

**O DIREITO SOCIAL AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE
EQUILIBRADO E SEU PRINCIPAL INSTRUMENTO JURISDICIONAL DE
TUTELA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

Rejane Soares Hote*

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo a análise da temática ambiental enquanto um dos problemas que assombram a humanidade atualmente. Para resolução dos problemas ambientais faz-se necessário a criação de uma adequada educação ambiental e a criação de instrumentos legais capazes de prevenir e reparar os danos causados ao ambiente. Ao completar seus vinte anos, a Ação Civil Pública demonstrou-se ter se tornado um eficaz instrumento de proteção ambiental, em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

PALAVRAS CHAVES

MEIO AMBIENTE; AÇÃO CIVIL PÚBLICA; PROTEÇÃO AMBIENTAL.

ABSTRACT

The present work has for target the thematic analysis of the ambient one while one of the problems that haunt the humanity currently. For resolution of the ambient problems one becomes necessary the creation of one adjusted ambient education and the creation of legal instruments capable to prevent and to repair the actual damages to the environment. When completing its twenty years, the Public Civil action was demonstrated to have if become an efficient instrument of ambient protection, in defense of diffuse, collective and individual the interests homogeneous.

* Mestranda em Direito pela Faculdade de Direito de Campos – FDC – UNIFLU, área de concentração em Políticas Públicas e Processo. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela Universidade Iguazu – UNIG.

Bolsista da CAPES. Integrante do Grupo de Pesquisas Acesso à Justiça e Tutela de Direitos da Faculdade de Direito de Campos – FDC - UNIFLU.

KEYWORDS

ENVIRONMENT; PUBLIC CIVIL ACTION; AMBIENT PROTECTION

INTRODUÇÃO

Consagrado especificadamente na parte dedicada à Ordem Social, nossa Constituição Federal de 1988 disciplinou de forma ampla e difusa a questão do meio ambiente. Inúmeras disposições versam sobre o tema, normas de cunho processual, penal, administrativo, etc.

Por ter sido recepcionado e inserido na parte destinadas aos direitos sociais, já há algum tempo também o é, o meio ambiente, considerado igualmente, um direito social.

Mais do que nunca a problemática ambiental assume o aspecto de um dos assuntos mais importantes da atualidade, estando incorporada às preocupações gerais da opinião pública, vindo a ocupar posição cada vez mais destacada no rol de prioridades da humanidade.

Daí a necessidade da criação de instrumentos que possam proporcionar a conciliação entre desenvolvimento, a preservação ecológica e a melhoria da qualidade de vida. Instrumentos estes voltados a compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento, através da busca da gestão racional dos recursos naturais, os quais são vitais à sobrevivência humana neste planeta.

Um dos principais instrumentos de tutela ambiental é a Ação Civil Pública, que significou uma grande revolução no ordenamento jurídico brasileiro em sede de defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Através dela o processo judicial brasileiro deixou de ser encarado como simples instrumento de tutela de interesses individuais, para funcionar como efetivo mecanismo de participação da sociedade na defesa de situações fático-jurídicas dos conflitos que envolvam os interesses supra-individuais.

1 RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL

Objetivando proporcionar o bem estar social, o ordenamento jurídico estabelece direito e deveres que podem atingir a todos indistintamente, como também a pessoas determinadas.

Existe também um **dever jurídico**, classificado por Sérgio Cavalieri Filho, reconhecido por suas obras em responsabilidade civil, como sendo:

a conduta externa de uma pessoa imposta pelo Direito Positivo por exigência da convivência social. Não se trata de simples conselho, advertência ou recomendação, mas de uma ordem ou comando dirigido à inteligência e à vontade dos indivíduos, de sorte que impor deveres jurídicos importa criar obrigações.¹

Quase sempre a violação deste dever jurídico, chamado de dever jurídico originário, acarreta um dano a outrem, surgindo, conseqüentemente, um outro dever jurídico, o dever jurídico sucessivo, que é o dever de reparar o dano causado.

Desse modo, existe uma **obrigação** de não violar o dever jurídico originário. Todavia, sendo este violado, surge o dever de compor o dano, causado pelo descumprimento da obrigação.

