajuizada pela Associação, fugindo a regra da ação ser proposta pelo Ministério Público.

Sobre os réus das ações coletivas, foi incluída como ré principal a Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF por ser a responsável direta pela construção da Hidrelétrica de Xingó, que resultou na erosão progressiva da foz do Rio São Francisco, na destruição do Povoado Cabeço, no deslocamento forçado da comunidade tradicional e na perda dos meios de sustentabilidade, da identidade cultural e sociabilidade.

A União também foi incluída como ré por ter competência para a proteção do meio ambiente e papel central na coordenação de políticas ambientais de alcance nacional, especialmente em empreendimentos de grande impacto. Houve alegação de falhas e omissões nesse processo de coordenação.

Por fim, foram ainda foram incluídos como réus os órgãos ambientais responsáveis pela liberação dos licenciamentos sem o adequado estudo de impactos ambientais, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o Instituto de Meio Ambiente de Alagoas - IMA/AL, Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe – ADEMA e Centro de Recursos Ambientais-CRA/BA.

Quanto à causa de pedir, nas três ações civis públicas, há alegação de que a construção de barragens no Rio São Francisco pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco - CHESF, iniciada no ano de 1955, vinha provocando a queda da vazão do rio e a degradação ambiental através do avanço do mar.

Com a construção e operação da Usina Hidrelétrica de Xingó no ano de 1994, entre Sergipe e Alagoas, houve uma aceleração do processo de degradação, que resultou na destruição do Povoado Cabeço, que ficava em uma ilha situado no Município de Brejo Grande/SE, na foz do rio São Francisco, ocupada desde a época de Dom Pedro II, responsável pela instalação do Farol do São Francisco, em 1870.

Na ação, há a informação de que, antes da construção de barragens, o avanço do mar era contido pela força do desaguar do Rio São Francisco, havendo um equilíbrio natural secular.

Com a construção de barragens, principalmente do reservatório da Hidrelétrica de Xingó, houve uma redução considerável da vazão do rio, tornando-se mais fraco o seu desaguar e alterando esse equilíbrio natural de rio e mar. O resultado é que houve diminuição da capacidade do rio em repelir o mar, o que ocasionou o avanço do mar e a destruição do Povoado Cabeço, que ficou submerso no Oceano Atlântico, permanecendo visível apenas parte do Farol.

Embora a CHESF estivesse obrigada a manter vazão mínima de 2.060 m³/s, há registros de períodos com vazão inferior a 900 m³/s, reforçando a tese de descumprimento e diminuição da vazão do rio.

Há relato de que, no período de 1996 a 1998, esse avanço do mar foi mais intenso e visível por todos os moradores, coincidindo com o período em que perderam suas casas, igreja, cemitério, escolas e das terras e outros bens.

Foi apresentada também como outro problema decorrente da construção da Hidrelétrica de Xingó a retenção da água no reservatório, que ocasiona a decantação das partículas orgânicas, fazendo com que o rio provoque erosão de suas margens, além de destruir a alimentação dos peixes, provocando a queda da pesca.

Há, nas petições iniciais, afirmação no sentido de que o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental se limitou ao impacto ambiental na área próxima dos reservatórios, sem apontar as demais consequências ao longo do curso do Rio São Francisco.

Apesar de todo os danos ambientais causados, não houve qualquer amparo ou compensação por parte da Companhia Hidrelétrica do São Francisco, responsável

pela criação das barragens.

De acordo com a ação, a população do antigo Povoado Cabeço perdeu seu meio ambiente equilibrado, totalmente destruído, e passou a viver em condições precárias em outras localidades, sendo que parte da comunidade foi morar no inóspito povoado Saramém, em cerca de 80 (oitenta) casas cedidas pelo Município de Brejo Grande/SE, sem saneamento básico e água encanada; e a comunidade remanescente foi morar numa localidade chamada Iraque, em casebres em área cedida por particulares (cerca de 40 famílias) ou ainda em outras localidades de Pirambu, Pontas dos Mangues ou Piaçabuçu ou em outros Municípios, utilizando recursos próprios. A população perdeu suas terras e seus bens, incluindo casas, plantações de coco e demais construções.

O fundamento jurídico utilizado foi o art. 225 da Constituição Federal, que trata do direito ao meio ambiente equilibrado, e o art. 14, § 1º, da Lei n. 6.938/1981, que prevê a responsabilidade civil ambiental objetiva. Também foram apresentadas várias decisões dos tribunais em casos de matéria ambiental.

4.2 QUESTÕES PROCESSUAIS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Embora a ação civil pública tenha sido inicialmente proposta pela Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências, o Ministério Público Federal atuou no processo como litisconsorte ativo, exercendo suas atribuições constitucionais de defesa do meio ambiente, dos interesses difusos e coletivos e da ordem jurídica, nos termos do art. 129, III, da Constituição Federal e da Lei da Ação Civil Pública.

Ao longo da instrução, durante a fase instrutória, o MPF a acompanhou a produção da prova pericial, apresentou manifestações técnicas e jurídicas sobre o nexo causal entre a operação das barragens (especialmente a UHE Xingó) e a destruição do Povoado Cabeço, sobre a responsabilidade ambiental objetiva dos agentes envolvidos e sobre a omissão dos órgãos ambientais no dever de fiscalização, além de ter participado das audiências e dos debates acerca do Termo de Referência da perícia, quesitos e esclarecimentos dos peritos.

Em relação à posição jurídica, na manifestação final, o MPF sustentou a existência de dano ambiental e social relevante, caracterizado pela destruição completa do Povoado Cabeço e pelo deslocamento forçado da comunidade tradicional e defendeu que os impactos não eram meramente naturais, mas potencializados pela

redução de vazões e sedimentos decorrente do conjunto de barragens do Rio São Francisco.

Além disso, o MPF defendeu a presença denexo causal suficiente entre a atuação da CHESF e os danos verificados, tendo a CHESF como agente principal e os órgãos ambientais, como corresponsáveis em razão de omissões no licenciamento e na fiscalização.

Em resumo, o MPF exerceu papel relevante na construção da tese de responsabilização ambiental e contribuiu para a consolidação do entendimento de que o caso envolvia grave dano ambiental e social coletivo.

Quanto ao Ministério Público do Estado de Sergipe (MP/SE), este também participou, por um período, como litisconsorte ativo, atuando na defesa de interesses difusos, coletivos e sociais, especialmente relacionados aos impactos socioambientais decorrentes da destruição do Povoado Cabeço, localizado no território sergipano.

Nas manifestações constantes dos autos, o Ministério Público Estadual sustentou que o desaparecimento do Povoado Cabeço configurou grave dano coletivo, não apenas ambiental, mas também social e cultural e alinhou-se à tese de que os impactos não poderiam ser tratados como fenômenos exclusivamente naturais, defendeu a responsabilização da CHESF, como principal agente causador, e a apuração das omissões dos órgãos ambientais no dever de fiscalização.

Durante a instrução, houve uma importante audiência destinada à discussão do Termo de Referência da perícia, um momento decisivo do processo, porque nela se definiu o alcance, os limites e a metodologia da prova técnica que serviria de base para o julgamento de um litígio altamente complexo.

A finalidade principal da audiência foi dirimir as divergências entre as partes e viabilizar a construção de um termo de referência que fosse tecnicamente adequado e juridicamente legítimo, sem inviabilizar a prova nem extrapolar o objeto da ação.

Na audiência, a Associação dos Moradores do Povoado Cabeço e Adjacências e Ministérios Públicos defenderam a elaboração de um Termo de Referência amplo, que abrangesse os impactos a jusante das barragens, análise histórica da vazão e do transporte de sedimentos, os efeitos cumulativos do conjunto de barramentos do Rio São Francisco e as consequências sociais, culturais e econômicas da destruição do Povoado Cabeço.

A CHESF, por sua vez, sustentou um termo de referência mais restritivo, argumentando que a perícia não poderia se transformar em uma auditoria geral da

política energética ou ambiental e que a análise deveria respeitar os limites do licenciamento existente.

Diante do impasse, houve a participação ativa do Juiz na condução da audiência, tendo sido construído um Termo de Referência intermediário, que viabilizou a nomeação de uma comissão de peritos para realização uma perícia ampla, multidisciplinar e decisiva para o desfecho da causa.

Durante a instrução, após a construção do Termo de Referência, foi elaborado laudo pericial multidisciplinar por uma comissão de peritos composta por especialistas nas áreas de Geociências, Engenharias, Biologia e Sustentabilidade socioambiental, com mais de 1.200 páginas, além de anexos, mapas, imagens, gráficos entre outros elementos, respondendo aos quesitos formulados pelo juízo e pelas partes, conforme definido no Termo de Referência.

O laudo constitui o principal elemento probatório do processo e foi determinante para a formação do convencimento judicial acerca donexo causal entre a operação das barragens do Rio São Francisco - especialmente a UHE Xingó - e a destruição do Povoado Cabeço.

A comissão pericial fez análise de séries históricas de vazão do Rio São Francisco, estudo do transporte de sedimentos e nutrientes, uso de imagens de satélite e registros cartográficos para avaliar a evolução da linha de costa, levantamento bibliográfico de estudos científicos e trabalho de campo, com entrevistas com pescadores e ex-moradores do Povoado Cabeço, além de análise de dados fornecidos por órgãos públicos.

O laudo constatou a redução significativa da carga de sedimentos transportados pelo rio após a implantação do conjunto de barragens, que implicou no empobrecimento de nutrientes na água.