Responsabilidade é, portanto, o dever de reparar o prejuízo decorrente da violação de outro dever jurídico.

Não muito distante, se localiza a **responsabilidade ambiental**.

Antes, necessário se faz alguns apontamentos a respeito do dano ambiental.

Dano, genericamente, significa todo mal ou ofensa que tenha uma pessoa causada a outrem, da qual possa resultar uma deteriorização ou destruição à coisa dele ou um prejuízo a seu patrimônio.

Juridicamente, dano é, usualmente, tomado no sentido do efeito que produz: é o prejuízo causado, em virtude do ato de outrem, que vem causar alterações negativas de uma situação jurídica, material ou moral.

Considera-se **dano ambiental** por sua vez, toda a alteração lesiva causada ao meio ambiente.

Segundo Édis Milaré, “é a lesão aos recursos ambientais, com conseqüente degradação – alteração adversa ou *in pejus* – do equilíbrio ecológico”.²

Total razão deve ser conferida ao citado doutrinador quando também afirma que o dano ambiental se caracteriza pela **pulverização** de vítimas, isto é, afeta, necessariamente, uma pluralidade de pessoas. Mesmo quando certos aspectos particulares da sua danosidade atingem individualmente certos sujeitos. Esclarece ainda que o dano ambiental é de **difícil reparação e valoração** pois, nem sempre todo o esforço reparatório é suficiente para sanar os prejuízos causados. Muitas das vezes, é praticamente impossível reverter os danos, de modo que o meio ambiente retorne ao estado em que se encontrava antes da agressão.

¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 2ª Edição. Ed. Malheiros: São Paulo, 2000.

² MILARÉ, Édis. op. cit., p.334.

Releva contudo, que, se tratando de agressões ao ambiente, a **prevenção é a melhor solução**, quando não a única.

Outro não é o entendimento de Paulo Affonso Leme Machado, o qual, conclui afirmando “que não tendo sido eficaz o procedimento preventivo, constata-se a ocorrência do dano ao meio ambiente”.³

De registrar, que estabelece o art. 1º da Lei nº 7.347/85 (Lei que disciplina a Ação Civil Pública) que se incluem entre o dano ambiental, os danos morais e patrimoniais causados.

1.1 Reparação do Dano Ambiental

Em sede de reparação de dano ambiental, estabelece o art. 4º da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente (lei nº 6.938/81), duas formas principais reparatórias, são elas:

- a. A recuperação natural ou o retorno ao *status quo ante* (estado de antes);
- b. Indenização em dinheiro como forma de reparação.

A primeira modalidade objetiva cessar a atividade lesiva e reverter a degradação ambiental, reconstituindo o meio ambiente ao estado em que se encontrava antes da ocorrência da agressão.

A segunda fundamenta-se no sentido de que, não sendo possível a reconstituição ou recuperação do meio ambiente, deve ser imposto um custo ao agressor, o seu desfalque patrimonial, a fim de reparar economicamente a lesão por ele causada.

Trata-se, pois, de forma indireta de compensar o dano.

De ressaltar que, por estar envolvido o interesse público, nada impede que sejam aplicadas as duas formas de reparação, tanto separadamente, quanto cumulativamente.

A Carta Magna por sua vez, em seu art. 225, §3º, define duas modalidades de imposições aos agressores ambientais, são elas: a) Sanções administrativas e penais; e b) Obrigação de reparar o dano.

Pode-se afirmar que as duas primeiras modalidades, quais sejam, a de recuperar e/ou indenizar os danos causados, estão englobados nesta última imposição: a obrigação de reparar o dano.

Nesse prisma, em sede direito ambiental, despontam os chamados **direitos difusos**, porque a proteção não cabe a um titular exclusivo, nem se destina a um

³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 8ª Edição. Ed. Malheiros, 2000, p. 334.

interesse individual, mas se estende difusamente sobre a coletividade e em cada um de seus integrantes.

Geralmente, o causador do dano ambiental encontra-se em posição econômica mais vantajosa e, tendo em vista a vulnerabilidade do meio ambiente e sua hipossuficiência, o ordenamento jurídico deve criar instrumentos processuais eficazes. A partir daí poder dizer que os fundamentos que integram o Direito Ambiental são semelhantes aos do Direito do Consumidor.

Consagra-se para tanto, a **responsabilidade objetiva** para a tutela ambiental, bastando, para que se possa pleitear a reparação do dano a demonstração do nexo causal, isto é, o liame subjetivo existente entre a conduta do réu e a lesão ao ambiente.

Independente da existência de culpa, o agente responderá pelos danos causados. Neste caso, não se discute se a conduta do agressor é lícita ou não, o que interessa é o dever de reparar o dano.

Funda-se a responsabilidade por dano ambiental na **Teoria do Risco**, o que significa que a responsabilidade esta presente pelo simples fato de se ter comprovado a atividade da qual adveio o dano, não se admitindo qualquer excludente de responsabilidade, devendo o agente assumir todos os riscos de sua atividade.

Como se vê, não se perquire a licitude da atividade, sendo a lesividade suficiente para provocar a tutela jurisdicional.

O regime da responsabilidade objetiva foi expressamente adotado nas leis n°s 6.938/81, instituidora da política nacional do meio ambiente (art. 14, §1°); 6.453/77, que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares (art. 4°); 8.974/95, que estabelece normas para uso de técnicas de engenharia genética e liberação de organismos geneticamente modificados no meio ambiente (art. 14).

Recebeu também tratamento constitucional a responsabilidade objetiva por prejuízo ao meio ambiente, estabelecendo em seu art. 225, §3°, que as condutas e atividades lesivas ao ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Dentre as principais conseqüências da adoção do regime da responsabilidade objetiva, Édis Milaré ressalta as seguintes: “a) a prescindibilidade de investigação da

culpa; b) a irrelevância da ilicitude da atividade; c) a inaplicabilidade das causas de exclusão da responsabilidade”.⁴

Esclarece o citado jurista que a obrigação de reparar o dano emerge pela simples ocorrência de um resultado prejudicial ao meio ambiente, sem qualquer apreciação subjetiva da conduta do agente, não se perquirindo também a legalidade de sua atividade, sendo que o que é considerado é a potencialidade do dano que a atividade possa trazer ao ambiente. Alega ainda que são inaplicáveis as alegações de caso fortuito e força maior como exonerativas, e a invocação de cláusulas de não-indenizar.

1.2 Sujeitos Responsáveis

São responsáveis solidariamente pelos prejuízos causados ao meio ambiente, todos aqueles que participaram da conduta danosa.

A lei nº 6.938/81 estabelece como responsável o poluidor, que é toda pessoa física jurídica, de direito público ou privado, responsável direta ou indiretamente, pela atividade causadora da degradação ambiental.

Tanto o Estado, quanto o particular, podem ser responsabilizados,

A diferença está, como bem pontifica Sílvio de Salvo Venozza, em que, se responsabilizando o Estado, “responderá toda a sociedade com o ônus que isso acarreta. Desse modo, a responsabilidade do Estado deve ser buscada unicamente quando não se identifica pessoa de direito privado responsável pelo dano”.⁵

Quando Estado afasta-se da imposição legal de agir, ou age de modo ineficiente, deverá responder por sua negligência ou deficiência, que acarretam um ilícito ensejador do dano não evitado que, por direito deveria sê-lo. Nesta hipótese, reparada a lesão, o Estado poderá demandar regressivamente em face do causador do dano.

Por fim, ressalta-se que, além de responsabilizados civilmente, os agressores estarão ainda sujeitos à sanções penais e administrativas pela agressão causada.

2 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

2.1 Considerações Preliminares

Introduzida em nosso ordenamento jurídico através da Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985, a Ação Civil Pública constitui importante instrumento de defesa do meio

⁴ MILARÉ, Édis. Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/85 – 15 anos. 2ª Edição. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, p.158.

⁵ VENOZA, Sílvio de Salvo. Direito Civil. Responsabilidade Civil. 3ª Edição. Ed. Atlas: São Paulo, 2003, p.152.

ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência e dos bens de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico.