Em relação à erosão costeira e destruição do Povoado Cabeço, o Laudo reconheceu que antes de meados da década de 1980, havia equilíbrio relativo entre ganho e perda de área na foz. A partir de 1986, verificou-se quebra no regime hidrossedimentar, com recuo contínuo da linha de costa, tendo o processo erosivo se intensificado após 1994, período coincidente com o início da operação da UHE Xingó, culminando na destruição progressiva do Povoado entre 1996 e 1998.

Quanto aonexo causal, o laudo conclui que a erosão resulta de múltiplos fatores, sendo significativamente agravada pela redução de vazão e de sedimentos decorrente do conjunto de barragens, com destaque para Xingó.

O laudo reconheceu que a destruição do Povoado Cabeço produziu graves perdas sociais e culturais, com deslocamento forçado, fragmentação comunitária e desaparecimento de um modo de vida tradicional baseado na pesca de subsistência, não tendo a comunidade reassentada no Povoado Saramém a mesma coesão social existente no antigo Cabeço.

O juiz atribuiu ao laudo um elevado valor probatório, reconhecendo sua coerência técnica, abordagem multidisciplinar e compatibilidade com a literatura científica, servindo de base para reconhecer a existência de dano ambiental e social, para reconhecer o nexo causal e fundamentar a responsabilização da CHESF e dos órgãos ambientais por omissão.

Em relação à competência material, tratou-se de ação de competência da Justiça Federal com fundamento no art. 109 da Constituição Federal, por envolver como parte a União Federal, autarquias federais (como o IBAMA), empresas públicas federais (como a CHESF) e causa que envolve direitos ambientais em âmbito nacional, que envolvem a tutela de bens difusos e coletivos.

Quanto à competência do foro do local do dano (art. 2º da Lei 7.347/1985), a ação originalmente foi distribuída para a 2ª Vara Federal de Sergipe, tendo tramitado por tal vara.

No curso da ação, houve a criação da 9ª Vara Federal de Propriá, que passou a abranger o município de Brejo Grande/SE, local afetado pelos danos ambientais.

Então houve discussão se a ação continuaria na 2ª Vara Federal de Sergipe ou se seria encaminhada para a 9ª Vara Federal de Propriá.

Foi considerando que se tratava de dano de natureza regional ou nacional por envolver grandes projetos de infraestrutura, atingindo várias localidades, que se definiu daí a competência da Vara da Capital com base no art. 93 do Código de Defesa do Consumidor.

Além disso, o juiz considerou o princípio da *perpetuatio jurisdictionis*, consagrado no art. 43 do CPC, que fixa a competência no momento da distribuição da ação, de modo que, mesmo com a criação de novas varas ou mudanças de circunscrição, a competência da 2ª Vara Federal não se alteraria.

Por isso, o juiz entendeu que não era conveniente nem possível redistribuir o processo para a 9ª Vara Federal, pois isso causaria atrasos significativos e prejuízos à continuidade do julgamento.

Sobre essa questão, foi defindo que a 2ª Vara Federal de Sergipe mantinha

sua competência para continuar o julgamento do caso.

A decisão esclareceu que a extensa duração do processo decorre diretamente da complexidade fática, jurídica e institucional do caso, não sendo resultado de inércia judicial ou das partes.

Em primeiro lugar, trata-se de ação civil pública ambiental de grande complexidade, envolvendo danos ambientais difusos e de larga escala, relacionados à implantação e operação de barramentos no Rio São Francisco, especialmente a UHE Xingó, com efeitos cumulativos e permanentes que culminaram no desaparecimento do Povoado Cabeço.

A apuração desses danos exigiu instrução probatória longa, minuciosa e tecnicamente sofisticada.

Além disso, o processo envolveu múltiplos réus e litisconsortes necessários - CHESF, União, IBAMA e diversos órgãos ambientais estaduais -, o que aumentou a complexidade procedimental, o número de manifestações, recursos e incidentes processuais, bem como a necessidade de garantir o contraditório amplo entre todos os entes envolvidos.

A decisão também destaca que houve produção de prova pericial extensa, indispensável para a comprovação do nexo de causalidade entre os empreendimentos hidrelétricos, as omissões dos órgãos fiscalizadores e os danos ambientais constatados, o que naturalmente demandou tempo elevado de tramitação.

Em suma, a longa duração do processo é justificada pela complexidade estrutural do dano ambiental, pela pluralidade de partes e órgãos envolvidos, pela necessidade de instrução técnica aprofundada e pelo intenso percurso recursal, fatores típicos de litígios ambientais coletivos de grande envergadura.

4.3 AS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS

Em 2023, foram proferidas sentenças nos três processos pelo Juízo da 2ª Vara Federal de Aracaju, tendo a CHESF sido condenada como principal responsável pelos danos ambientais e socioambientais decorrentes da implantação e operação das barragens do Rio São Francisco, em especial da UHE Xingó, que contribuíram para a destruição do Povoado Cabeço.

As sentenças reconheceram que houve dano ambiental e social coletivo e que existiu nexo causal técnico entre a atuação da CHESF e os danos verificados.

Foi constatado que a instalação dos barramentos provocou profunda alteração no baixo curso do rio, com redução significativa de sedimentos que chegam à foz, em razão da retenção e decantação desses sedimentos nos reservatórios, diminuindo a velocidade da água e a capacidade natural de transporte de carga sólida. Houve uma redução aproximada de 90% do volume de sedimentos que antes chegavam à foz do rio.

Houve reconhecimento de que isso trouxe como consequência o assoreamento da calha do rio, a erosão das margens e a modificação significativa da morfologia fluvial, trazendo repercussões na biota aquática, em razão da diminuição do transporte de nutrientes, na fertilização natural das várzeas, lagoas marginais e planícies alagáveis, que deixaram de receber águas ricas em sedimentos durante os períodos de cheia, resultando num desequilíbrio ambiental com o crescimento excessivo de determinadas macrófitas aquáticas e diminuição de outras.

Além disso, foi reconhecido que a implantação da cascata de barragens submeteu o Rio São Francisco a um controle artificial rigoroso de vazão e alterou significativamente o regime hidrológico natural, sobretudo no trecho a jusante de Xingó, reduzindo a frequência e a intensidade das cheias naturais, que historicamente desempenhavam papel essencial na manutenção do equilíbrio fluvial e costeiro.

A vazão mínima praticada passou a ser insuficiente, em determinados períodos, para manter a força hidráulica necessária à contenção do avanço do mar, permitindo o avanço progressivo das marés sobre a foz, com deslocamento da linha de costa em direção ao continente.

Como resultado direto da queda da vazão e do avanço das marés, foi constatado a desestabilização da linha de costa na foz do Rio São Francisco que culminaram na destruição do Povoado Cabeço. Ocorreu também o desaparecimento das lagoas marginais.

Vale frisar que foi verificado o empobrecimento ecológico do sistema fluvial, com redução da produtividade biológica, tendo em vista que o controle artificial da vazão reduziu as cheias naturais, que eram fundamentais para a reprodução de diversas espécies, trazendo sérios prejuízos nos processos reprodutivos dos peixes.

A ausência das cheias comprometeu os estímulos ambientais necessários à piracema. Houve a diminuição do transporte de nutrientes essenciais ao longo do curso do rio, o que provocou o empobrecimento da cadeia alimentar aquática, afetando os organismos que servem de alimento aos peixes (base da cadeia

alimentar), ocasionando o declínio populacional das espécies de peixes mais sensíveis às mudanças ambientais.

Além dos danos ambientais, as sentenças destacaram os efeitos sociais e culturais, como a ruptura do modo de vida tradicional das comunidades ribeirinhas, a perda de autonomia econômica e cultural e a frustração das promessas institucionais de manutenção das condições de vida da população local.

De fato, foi constatada a destruição de moradias, equipamentos públicos, igreja, cemitério, escolas, vias públicas, terrenos, plantações e muitos outros bens, além da perda definitiva do território tradicional ocupado pela comunidade e o desaparecimento de bens imateriais e patrimoniais insuscetíveis de recomposição individual.

Com isso, houve o agravamento da vulnerabilidade social, a desagregação da comunidade e o deslocamento forçado da população para áreas inadequadas.

As sentenças concluíram que tudo isso está diretamente associada à instalação e à operação do sistema de barragens da CHESF, especialmente da UHE de Xingó

O nexo de causalidade entre os danos verificados no Baixo São Francisco e a implantação do sistema de barragens da CHESF, especialmente Xingó, foi devidamente reconhecido.

Reconheceram ainda que a responsabilidade da CHESF é objetiva, com base no art. 14, §1º, da Lei nº 6.938/1981 e no art. 225 da Constituição Federal.

As sentenças partiram do reconhecimento de que a destruição do Povoado Cabeço configura dano ambiental grave e irreversível, não sendo possível a recomposição *in natura* do bem ambiental e socioambiental afetado.

Desse modo, foi imposta a indenização pecuniária como forma substitutiva de reparação, com objetivo de compensar o dano coletivo causado.

O juízo consagrou o princípio da reparação integral do dano ambiental, esclarecendo que ela pode se dar preferencialmente, por reparação específica (obrigação de fazer) e subsidiariamente, por indenização em dinheiro, quando a recomposição não for viável, ou ainda de forma cumulativa, quando necessário à plena tutela ambiental.

No caso concreto, a indenização é fixada em razão da perda definitiva do território, da comunidade e do equilíbrio ambiental local.

As sentenças enfatizaram que o dano reconhecido atinge interesses difusos e coletivos, relacionados ao meio ambiente, ao patrimônio cultural e ao modo de vida tradicional.