Releva salientar que a primeira referência expressa à ação civil pública foi realizada através da Lei Complementar Federal 40, de 14.12.1981, que, ao estabelecer normas gerais a serem adotadas na organização do Ministério Público dos Estados, elencou, entre suas funções institucionais, a promoção da ação civil pública.

Contudo, foi a Lei 7.347/85 que incorporou de vez, a citada ação em nosso ordenamento jurídico.

Recebeu atenção constitucional com a Carta Magna de 1988, a qual, em seu art. 129, III, definiu como uma das funções do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública, para a tutela do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Trata-se pois, a ação civil pública, de instrumento processual voltado à defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

O Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8/078/90), em seu art. 81, parágrafo único, estabelece o que vêm a ser tais interesses:

É difuso, o direito transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por uma circunstância de fato.

São coletivos, os direitos transindividuais de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base.

Consideram-se individuais homogêneos, aqueles direitos que têm origem comum.

Conforme estabelecido no art. 3º da Lei 7.347/85, a ação civil pública tem como fundamento a prestação da tutela jurisdicional através da condenação do(s) agressor(es) no cumprimento de uma obrigação de fazer ou de não fazer e/ou a condenação em dinheiro.

Vale ressaltar que a ação civil pública recebe, desde de sua criação, diversos elogios da doutrina especializada em Direito Ambiental, sendo considerada um importante instrumento processual de tutela do meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência e dos bens de valor artístico, estético, paisagístico e turístico, em sede interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Destaca-se sobre assunto, a opinião de Paulo Affonso Leme Machado:

A ação civil pública pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do aspecto das ações propostas. Se a ação ficar como uma operação “apaga incêndios” muito pouco se terá feito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola, nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações da presença social do Poder Judiciário.⁶

Semelhante posicionamento sustenta Antônio Augusto de Camargo Ferraz, o qual acrescenta:

A lei da Ação Civil Pública, ao contrário do que infelizmente ocorre com tantos outros diplomas normativos, entre nós (que a aguda percepção popular denomina de “leis que não pegam”), vem cumprindo plenamente os motivos que inspiraram sua edição e em muitos aspectos, os superou.⁷

A **Ação Civil Pública Ambiental** a seu turno, foi introduzida em nosso ordenamento por meio da Lei nº 6.938/81, a qual, enfatizou a criação de uma ação de responsabilidade civil contra o poluidor por danos causados ao meio ambiente e a terceiros.

Entretanto, como já dito, somente quatro anos depois foi que a ação civil pública, em todas suas espécies de tutela (em defesa do meio ambiente, do consumidor, etc.), foi incorporada, finalmente, em nosso ordenamento jurídico, isso através da Lei nº 7.347/85.

De enfatizar que, a Lei 6.938/81 é de caráter praticamente material, enquanto a 7.347/85, em quase sua totalidade, é de cunho processual, o que gera a conclusão de elas, importantes ao seu modo, se completam.

Busca-se através da ação civil pública ambiental, a prestação jurisdicional por meio da proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, com a responsabilização do agressor no cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer e/ou em uma indenização em dinheiro.

De salientar que a reconstituição do meio ambiente é sempre em primeiro lugar buscada, sendo utilizados todos os meios necessários e razoáveis para se retardar, ou evitar, os efeitos do dano causado.

2.2 Legitimados

⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. op. cit., p. 347.

⁷ FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. MILARÉ, Édís (Coordenador da Obra) Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/1985 – 15 anos. 2ª Edição. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2002, p. 85.

Como já visto, dificuldades não existem em estabelecer os possíveis sujeitos passivos em uma ação civil pública ambiental.

Todos aqueles, pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente, pelo evento danoso ao meio ambiente, responderão solidariamente pelo prejuízo causado.

Tanto o Estado, quanto o particular, podem figurar no pólo passivo. O Estado poderá, entretanto, acionar regressivamente o direto causador do dano.

Algumas dúvidas podem surgir todavia, no momento em se estabelecer os legitimados ativos para a propositura da ação de responsabilidade por danos ambientais.