O juízo determinou que a indenização pelo dano ambiental coletivo seja revertida ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (ou fundo equivalente previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985).

E ainda que os recursos sejam utilizados em ações de recomposição ambiental, proteção do meio ambiente e interesses coletivos, preferencialmente relacionados à região afetada.

A fixação da indenização é expressamente vinculada ao princípio do poluidor-pagador e à ideia de que o responsável pelo dano deve internalizar os custos ambientais de sua atividade.

Em relação ao licenciamento, o juízo reconheceu que a UHE Xingó obteve licenças ambientais expedidas por órgãos estaduais (ADEMA/SE, IMA/AL e CRA/BA) e posteriormente do IBAMA, com a emissão e renovação da Licença de Operação nº 147/2001, segundo a Resolução CONAMA nº 237/1997.

Do ponto de vista formal, o empreendimento seguiu as etapas administrativas então exigidas, mas houve falhas relevantes no conteúdo dos estudos ambientais, especialmente no EIA/RIMA.

O magistrado registrou que o EIA/RIMA da UHE Xingó definiu a área de influência direta de forma restrita, concentrada no reservatório, canteiro de obras e áreas imediatamente adjacentes, e fixou a área de influência indireta apenas no trecho do rio imediatamente a jusante, excluindo o Baixo São Francisco, a foz do Rio e a zona costeira, apesar de integrarem o mesmo sistema hidrológico.

As sentenças destacaram que órgãos ambientais licenciadores, especialmente a ADEMA/SE, chegaram a recomendar a ampliação da área de influência indireta, mas não foram acolhidas.

O juízo conclui que a fixação equivocada das áreas de influência inviabilizou a previsão dos efeitos ambientais no Baixo São Francisco e na foz do rio e fragilizou a atuação fiscalizatória dos órgãos ambientais.

As sentenças estabeleceram que a destruição do Povoado Cabeço e os demais danos ambientais não foram objeto de análise prévia adequada, havendo relação direta entre o erro metodológico do EIA/RIMA e a falha do licenciamento ambiental.

Além disso reconheceram que o EIA/RIMA desconsiderou os efeitos cumulativos e sistêmicos da cascata de barramentos da CHESF, não considerando que Xingó opera como último elemento da cascata, potencializando impactos a jusante.

A sentença parte da premissa de que as condicionantes ambientais integram o conteúdo essencial da licença ambiental, constituindo obrigações vinculantes, cujo cumprimento é pressuposto para a legitimidade da operação do empreendimento.

Com base no conjunto probatório, o magistrado conclui que a CHESF não cumpriu de forma integral e eficaz as condicionantes impostas pelos órgãos ambientais.

As sentenças ressaltaram que a CHESF tinha ciência do agravamento contínuo dos impactos ambientais, mas manteve a operação do empreendimento sem readequar suas práticas ambientais, mesmo diante de sinais claros de degradação.

Essa postura caracteriza conduta omissiva, agravando a responsabilidade ambiental.

O magistrado afirmou que a conduta da CHESF reforça a caracterização de sua responsabilidade civil objetiva, como poluidora direta, enfatizando que o descumprimento das condicionantes afasta qualquer alegação de boa-fé ambiental plena.

Ao final, o juízo conclui que houve descumprimento material das condicionantes ambientais por parte da CHESF, reforçando a necessidade de responsabilização ambiental.

Houve também condenação dos órgãos ambientais em responsabilidade solidária e subsidiária, tendo sido reconhecido que o IBAMA, a ADEMA/SE, o IMA/AL e o CRA/BA (atual INEMA/BA) foram omissos no dever de licenciar, acompanhar e fiscalizar adequadamente o empreendimento.

As sentenças reconheceram que a ADEMA, o IMA/AL e CRA/BA (atualmente sucedido pelo INEMA/BA) participaram do licenciamento ambiental da UHE Xingó no âmbito de sua competência estadual, tendo analisado o EIA/RIMA apresentado pela CHESF e emitido pareceres técnicos e concederam licença de operação, observando o regramento vigente à época.

Quando à ADEMA/SE, o juízo destacou que o órgão havia identificado fragilidades nos estudos ambientais, especialmente quanto à delimitação da área de influência indireta e tinha recomendado a análise não se limitasse ao trecho

imediatamente a jusante da barragem, apontando a necessidade de ampliação da área considerada para incluir as possibilidades de impactos mais amplos no Baixo São Francisco.

Assim, a ADEMA/SE impôs condicionantes ambientais à licença concedida, com uma série de obrigações impostas à CHESF, mas tais medidas impostas não foram suficientes para prevenir ou evitar os danos ambientais que vieram a se concretizar, tendo havido falha na eficácia das condicionantes (no conteúdo, que não abordou os impactos, e na fiscalização das condicionantes).

Em relação ao IMA/AL, o juízo reconheceu que o órgão adotou a delimitação da área de influência definida no EIA/RIMA, que se concentrou no trecho imediatamente a jusante do barramento. Além disso, o IMA/AL não exigiu aprofundamento suficiente quanto aos impactos ambientais no Baixo São Francisco e na foz do rio.

As sentenças registraram que o IMA/AL estabeleceu condicionantes ambientais, mas restritas ao escopo reduzido do estudo ambiental, sem contemplar adequadamente os impactos sistêmicos e cumulativos do sistema de barragens, havendo deficiência no conteúdo e na abrangência das medidas impostas.

Quanto à atuação do Centro de Recursos Ambientais da Bahia – CRA/BA (atualmente sucedido pelo INEMA/BA), o juiz registra que o órgão baseou sua atuação essencialmente no EIA/RIMA elaborado pela CHESF, não tendo exigido complementações para abordar os impactos em outras áreas, havendo uma subavaliação dos impactos ambientais reais. As sentenças registraram que o CRA/BA estabeleceu condicionantes ambientais destinadas a mitigar impactos decorrentes da implantação e operação da usina, mas não contemplaram adequadamente os efeitos a jusante, especialmente na foz do Rio São Francisco.

Quando ao IBAMA, as sentenças esclarecem que o órgão passou a atuar no licenciamento da UHE Xingó em momento posterior ao licenciamento inicial conduzido pelos órgãos estaduais, tendo se tornado responsável pela emissão e renovação da Licença de Operação, notadamente a LO nº 147/2001. O juízo reconheceu que o IBAMA também estabeleceu condicionantes ambientais vinculadas à operação da usina, mas com base em estudos ambientais já fragilizados, mas não foram suficientes para prevenir ou conter os danos ambientais que se agravaram ao longo do tempo.

As sentenças enfatizam que o dever da ADEMA/SE, do IMA/AL, do CRA/BA e do IBAMA não se esgotavam com a emissão da licença, havendo obrigação contínua de fiscalizar, monitorar e exigir o cumprimento das condicionantes.

O juízo aponta que a omissão na fiscalização efetiva contribuiu para a consolidação e o agravamento dos danos ambientais, caracterizando falha administrativa relevante.

Assim, foi reconhecido que a responsabilidade dos órgãos decorre de conduta omissiva relevante, inserindo-se no regime da responsabilidade ambiental do Estado.

O juízo ressalta que a atuação desses órgãos deve ser analisada não apenas sob o prisma formal, mas sobretudo quanto à efetividade material da fiscalização.

Com base no conjunto probatório, o magistrado concluiu que os órgãos ambientais tinham conhecimento das fragilidades do EIA/RIMA, da limitação das áreas de influência e da evolução dos impactos ambientais. Reconheceu que mesmo diante de sinais progressivos de degradação ambiental, não adotaram medidas eficazes de correção, revisão do licenciamento ou reforço das condicionantes.

Essa inércia administrativa concorreu causalmente para os danos ambientais e socioambientais verificados. Assim, a responsabilidade dos órgãos decorre de conduta omissiva no exercício do dever de fiscalização.

As sentenças estabelecem que a responsabilidade solidária ambiental dos órgãos ambientais é subjetiva, pois fundada na omissão, exigindo a demonstração de dever legal de agir, omissão relevante e nexo causal. O juízo destacou que, embora os órgãos não sejam causadores diretos do dano, concorreram para sua ocorrência.

O magistrado adota a orientação do STJ segundo a qual a responsabilidade do Estado por omissão ambiental é solidária, porém sua execução é subsidiária, na condição de devedor-reserva.

Ao tratar especificamente da União, o juízo registrou que não ficou comprovada atuação direta ou omissão específica da União, enquanto pessoa jurídica central, apta a ensejar a sua responsabilização. A responsabilidade pelos atos de licenciamento e fiscalização recaiu sobre o IBAMA, e não sobre a União diretamente.

4.4 O ACORDO JUDICIAL PARA SOLUÇÃO DA QUESTÃO

Após o início do julgamento das ações civis públicas, já depois de iniciado o julgamento das apelações no Tribunal Regional Federal da 5ª Região com o voto do

relator pela improcedência dos pedidos, foram celebrados acordos judiciais entre a Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências, o Ministério Público Federal (MPF) e a Companhia Hidrelétrica do São Francisco (CHESF), reconhecendo o dano socioambiental, a nexo de causalidade e a responsabilidade da empresa.