O art. 5º da Lei nº 7.347/85 define como co-legitimados ativos o Ministério Público, a União, através de seus Estados e Municípios, bem como também poderão propor a ação civil pública e ações cautelares de mesma natureza, algumas entidades públicas e privadas, como autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista ou ainda associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam dentro de suas finalidades institucionais a proteção pelo meio ambiente, do consumidor, da ordem econômica, da livre concorrência ou do patrimônio artístico, estético, histórico e paisagístico.

a) O Ministério Público como legitimado:

Através da Lei 6.938/81, o Ministério Público teve pela primeira vez garantido a sua legitimação para a propositura da ação civil pública por dano ao meio ambiente.

Posteriormente, a Lei 7.347/85 e o art. 129, III, da Constituição Federal também confirmaram sua legitimidade.

Grande parte da doutrina afirma que a ação civil pública é o principal instrumento de ação no âmbito da jurisdição civil do Ministério Público, sendo ele o maior ajuizante deste tipo de demandas judiciais.

Como bem afirma Paulo de Bessa Antunes:

A lei nº 7.347/85 teve a grande virtude de ampliar os vínculos entre a sociedade e o Ministério Público. Assim é na medida em que os membros do Parquet, que se tem dedicado à proteção jurídica do meio ambiente e de outros interesses difusos, têm logrado obter o respeito e a consideração da população que, não sem pouca frequência, acorre às curadorias e procuradorias em busca de auxílio.⁸

⁸ ANTUNES, Paulo de Bessa. op. cit., p. 424.

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação Civil Pública. Comentários por artigos. 3ª Edição. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001, p.123.

Nesse patamar, José dos Santos Carvalho Filho afirma que:

O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública com vistas à proteção de interesses sociais, aqueles que alcançam a sociedade num todo, sendo por isso mesmo indisponíveis por natureza. Essa é a função precípua da instituição.⁹

Ajuizando a ação civil pública o Ministério Público atua em nome próprio em defesa de interesses de terceiros, terceiros estes determinados, determináveis ou indetermináveis. Trata-se de legitimação extraordinária. Nas causas em que não atuar como sujeito ativo, o Ministério Público atuará como fiscal da lei, segundo o disposto no art. 5, §1º, da Lei nº 7.347/85. O Ministério Público poderá atuar ainda em litisconsórcio com os demais co-legitimados.

Por oportuno, não se pode deixar de tratar de um assunto que tem gerado certa polêmica na doutrina e jurisprudência.

Pode o Ministério Público atuar na ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos?

Com já falado, são considerados interesses individuais homogêneos os direitos ou interesses que têm origem em comum e atingem a sujeitos individualizados de forma homogênea.

Sustentam alguns que somente será admitida a legitimidade do MP, quando os interesses individuais homogêneos envolvidos qualificarem-se como indisponíveis, haja visto que está estabelecido em sede constitucional que a tutela do Ministério Público deve ser dirigida a interesses sociais e individuais indisponíveis, com base no art.127 da Lei Maior.

José dos Santos Carvalho Filho, há pouco citado, é um dos principais adeptos deste posicionamento, para tanto afirma:

Em nosso entendimento, ainda não se encontrou a precisão desejável no que toca à legitimidade do Ministério Público para propor ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos. Temos certo que somente os interesses indisponíveis podem ser objeto desse tipo de tutela; como já afirmamos anteriormente, cuida-se de expressa atribuição constitucional. Não acreditamos que, em sã consciência, alguém estenda tal tutela a interesses disponíveis, quando apenas seus titulares têm o poder jurídico de manifestar-se em sua defesa.¹⁰

⁹

¹⁰ Ibid. p. 122.

Segundo o aludido jurista, muitos órgãos do Ministério Público têm sido acometidos por um excessivo arroubo, que estão ocasionando a propositura de ações civis públicas para a defesa de qualquer interesse, formulando pretensões de caráter nitidamente individual. Alega o autor que a mídia também tem influenciado nessa tomada de posição dos órgãos ministeriais. Na busca de “firmar posição” e “garantir espaços”, alguns representantes do *parquet* propõem ações temerárias que, apesar de o serem, repercutem positivamente nos órgãos de divulgação. Ficando aos leitores e espectadores a impressão de que o Promotor de Justiça, é o titular da chave para a resolução de todos os problemas da sociedade, inclusive os individuais. Afirma que a pressão popular e da imprensa algumas vezes abatem julgadores e influencia doutrinadores, uma vez ser mais fácil e cômodo atuar para platéias do que adotar postura técnico-jurídica que contrarie os desejos e as opiniões dos leigos.