Quanto à defesa dos interesses difusos e coletivos *stricto sensu*, o acordo foi celebrado nos seguintes termos:

Processo nº 0000420-35.2003.4.05.8500

CLÁUSULA PRIMEIRA A CHESF realizará o pagamento da quantia de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) na Ação Civil Pública nº 0000420-35.2003.4.05.8500, valor este que deverá ser revertido a uma conta judicial específica, direcionado à compensação do meio ambiente do espaço e entorno do antigo Povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados, por meio de projetos a serem apresentados em juízo, pela associação autora, em sede de cumprimento de sentença, fixando-se, desde já, que a aplicação dos recursos será feita em conjunto pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

CLÁUSULA SEGUNDA Esse valor será pago em até 60 (sessenta) dias da homologação desse acordo mediante depósito na conta do Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal de Sergipe, à disposição do Juiz Federal Titular. O uso/destinação desse valor será feito conforme o comando da sentença de Primeiro Grau, com a gestão prevista na cláusula primeira em conjunto com a Associação Autora e MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

Processo nº 0002809-27.2002.4.05.8500

CLÁUSULA PRIMEIRA A CHESF realizará o pagamento da quantia de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) na Ação Civil Pública nº 0002809-27.2002.4.05.8500, valor este que deverá ser revertido a uma conta judicial específica, direcionado à compensação do meio ambiente do espaço e entorno do antigo Povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados, por meio de projetos a serem apresentados em juízo, pela associação autora, em sede de cumprimento de sentença, fixando-se, desde já, que a aplicação dos recursos será feita em conjunto pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

CLÁUSULA SEGUNDA Esse valor será pago em até 60 (sessenta) dias da homologação desse acordo mediante depósito na conta do Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal de Sergipe, à disposição do Juiz Federal Titular. O uso/destinação desse valor será feito conforme o comando da sentença de Primeiro Grau, com a gestão prevista na cláusula primeira em conjunto com a Associação Autora e MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

Os acordos foram homologados no valor total de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) somando-se as duas ações para a recomposição dos bens lesados.

Quanto à destinação, os valores pagos serão destinados exclusivamente para compensação ambiental do espaço e do entorno do antigo Povoado Cabeço, por meio de projetos ambientais a serem apresentados em juízo, na fase de cumprimento de sentença.

Como se observou, a gestão dos recursos será realizada conjuntamente pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Ministério Público Federal a coordenação e a fiscalização da aplicação dos valores, garantindo controle, transparência e adequação à finalidade ambiental do acordo

Os valores serão destinados exclusivamente à compensação ambiental do espaço e entorno do antigo Povoado Cabeço, por meio de projetos ambientais a serem apresentados em juízo na fase de cumprimento de sentença.

Também houve acordo no processo 0000421-20.2003.4.05.8500, tendo os 220 ex-moradores conseguido uma indenização histórica de R\$ 40 milhões pelos danos materiais e morais após 20 anos de luta, paga pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco (Chesf) em 2024, reconhecendo a responsabilidade pela destruição do Povoado.

4.5. A AÇÃO DO CASO CABEÇO COMO PROCESSO ESTRUTURAL

Como visto no item 3.2, processo estrutural é aquele que existência de uma situação de contínua e permanente que não corresponde a um estado de coisas ideal, que exige uma resposta jurisdicional complexa, progressiva e muitas vezes policêntrica, e não apenas uma condenação simples.

O Caso Cabeço foi um verdadeiro processo estrutural porque o dano não decorreu de um único ato ou evento específico, mas da exploração progressiva e duradoura do Rio São Francisco, através da construção sucessiva de barragens e controle de retenção de vazões e sedimentos.

Por outro lado, há presença de múltiplos atores institucionais, como a Associação dos Moradores, CHESF, IBAMA, ADEMA/SE, IMA/AL, CRA/BA (INEMA/BA), União, além da atuação conjunta do MPF e do MP/SE.

Além disso, houve uma complexidade probatória com realização de perícia multidisciplinar, com geociências, engenharias, biologia e sustentabilidade socioambiental, com elaboração de termo de referência com amplo debate.

Além disso, os danos discutidos no processo são de longa duração, atingindo não apenas uma pessoa individualmente, mas o meio ambiente (difuso), uma comunidade tradicional com seu patrimônio cultural e social, com efeitos para futuras gerações (difuso e coletivo).

Ademais, a atuação do Judiciário e do Ministério Público foge da atuação clássica, se identificando com os métodos estruturais, pois expõe violação sistêmica e contínua de direitos ambientais e sociais difusos, coletivos e individuais, falhas na fiscalização e monitoramento dos órgãos, prevê as responsabilidades de cada agente, analisa prova complexa, analisa o modelo de atuação estatal, exige do Judiciário uma atuação que reorganiza responsabilidades institucionais, ainda que por via declaratória.

5 A RECOMPOSIÇÃO DOS BENS LESADOS RELATIVO AO DESAPARECIMENTO DO POVADO CABEÇO

Como se observou nos capítulos anteriores, advieram uma série de danos para o meio ambiente e para a população que habitava o Povoado Cabeço. Houve também indenizações individuais homogêneas, que foram destinadas aos próprios moradores, além da condenação da CHESF em R\$ 20 milhões para reparação dos direitos difusos.

É essa reparação dos direitos difusos que está pendente.

Assim, o presente capítulo tratará das possibilidades jurídicas para trazer efetividade a destinação dos valores para reparação do dano moral coletivo (direito difuso), que é a discussão futura das ações civis públicas do caso do Desaparecimento do Povoado Cabeço, incluindo a discussão sobre destinação a fundos de reconstituição e a destinação direta.

5.1 A PREVISÃO DE DESTINAÇÃO DOS VALORES A FUNDO DE RECONSTITUIÇÃO DOS BENS LESADOS

O Art.13 da LACP disciplina a destinação inicial dos fundos obtidos da condenação em ação civil pública, prezando pela criação de um fundo federal a ser gerido pelo Conselho Federal e autoriza a criação de Fundos Estaduais e serem geridos por Conselhos Estaduais. É este o disposto no artigo:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

Segundo Vaslin (2025), a regulamentação da lei é necessária. Dessa forma, a LACP em seu art.20, concedeu ao Poder Executivo o período 90 dias para regulamentá-la. Esta regulamentação ocorreu com a Lei 9008/95, a qual prescreve, em seu art. 1º, o seguinte:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da estrutura organizacional do Ministério da Justiça, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos (CFDD).

§ 1º O Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

§ 2º Constituem recursos do FDD o produto da arrecadação:

I - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei nº 7.347, de 1985;

II - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos a interesses individuais; (Revogado pela Lei nº 13.146, de 2015)

III - dos valores destinados à União em virtude da aplicação da multa prevista no art. 57 e seu parágrafo único e do produto da indenização prevista no art. 100, parágrafo único, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

IV - das condenações judiciais de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 7.913, de 7 de dezembro de 1989;

V - das multas referidas no art. 84 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994;

VI - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

VII - de outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;

VIII - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras.

§ 3º Os recursos arrecadados pelo FDD serão aplicados na recuperação de bens, na promoção de eventos educativos, científicos e na edição de material informativo especificamente relacionados com a natureza da infração ou do dano causado, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas relativas às áreas mencionadas no § 1º deste artigo.

Como se observa, foi criado o Fundo dos Direitos Difusos – FDD, um fundo especial vinculado ao Poder Executivo. A lei prevê a destinação dos valores ao FDD, sendo ele alimentado com valores decorrentes de condenações originárias de Justiça Federal sobre direitos difusos e coletivos.

Os fundos estaduais receberão recursos provenientes de condenações da Justiça Estadual.

Em relação a direitos individuais homogêneos, os recursos apenas ingressarão no FDD em execuções por resíduo não reclamado (chamada de *fluid recovery*), prevista no art.100 do CDC, relativo ao chamado resíduo não reclamado (valores individuais não procurados pelos beneficiários).

Ressalta-se que a lei de Ação Civil Pública no seu artigo 13, § 2º prevê destinação ao fundo e uma espécie de utilização do recurso da condenação de forma vinculada para “ações de promoção de igualdade étnica”.

Destaca-se que condenações em ações civis públicas relativas a matérias de direito ambiental, de pessoa idosa e de criança e adolescente possuem fundos próprios. Ocorre destinação a esses fundos em casos de condenações em ACP.

5.2 O DESVIO DE FINALIDADE DO FUNDO DE DEFESA DE DIREITOS DIFUSOS

Pela leitura do artigo 13 da LACP, é possível destacar os seguintes pontos: “condenação em dinheiro”; “indenização pelo dano causado”, que é o valor vinculado à reparação; participação necessária do Ministério Público no Conselho Gestor; participação necessária de representantes da comunidade no Conselho Gestor; “recursos destinados à reconstituição de bens lesados”, que é a finalidade específica e obrigatória do fundo.

Assim, o fundo deve atender a todos esses destaques do art. 13 da LACP, inclusive a finalidade de reconstituir os bens lesados.

Em estudo sobre o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, Vitorelli e Oliveira (2019) pregam que há desvio de finalidade no Fundo de Defesa de Direitos Difusos, além de não cumprir missão constitucional de efetivar efetiva tutela e reparação de bens e direitos transindividuais.

São três problemas principais apontados pelos autores.

O primeiro é em relação à composição do Conselho Gestor (BRASIL, 2025), responsável pela gerenciamento dos recursos, em que há seis representantes do Governo Federal, um do Ministério Público Federal e três da sociedade civil. Como se vê, o Governo Federal sempre terá maioria nas votações do Conselho Gestor. Sobre essa questão, Vitorelli e Oliveira (2019, p. 234) afirmam:

Desde o primeiro momento verifica-se que a pretensão de garantir maior participação popular no Conselho Gestor foi prejudicada, tendo em vista que o número de cadeiras ocupadas por representantes do governo federal era suficiente para garantir a maioria de votos no colegiado, independentemente do posicionamento da sociedade civil e do Ministério Público Federal.

O segundo ponto é em relação à possibilidade de destinar recursos não para recompor os bens lesados no local do dano, mas para estruturar órgãos públicos do Governo Federal.

Vitorelli e Oliveira (2019) apontam que anteriormente havia o Decreto nº

92.302, de 16 de janeiro de 1986, prevendo, no art. 4º, que cabe ao Conselho Federal “zelar pela utilização prioritária dos recursos na reconstituição dos bens lesados, no próprio local onde o dano ocorreu ou possa vir a ocorrer”.

Posteriormente, houve sequência de decretos substituindo os anteriores, sendo que o Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994, passou a prever a possibilidade de utilização dos recursos para “modernização administrativa dos órgãos públicos”. Como salientam Vitorelli e Oliveira (2019, p. 226), o Fundo passa a poder

(...) aplicar os recursos que arrecada de modo geograficamente desvinculado do local onde ocorreu a lesão e tais valores podem servir para a estruturação de órgãos públicos encarregados da proteção dos direitos transindividuais, que são diversos. Em tese, todos os órgãos e entidades vinculados aos ministérios da Meio Ambiente, do Turismo e do próprio Ministério da Justiça (que mantém órgãos de defesa do consumidor) passaram a poder receber verbas do fundo.

O terceiro problema do FDD apontado por Vitorelli e Oliveira (2019, p. 223) é que os “(...) recursos arrecadados são utilizados pela União como se tratasse de produto da arrecadação ordinária federal, ou seja, para dar cumprimento ao balanço de pagamento do tesouro nacional, descurando-se do fato de que a lei lhes prevê destinação específica”.

Ou seja, como ensinam Vitorelli e Oliveira (2019, p. 236), a União,

em vez de aplicar os recursos nele depositados em projetos e ações de defesa de direitos e interesses transindividuais, ignorou, ao longo dos anos, o peculiar regime jurídico que cerca esses valores e passou a utilizar-se do Fundo como mecanismo de arrecadação ordinária. E o faz de modo muito simples: pela não aplicação dos recursos arrecadados”.

“Em outras palavras: mesmo auferindo arrecadação bilionária, o FDD não aplica as verbas que recebe.

Vitorelli e Oliveira (2019, p. 237) apresentam uma tabela¹⁰ que mostra a disparidade entre o que é arrecadado e o que é gasto:

Ano	Valor arrecadado pelo FDD (R\$)	Valor efetivamente executado (R\$)	Razão: arrecadado x executado
2011	41.462.227,35	8.942.943,00	21,50%

¹⁰ Transcrição parcial da obra de Vitorelli e Oliveira (2019, p. 237).

2012	57.012.619,56	5.566.325,00	9,70%
2013	120.228.753,13	3.640.749,00	3,00%
2014	192.354.824,49	6.321.472,00	3,28%
2015	563.326.342,06	3.845.637,00	0,68%
2016	775.034.487,75	3.845.806,00	0,38%

Consultando-se o Portal da Transparência (BRASIL,2025) relativa aos dados do FDD quanto à arrecadação e gastos efetuados pelo nos últimos 5 (cinco) anos, observa-se que o problema persiste de não utilização dos valores persiste:

Ano	Valor arrecadado pelo FDD (R\$)	Valor efetivamente executado (R\$)	Razão: arrecadado x executado
2021	308.992.602,00	6.641.815,05	2,15%
2022	379.239.686,00	16.005.580,42	4,22%
2023	498.112.595,00	28.700.024,61	5,76%
2024	654.622.332,00	27.362.607,85	4,18%
2025	540.687.428,00	37.850.452,00	7,00%

A análise da tabela mostra que o percentual gastos com projetos é muito inferior ao valor arrecadado. Vitorelli e Oliveira (2019, p. 244) afirmam que a União está praticando o contingenciamento, que é a inexecução da programação de despesas na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. E complementam os autores:

O que falta é justamente a disponibilização de recursos bastantes para fomentar a apresentação de mais projetos, tanto por órgãos da administração direta ou indireta, de todos os entes federativos, como por entidades da sociedade civil organizada. Vitorelli e Oliveira (2019, p. 238)

(...)

“É como se o governo federal tratasse as verbas arrecadadas pelo FDD (...) como tributos meros mecanismos ordinários de financiamento da máquina pública” Vitorelli e Oliveira (2019, p. 238)

(...)

A conclusão parcial a que se chega é que os recursos do FDD, embora por expressa dicção legal tenham destinação vinculada, são tratados pelo governo federal como fonte orçamentária ordinária, vez que utilizados para finalidades outras que não a efetiva reparação de bens jurídicos lesados. Vitorelli e Oliveira (2019, p. 239)

Ao final, os autores concluem:

Em razão das circunstâncias analisadas nos tópicos anteriores, fica claro que a forma como a União, há tempos e por diversos governos, gere e aplica os recursos arrecadados pelo Fundo de Defesa dos

Direitos Difusos é ilegal.

Além disso, o mecanismo de gestão atenta contra a ordem constitucional, na medida em que se desvia a finalidade na aplicação de tais verbas, por intermédio da sua manutenção em caixa, em desprestígio aos fins a que o FDD foi criado, e à efetiva tutela e reparação de bens e direitos transindividuais lesados, que possuem carga de indisponibilidade e são titularizados pela coletividade. Vitorelli e Oliveira (2019, p. 248-249)

Portanto, pelos dados analisados, percebe-se que há um grande contingenciamento de recursos do FDD.

5.3 O SURGIMENTO DAS DESTINAÇÕES DIRETAS PARA ATENDER A PROJETOS DO LOCAL DO DANO

Diante do cenário descrito no item 5.2. de não atendimento da finalidade específica de “recomposição dos bens lesados” pelos fundos, muitos membros do Ministério Público e juízes do Poder Judiciário passaram a realizar a destinação direta. Como ensina Didier Jr. e Zenetti Jr. (2025, p. 558)

Na prática, o Ministério Público e os demais colegitimados já vinha adotando medidas reparatórias específicas, por meio de projetos voltados para o local onde o dano ocorreu e para atender às necessidades da comunidade e de recomposição dos bens jurídicos tutelados.

Didier Jr. e Zenetti Jr. (2025, p. 558) lembram que as destinações diretas foram referendadas pela Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, nos termos a seguir:

Art. 5º As indenizações pecuniárias referentes a danos a direitos ou interesses difusos e coletivos, quando não for possível a reconstituição específica do bem lesado, e as liquidações de multas deverão ser destinadas a fundos federais, estaduais e municipais que tenham o mesmo escopo do fundo previsto no art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

§ 1º Nas hipóteses do caput, também é admissível a destinação dos referidos recursos a projetos de prevenção ou reparação de danos de bens jurídicos da mesma natureza, ao apoio a entidades cuja finalidade institucional inclua a proteção aos direitos ou interesses difusos, a depósito em contas judiciais ou, ainda, poderão receber destinação específica que tenha a mesma finalidade dos fundos previstos em lei ou esteja em conformidade com a natureza e a dimensão do dano.

§ 2º Os valores referentes às medidas compensatórias decorrentes de

danos irreversíveis aos direitos ou interesses difusos deverão ser, preferencialmente, revertidos em proveito da região ou pessoas impactadas.

A respeito desta questão, a III Jornada de Direito Processual Civil, realizada pelo Conselho da Justiça Federal em 2023, aprovou o seguinte enunciado na tentativa de solver o problema:

Enunciado 232, III JDPC do CJF: Nos casos de reversão de valores decorrentes de processos coletivos para fundos de reparação, poderá ser determinada a participação das vítimas na definição da destinação do valor, bem como em prol da implementação de garantias de não repetição.

Assim, diante do desvio de finalidade e da ausência de efetividade do FDD, assenta-se a pertinência, consistência e a conformidade do embasamento jurídico constitucional para permitir a destinação direta baseada no direcionamento das parcelas para destinações específicas em benefício da comunidade atingida da Ação Civil Pública que gerou a condenação do pagamento pecuniário.

A destinação direta é uma maneira adequada e efetiva para tutelar os direitos lesados da comunidade atingida sem gerar desvio de função.

Trata-se de interpretação do art. 13 da Lei nº 7.347/85 (LACP) com base na Constituição da República para assegurar a efetividade do direito fundamental à reparação integral dos danos coletivos e reconstituição do meio ambiente danificado.

Portanto, grande parcela do Ministério Público e do Poder Judiciário passaram a interpretar o art. 13 da Lei nº 7.347/85 (LACP) em conformidade com a Constituição Federal e a pregar a não exclusividade dos fundos federal e estaduais para destinação dos recursos das ações civis pública, com muito mais efetividade na recomposição dos bens lesados.

5.4 A ADPF 944 E A POSIÇÃO DO STF SOBRE AS DESTINAÇÕES DIRETAS A PROJETOS

As destinações diretas vêm obtendo muito mais efetividade, atendendo plenamente a finalidade da lei, a reconstituição dos bens lesados.

Mesmo assim, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) ajuizou a ADPF 944 questionando as decisões da Justiça do Trabalho que faziam destinação direta,

ao invés de direcionar os recursos para os fundos. Para a CNI, essas decisões violam o artigo 13 da LAPC que estabelece, segundo a Confederação, a obrigatoriedade de destinação para um fundo.

Em 29/05/2024, o Conselho Nacional da Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público publicaram a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024(BRASIL,2024)¹¹, estabelecendo procedimentos para a destinação de bens e recursos de decisões judiciais e acordos extrajudiciais em ações coletivas, legitimando as destinações diretas.

A Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 traz uma série de critérios de transparência e prestação de contas, permitindo que os membros do Ministério Público e juízes determinem a destinação dos recursos de acordo com as peculiaridades de cada caso, sempre com base em fundamentos jurídicos sólidos, respeitando-se os princípios da publicidade e da transparência, com a devida prestação de contas e a rastreabilidade dos gastos, através de abertura de conta específica.

Em 22/08/2024, foi proferida decisão liminar pelo Ministro Flávio Dino(BRASIL,2025)¹² indicando coexistência de várias possibilidades, podendo os valores serem destinados tanto para ao FDD ou ao FAT, dois fundos públicos criados por lei e com gestão regulada, bem como para projetos específicos nas chamadas destinações diretas com observância nos critérios estabelecidos na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024, conforme a seguir:

"(...) decido conceder, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Alternativamente, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, regulados na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP. Esta determinação também se aplica aos acordos em ações ou inquéritos civis públicos relacionados a direitos trabalhistas; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem

concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito 'ex tunc'; D) Os Conselhos dos Fundos citados devem, obrigatoriamente, quando da aplicação dos recursos objeto da presente ADPF, ouvir o Tribunal Superior do Trabalho, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Procuradoria Geral do Trabalho. Intimem-se as partes, o CNJ, o CNMP, o Tribunal Superior do Trabalho e a Procuradoria Geral do Trabalho. Ciência à PGR e à AGU. Submeto a decisão ao referendo do Plenário. Publique-se. Brasília, 22 de agosto de 2024."(BRASIL,2025)

A decisão liminar reforçou o que havia sido normatizado pela Resolução Conjunta do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público n. 10/2024, da não-exclusividade da reparação para os fundos, com possibilidade de destinação direta com a observância nas regras definidas em tal resolução.

Em 16/10/2025, o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a decisão liminar proferida pelo Ministro Flávio Dino, com algumas observações, como veremos abaixo.

A ata de julgamento divulgada pelo STF(BRASIL,2025) foi redigida com o seguinte teor:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, referendou a decisão que concedeu, em parte, a medida liminar, nos seguintes termos: A) As condenações em ações civis públicas trabalhistas, por danos transindividuais, devem ser direcionadas para: I) o FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou para o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador); ou II) Excepcionalmente e de forma motivada, nos termos do art. 4º da Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, devem observar os procedimentos e medidas, inclusive de transparência na prestação de contas, com o direcionamento dos valores para reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado. Nesta hipótese, o magistrado ou o membro do Ministério Público deverá comunicar o Conselho Nacional de Justiça ou o Conselho Nacional do Ministério Público, conforme o caso; B) Os fundos mencionados devem individualizar (com transparência e rastreabilidade) os valores recebidos a partir de decisões em ações civis públicas trabalhistas (ou em acordos) e esses valores devem ser aplicados exclusivamente em programas e projetos relacionados à proteção de direitos dos trabalhadores; C) Todos os recursos atualmente existentes no FDD (Fundo dos Direitos Difusos) ou no FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que tenham tido a origem concernente ao objeto desta ADPF, ou os futuros aportes, não poderão ser alvo de qualquer espécie de contingenciamento, tendo esta decisão efeito ex tunc. Tudo nos termos do voto do Ministro Flávio Dino (Relator). O Ministro Nunes Marques acompanhou o Relator com ressalvas. Ausente, justificadamente, o Ministro Luís Roberto Barroso. Presidência do Ministro Edson Fachin. Plenário, 16.10.2025. DJE

divulgado em 24/10/2025.

Pela análise da decisão que referendou a destinação, observa-se o seguinte:

a) destinação primária para o fundo de direitos difusos (FDD), com proibição de contingenciamento; b) destinação direta de forma excepcional, alternativa e motivada, com observância nos procedimentos e medidas previstas na Resolução Conjunta nº 10 do CNJ e do CNMP, objetivando a reparação ou compensação diretamente relacionadas com o bem jurídico lesado, com comunicação ao CNJ e/ou ao CNMP.

Aplicada a decisão a situação objeto de análise, isto é, o caso do Povoado Cabeço, a excepcionalidade da destinação direta para recompor os bens lesados da comunidade está plenamente justificada, diante das lesões sofridas pela coletividade envolvida.

5.5 A NECESSIDADE DE REPARAÇÃO DOS BENS COLETIVOS E DIFUSOS LESADOS DOS HABITANTES DO ANTIGO POVOADO CABEÇO

Como visto no Capítulo 2, a construção da Hidrelétrica de Xingó pela Companhia Hidrelétrica do São Francisco – CHESF provocou diversos danos ambientais em razão da queda da vazão do rio São Francisco, resultando em perdas para a população, resumidas por Carvalho e Mendonça Filho (2014, p. 629/630), da seguinte forma:

- a) Perda do povoamento Cabeço, em termos uma sociabilidade histórico antropológicamente singular e o modo de vida que proporcionava as pessoas.
- b) Perda de valores e práticas que cumpriam a função de coesão sistêmica do arranjo de sociabilidade local com base em tradições étnicas (o respeito aos mais velhos, a percepção do povoamento como redes de parentalia, nascimento acompanhado por parteira local, as constantes festas e festejos nas ruas e no galpão a luz de motor e lampião a gás).
- c) Perda de referências socioafetivas de valor fundamentais para as pessoas do ponto de vista dos aspectos considerados sagrados (cemitério e igrejas católica e evangélica) para as pessoas do lugar.
- d) Perda de domínio técnico e condições de aplicação de modos de produção de subsistência (mudanças nos modos e locais de pesca, plantio de arroz p.ex.);
- e) Perda de segurança pela diminuição da confiabilidade nas relações de vizinhança, acarretando maior vulnerabilidade do tecido social ao acirramento agressivo das relações pessoais e a entrada de práticas com as quais não se tinha experiência cultural em lidar (tráfico de drogas, compra de votos).

- f) Perda de tutela política da União na posição de aproximação com a dinâmica do modo de produção baseado na acumulação capitalista (É menor hoje no Saramém que no antigo Cabeço).
- g) Aprofundamento da dependência dos circuitos macro-econômicos.
- h) Perda de qualidade na frequência a escola.
- i) Perda das construções residenciais existentes, estimadas em volta de 150 casas.
- j) Perdas de construções destinadas ao beneficiamento de peixe (cerca de seis galpões de salga)
- k) Perdas de bens e utensílios (não estimada).

Houve perdas das referências culturais e simbólicas assim como perdas de redes de parentesco estabelecidas naqueles espaços.

A pescaria tornou-se mais difícil de ser realizada e os alimentos que antes eram abundantes, tornaram-se mais escassos. Em Saramém, houve uma perda da tradição do Povoado Cabeço de realização de trocas entre membros da comunidade para obtenção de alimentos em uma espécie de Escambo.

Com a inundação, ocorreu a destruição de um povoado inteiro, com todas as suas histórias, costumes e cultura, privando a população do seu meio ambiente natural e cultural, em razão da Construção da Barragem de Xingó.

Todos esses danos foram reconhecidos em decisões judiciais, tendo a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (ADEMA/SE), Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL), antigo Centro de Recursos Ambientais (CRA/BA), atualmente Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA/BA) e Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) sido condenados ao pagamento de indenização pelos danos ambientais no valor de R\$ 50.000.000,00 no processo nº 0000420-35.2003.4.05.8500, pelos danos que resultaram na redução drástica da produção pesqueira do baixo São Francisco e no valor de R\$ 50.000.000,00 no processo nº 0002809-27.2002.4.05.8500 pelos danos ambientais que resultaram na destruição do Povoado Cabeço.

Em ambas as sentenças dos processos, foi decidido que os valores seriam revertidos em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, de que trata o art. 13 da Lei n. 7.347/1985, regulamentado pelo Decreto n. 1.306/1994.

Como visto no item 5.2, o estudo de Vitorelli e Oliveira (2019) indica que há um longo histórico de desvio de finalidade no Fundo de Defesa de Direitos Difusos, além de não cumprir missão constitucional de efetivar a tutela e reparação de bens e

direitos transindividuais.

Isso equivale a dizer, na prática, que os moradores do entorno do Povoado Cabeço não teriam seus bens e coletivos reparados, sendo que os valores seriam contingenciados pelo Governo Federal para uso como se fosse recursos de arrecadação de tributos, sem qualquer reparação no local do dano.

Após a sentença de primeiro grau, foi interposto recurso de apelação, sendo que houve um voto proferido pelo Desembargador-relator no sentido da improcedência dos pedidos.

Em março de 2024, como discorrido na subseção 4.4, houve acordo judicial posterior entre as partes nos seguintes termos:

Processo nº 0000420-35.2003.4.05.8500

CLÁUSULA PRIMEIRA A CHESF realizará o pagamento da quantia de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) na Ação Civil Pública nº 0000420-35.2003.4.05.8500, valor este que deverá ser revertido a uma conta judicial específica, direcionado à compensação do meio ambiente do espaço e entorno do antigo Povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados, por meio de projetos a serem apresentados em juízo, pela associação autora, em sede de cumprimento de sentença, fixando-se, desde já, que a aplicação dos recursos será feita em conjunto pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

CLÁUSULA SEGUNDA Esse valor será pago em até 60 (sessenta) dias da homologação desse acordo mediante depósito na conta do Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal de Sergipe, à disposição do Juiz Federal Titular. **O uso/destinação desse valor será feito conforme o comando da sentença de Primeiro Grau, com a gestão prevista na cláusula primeira em conjunto com a Associação Autora e MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.**

Processo nº 0002809-27.2002.4.05.8500

CLÁUSULA PRIMEIRA A CHESF realizará o pagamento da quantia de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais) na Ação Civil Pública nº 0002809-27.2002.4.05.8500, valor este que deverá ser revertido a uma conta judicial específica, direcionado à compensação do meio ambiente do espaço e entorno do antigo Povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados, por meio de projetos a serem apresentados em juízo, pela associação autora, em sede de cumprimento de sentença, fixando-se, desde já, que a aplicação dos recursos será feita em conjunto pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.

CLÁUSULA SEGUNDA Esse valor será pago em até 60 (sessenta) dias da homologação desse acordo mediante depósito na conta do Juízo da 2ª Vara Federal da Seção Judiciária Federal de Sergipe, à disposição do Juiz Federal Titular. **O uso/destinação desse valor será feito conforme o comando da sentença de Primeiro Grau, com a gestão prevista na cláusula primeira em conjunto com a Associação Autora e MPF, cabendo ao Parquet Federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização.**

Os acordos foram homologados no valor total de R\$ 20.000,00 (vinte milhões de reais) somando-se as duas ações para a recomposição dos bens lesados. Quanto à destinação, o Juízo da Vara Federal assim se pronunciou:

Cumprir dizer que, antes mesmo da formalização do acordo, este Juízo havia dado semelhante destinação aos valores a serem pagos pela CHESF, a título de indenização, conforme se avista da sentença de id. 4058500.6754694.

É que tal decisório fixa que referida verba seria "revertida a Fundo Específico, direcionado à compensação do ambiente e entorno do antigo povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados, a ser instituído em sede de cumprimento de sentença, fixando-se, desde já, que a gestão do referido Fundo será feita em conjunto pela Associação autora e pelo MPF, cabendo ao Parquet federal, ainda, a sua coordenação e fiscalização, cuja forma será definida em sede de cumprimento de sentença".

O pretendido direcionamento específico dos recursos para a compensação do meio ambiente do espaço e do entorno do antigo Povoado Cabeço pelos danos ambientais suportados é juridicamente possível.

E, além disso, encontra regulamentação na Resolução Conjunta n. 10 de 29 de maio de 2024, editada pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ e pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, que dispõe sobre os procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva (...)

Em 4 de abril de 2025, foram proferidas decisões determinando o sobrestamento do trâmite dos processos nºs 0000420-35.2003.4.05.8500 e 0002809-27.2002.4.05.8500 até o trânsito em julgado do julgamento a ser proferido pelo Supremo Tribunal Federal.

Tudo se encaminhava para a destinação direta prevista nos acordos, nos termos da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024. Atualmente, as destinações encontram-se suspensas em razão das decisões.

Passados 25 anos do desaparecimento do Povoado Cabeço, a comunidade ainda luta pela reparação dos bens difusos e coletivos, ou seja, pela recomposição

dos bens lesados.

Tendo em vista que o FDD não atende a recomposição dos bens lesados, como demonstrado, outra saída não há a não ser a destinação direta, com base na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº10/2024 e na decisão liminar do Plenário do STF na ADPF 944, podendo-se se fazer audiências públicas com a população da região para que sejam discutidas propostas para recomposição do dano no local.

O Enunciado 232, III, JDPC do CJF e a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº10/2024, possibilitam a participação das vítimas na definição da forma de reparação do dano.

Tudo isso dá protagonismo aos atingidos e os tira da posição de ente passivo para que se sintam representados na resolução de suas demandas. Destaca-se a necessidade da fiscalização do MPF. A própria comunidade poderá participar ativamente para indicar quais os bens possuem interesse em reparar.

Deverá ser definido quais bens serão reparados com os recursos das ações civis públicas e quais bens serão de responsabilidade do Poder Público.

Essa destinação direta visando a recomposição dos bens lesados tem características de processo estrutural tendo em vista a existência de um problema estrutural, em que há impossibilidade de recomposição simples, tendo em vista que os danos reconhecidos decorrem de alterações permanentes no meio ambiente e na vida das pessoas.

Trata-se de questão complexa, com muitos atores envolvidos, com necessidade de planejamento, coordenação institucional, supervisão judicial, execução contínua, por um razoável tempo, fiscalização, exigência de prestação de contas, audiências públicas entre muitos outros atos fora das soluções judiciais tradicionais.

De acordo com o IBGE (PNUD,2010), o Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Brejo Grande, onde estava situado o Povoado Cabeço e se situa o Povoado Saramém, está entre os três piores do Estado de Sergipe, o que revela ainda mais a necessidade da destinação direta.

Há muito o que se fazer para a recomposição dos bens lesados, podendo-se recuperar, no local do dano, museu de memória do Povoado Cabeço, inclusive com maquete, medidas de geração de renda, capacitação, melhoria das escolas e postos de saúde, cemitério, políticas públicas entre tantas outras medidas que podem ser discutidas com a comunidade.

Com a decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF 944, a destinação direta tão aguardada pela comunidade tornou-se possível, havendo uma série de normas prevista na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 dando suporte as possibilidades de aplicação de recursos no local do dano.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSIVAS

O presente trabalho teve por objetivo analisar a efetividade da tutela dos direitos de massa por meio da ação civil pública, tomando como estudo de caso o desaparecimento do Povoado Cabeço, em relação às questões jurídicas, ambientais, sociais e culturais, povoado esse que existiu na Ilha do Arambipe, no Município de Brejo Grande, em Sergipe, na foz do Rio São Francisco, no Oceano Atlântico.

Lá residiam cerca de 300 moradores em aproximadamente 120 casas, e viviam principalmente da pesca abundante na região, do cultivo de arroz e da extração de coco.

Os relatos históricos do Povoado Cabeço evidenciaram a singularidade daquela comunidade, cuja organização social, econômica e cultural estava profundamente vinculada ao meio ambiente natural da foz do Rio São Francisco e a presença da Marinha.

Ao longo da pesquisa, buscou-se demonstrar que a destruição do referido povoado não representou apenas um dano ambiental isolado, mas sim um evento complexo, marcado por violações simultâneas a direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, exigindo respostas jurisdicionais igualmente complexas e estruturadas.

O Povoado Cabeço foi destruído devido ao avanço do mar ocasionado pela queda da vazão do Rio São Francisco, resultante da construção de hidrelétricas, em especial da Usina Hidrelétrica de Xingó.

A destruição gradual do território, intensificada após a construção e operação da Usina Hidrelétrica de Xingó, revelou os impactos de grandes empreendimentos sobre populações vulneráveis, bem como a insuficiência de políticas públicas preventivas e compensatórias capazes de evitar ou reduzir tais danos.

No plano jurídico, a análise da ação civil pública demonstrou sua adequação como instrumento de acesso à justiça e de tutela coletiva ambiental, sobretudo em contextos de lesões de massa.

O estudo do microsistema processual coletivo permitiu compreender como a ação civil pública se mostra apta a tutelar interesses difusos relacionados ao meio ambiente, interesses coletivos vinculados à comunidade atingida e direitos individuais homogêneos decorrentes de uma origem comum.

Contudo, também se constatou que a simples utilização formal do instrumento

não garante, por si só, a plena efetividade da tutela jurisdicional.

A judicialização do caso do Povoado Cabeço revelou avanços importantes, especialmente no reconhecimento da responsabilidade objetiva por dano ambiental, na aplicação do princípio do poluidor-pagador e na admissão da reparação integral dos danos, inclusive morais coletivos.

Todavia, o longo do trâmite processual, a complexidade do caso e a dificuldade de implementação das decisões judiciais evidenciaram os limites do modelo tradicional de processo, reforçando a necessidade de adoção de técnicas próprias do processo estrutural, capazes de lidar com problemas sistêmicos e de promover soluções mais eficazes, como ocorreu.

Ainda resta pendente o relevante debate atual acerca da destinação dos recursos oriundos da recomposição de danos coletivos.

A recente decisão do Supremo Tribunal Federal na ADPF 944 e a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 indicam uma mudança de entendimento ao priorizar a vinculação dos valores indenizatórios à efetiva recomposição dos bens lesados e ao atendimento das comunidades diretamente afetadas.

Tal orientação relaciona-se com a necessidade de atribuir maior efetividade à tutela coletiva, evitando soluções meramente simbólicas ou desvinculadas da realidade social dos atingidos, como no caso da destinação para o FDD.

As perdas culturais, afetivas e simbólicas sofridas pela comunidade exigem soluções que considerem a memória coletiva, a dignidade dos atingidos e a reconstrução de vínculos sociais rompidos. Tudo isso reforça a ideia da reparação dos danos difusos e coletivos deva atender às comunidades afetadas, no local do dano.

Desse modo, tendo em vista que o FDD não atende a recomposição dos bens lesados e ainda que o Índice de Desenvolvimento Humano do Município de Brejo Grande, onde estava situado o Povoado Cabeço e se situa o Povoado Saramém, está entre os três piores do Estado de Sergipe, torna-se imprescindível a destinação direta no local do dano, seguindo as regras da Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº10/2024 e na decisão liminar do Plenário do STF na ADPF 944.

É relevante resolver a questão da destinação como processo estrutural, considerando tratar-se de questão complexa, com muitos atores envolvidos, com necessidade de planejamento, coordenação institucional, supervisão judicial, execução contínua, por um razoável tempo, fiscalização, exigência de prestação de contas, audiências públicas entre muitos outros atos fora das soluções judiciais

tradicionais.

Há possibilidade de realização de audiências públicas com a população da região para que sejam discutidas propostas para recomposição do dano no local.

Desse modo, a efetividade da tutela coletiva ambiental passa, necessariamente, pela incorporação de perspectivas interdisciplinares e participativas no processo decisório.

Conclui-se, portanto, que a ação civil pública constitui instrumento indispensável à tutela dos direitos de massa no ordenamento jurídico brasileiro, especialmente no campo ambiental.

Entretanto, sua efetividade depende da conjugação de fatores, como ocorreu no caso Cabeço, dentre os quais a atuação comprometida dos legitimados, a adoção de técnicas processuais estruturais e a construção de soluções que transcendam o formalismo jurídico e alcancem resultados concretos para as comunidades afetadas.

O caso do Povoado Cabeço apresenta-se como paradigma relevante, tanto para evidenciar os desafios ainda existentes quanto para apontar caminhos possíveis para o aprimoramento da tutela coletiva no Brasil, especialmente no desenvolvimento de um processo coletivo brasileiro alinhado com o princípio da celeridade, assegurado no Art. art. 5º, LXXVII da CF/88.

Segundo Rudolf von Ihering (Ihering, 2009), o fim do direito é a paz e o meio para atingi-lo é a luta. Ao longo dessas quase três décadas, a comunidade do Povoado Cabeço, através de suas associações, lutou muito para conseguir a paz, fim do Direito, através da garantia pela recomposição dos danos.

O instrumento escolhido foi justamente a ação civil pública. Já conseguiram muito em relação à reparação aos direitos individuais homogêneos. Já conseguiram o mais difícil em relação aos direitos difusos e coletivos violados, que foi o acordo relativo aos valores já depositados em conta judicial para futuramente reparar as violações.

Nesse estágio de final de Trabalho de Conclusão de Curso, a luta da comunidade do Povoado Cabeço continua, agora em relação à utilização dos recursos para aplicação direta no local do dano.

Com a decisão do Pleno do Supremo Tribunal Federal nos autos da ADPF 944, a destinação direta tão aguardada pela comunidade tornou-se possível, havendo uma série de normas prevista na Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10/2024 dando suporte as possibilidades de aplicação de recursos no local do dano.

A longa luta da comunidade do Povoado Cabeço está terminando, com grandes possibilidades de recomposição dos danos difusos e coletivos através da destinação direta dos recursos na própria comunidade atendida.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Sérgio Silva; AGUIAR NETTO, Antenor Oliveira; GOMES, Laura Jane. *A percepção ambiental, identidade e pertencimento dos moradores do povoado Cabeço, em Brejo Grande/SE, frente às inundações na foz do rio São Francisco*. Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente, v. 36, p. 239-253, abr. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/37818>. Acesso em 20 jul. 2025.
- AMADO, Frederico. *Direito ambiental esquematizado*. 15 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.
- ARENHART, Sérgio Cruz (Org.). *Processos Estruturais*. 4 ed. -São Paulo: Juspodivm, 2022.
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Enunciados aprovados na III Jornada de Direito Processual Civil*. Brasília, DF, 2023.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 10, de 29 de maio de 2024. Dispõe sobre os procedimentos e as medidas para a destinação de bens e recursos decorrentes de decisões judiciais e instrumentos negociais de autocomposição em tutela coletiva, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017*. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, disciplinando o compromisso de ajustamento de conduta no âmbito do Ministério Público. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. Decreto nº 1.306, de 9 de novembro de 1994. Regulamenta o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.
- BRASIL. Decreto nº 92.302, de 16 de janeiro de 1986. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, no que se refere à ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Seção Judiciária de Sergipe. *Ação Civil Pública n. 002809-27.2002.4.05.8500*. Autor: Associação Comunitária do

Povoado Cabeço e Adjacências. Réus: CHESF, IBAMA, União Federal, IMA/AL, CRA/BA e ADEMA/SE. Sergipe. 2002 – 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Seção Judiciária de Sergipe. *Ação Civil Pública n. 0000420-35.2003.4.05.8500*. Autor: Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências. Réus: CHESF, IBAMA, União Federal, IMA/AL, CRA/BA e ADEMA/SE. Sergipe. 2003 – 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região - Seção Judiciária de Sergipe. *Ação Civil Pública n. 0000421-20.2003.4.05.8500*. Autor: Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências. Réus: CHESF, IBAMA, União Federal, IMA/AL, CRA/BA e ADEMA/SE. Sergipe. 2003 – 2025.

CARVALHO; MENDONÇA FILHO. *Laudo pericial dos processos ACP nº 0002809-27.2002.4.05.8500, ACP nº 0000420-35.2003.4.05.8500 e ACP nº 0000421-20.2003.4.05.8500*. Autora: Associação Comunitária do Povoado Cabeço e Adjacências. Réus: Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); União; Instituto do Meio Ambiente de Alagoas (IMA/AL); Centro de Recursos Ambientais da Bahia (CRA/BA); Administração Estadual do Meio Ambiente de Sergipe (ADEMA/SE). Sergipe, 2014.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

RASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e

administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995. Cria o Fundo de Defesa de Direitos Difusos e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 05 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Quem são os Conselheiros que integram o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa de Direitos Difusos?*. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/consumidor/fundo-de-defesa-de-direitos-difusos#conselheiros_integram_fundo. Acesso em: 28 nov. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. *Verbas do FDD (transcrição parcial)*. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orgaos/30905?ano=2021>. Acesso 28 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 944. Decisão Liminar do Pleno*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6345989>. Acesso em: 29 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF n. 944. Decisão Liminar Monocrática do Ministro Flávio Dino*. Disponível em: [https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369386867 &ext=.pdf](https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15369386867&ext=.pdf). Acesso em: 29 nov. 2025.

DEUTSCHE WELLE. *A luta por reparação de povoado que sumiu do mapa no Brasil*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/a-luta-por-repara%C3%A7%C3%A3o-de-umpovoado-que-sumiu-do-mapa-no-brasil/a-71038909>. Acesso em: 30 jul. 2025.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 3. São Paulo: Editora Juspodivum, 2025.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 4. São Paulo: Editora

Juspodivum, 2025.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. v. 5. São Paulo: Editora Juspodivum, 2025.

DOS SANTOS, Darley Anderson Calumby. *“Porque tudo que era meu ficou lá”:* *Registro das memórias da comunidade de pescadores do município de Brejo Grande/SE*. Trabalho de Conclusão de Curso. São Cristóvão: UFS. 2019.

ESPANHA. *Constituição Espanhola*. Madri, 1978. Disponível em: <https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normativa/Normativa/CEportugu%C3%A9s.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 17. ed. São Paulo:

Editora Juspodivm, 2025.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FISS, Owen. *A Origem do processo estrutural: The Civil Rights Injunction*. 1. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

IHERING, Rudolf vom. *A luta pelo direito*. Trad. João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009

INFONET. *Moradores do extinto povoado Cabeço serão indenizados pela Chesf*. 2024. Disponível em: <https://infonet.com.br/noticias/cidade/moradores-do-extinto-povoado-cabecoserao-indenizados-pela-chesf/>. Acesso em: 25 ago. 2025.

JOTA. *Ações civis públicas em números: um primeiro olhar. Crescimento do número de ACPs não necessariamente implica maior tutela dos direitos coletivos e difusos*. Disponível em <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-da-abde/acoes-civis-publicas-em-numeros-um-primeiro-olhar-acps?utm_source=chatgpt.com>. Acesso em 10/12/2026.

LORDELO, João Paulo. *A tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

MACHADO. Paulo Affonso Leme Machado. *Direito ambiental brasileiro*. 28.ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2024.

MILARÉ, Édís (Coord.). *A Ação Civil Pública após 40 anos-* São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2025.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 35. ed. - São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Ações constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 16. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo*. 8. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

NOVELINO, Marcelo. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Recomendação do Conselho sobre os princípios orientadores relativos aos aspectos económicos internacionais das políticas ambientais*. Disponível em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/oecd-legal-0102>. Acesso em 16 jul. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 19 jul. 2025.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *IDHM Municípios 2010*. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-municipios-2010>. Acesso em 02 dez. 2025.

RADIO AGÊNCIA. *Moradores do extinto Povoado Cabeço, em Sergipe, serão indenizados*. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencianacional/geral/audio/2024-05/moradores-do-extinto-povoado-cabeco-em-sergipe-seraoindenizados>. Acesso em 30 jul. 2025.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 11 ed. São Paulo: Saraivajur, 2024.

ROCHA, Rafael. *Manual de direito ambiental*. 3 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

ROSENVALD, Nelson. *Curso de direito civil*. Vol. 3. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025. SANDS, Philippe. PEEL, Jacqueline. FABRA, Adriana. MACKENZIE, Ruth. *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER. *Curso de Direito Ambiental*. 5 ed. Rio de

Janeiro: Forense, 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang. FENSTERSEIFER, Tiago. *Princípios do direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2014.

SILVA, Edilson Carneiro da. *Um mergulho nas águas do Velho Chico: territorialização, desterritorialização e reterritorialização dos pescadores artesanais de Saramém, Brejo Grande-SE*. 2014. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2014.

TELES, Frederico Lima. *Entre o mar e o rio: as percepções dos ex-moradores da comunidade do cabeço acerca dos processos de mobilidade territorial coletiva da ilha fluviomarinha em Brejo Grande – Sergipe*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão, 2021.

THOMÉ, Romeu. *Manual de direito ambiental*. 14 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

VASLIN, Rodrigo. *Manual de processo civil*. 3 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025.

VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. O Fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e desvio de finalidade na aplicação de seus recursos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 278, n. 3, p. 221-250, set./dez. 2019.