Afirma ainda que atos deste tipo devem ser coibidos pelos representantes ministeriais, tendo em vista que o Ministério Público não é substituto processual da vontade privada e disponível dos indivíduos. Ao contrário, o MP atua em proteção dos interesses sociais, aqueles que alcançam a sociedade como um todo, sendo por isso mesmo indisponíveis por natureza. Sendo essa é a função precípua da instituição.

E, por fim, o autor acrescenta:

O Ministério Público não pode ser débil e temeroso, mas também não pode ser disparado e incongruente. Daí a necessidade de que seus órgãos sejam dotados de serenidade, de técnica jurídica, de imparcialidade, de discricção e humildade no exercício relevante de suas atribuições. A instituição não pode servir de meio para promoção e notoriedade pessoal, mas ao contrário, deve granjear o respeito e a admiração de todos pela lisura, sinceridade e dignidade da atuação de seus membros.¹¹

De não se negar a existência de um outro posicionamento, o qual defende que o Ministério Público estaria autorizado a propor a ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, sem distinguir se se tratariam de interesses disponíveis ou não. Para tanto se fundamentam no art. 21 da Lei nº 7.347/85, acrescentado pelo Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078/90, que estabelece que a ação civil pública aplica-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais. Defendem seu posicionamento afirmando que o referido dispositivo legal não fez qualquer menção a interesses individuais homogêneos disponíveis ou não.

¹¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op.cit., p. 123.

E, por fim, outros sustentam que o Ministério Público é parte legítima para propor ação civil pública em defesa de interesses individuais homogêneos, desde que “configurado a existência do interesse social relevante”.

Como se pode ver, o tema rende, e ainda renderá muita discussão em sede doutrinária e jurisprudencial.

Por oportuno, sobre a provocação do Ministério Público de ressaltar-se que, conforme estabelecido no art. 6º da lei 7.347/85, qualquer pessoa deverá, e servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre os fatos que constituam objeto da ação civil pública e indicando-lhe os elementos de convicção.

O art. 7º por sua vez, dispõe que os juízes e tribunais, no exercício de suas atribuições, que tomarem conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, deverão remeter peças ao Ministério Público para que tome as medidas necessárias.

b) Legitimidade da Administração Direta, Indireta e Fundacional:

A lei 7.347/85 legitima também a União, os Estados e os Municípios, pessoas jurídicas da administração direta para a propositura da ação civil pública ambiental, bem como ações cautelares desta natureza.

Em relação ao Distrito Federal a referida lei não faz qualquer menção, contudo, o art. 82, II do Código de Defesa do Consumidor, de aplicação subsidiária na matéria, reconheceu expressamente sua titularidade para as demandas coletivas.

Tais legitimações decorrem do fato de se tratarem de pessoas que integram a própria federação e, em conseqüência têm interesse na tutela de direitos coletivos e difusos de coletividade que representam. Como integrantes da federação, tais entidades dão dotadas de capacidade de autoadministração, razão pela qual poderão dispor-se, em muitas ocasiões, à proteção dos interesses grupais.

O art. 5º da citada lei, legitima ainda as pessoas jurídicas da administração indireta, quais sejam, as autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Estas pessoas resultam da descentralização institucional ou de serviços, fenômeno administrativo pelo qual uma pessoa da federação transfere a titularidade e a execução de determinado serviço a outra pessoa, permitindo-se a esta certa independência em relação à pessoa criadora, mas sujeitando-a a controle político, financeiro e administrativo por parte desta.

São também legitimadas para propositura da ação civil pública ambiental, as fundações, as quais têm como elemento preponderante o fato de consubstanciarem em patrimônio personalizado com destinação especial, originando-se da manifestação volitiva de um instituidor. De ressaltar que somente as fundações públicas serão legitimadas para propor a ação civil pública e ação cautelar desta natureza

c) Legitimação das Associações:

As associações civis já com um ano regular de vida, que tenham como finalidade estatutária a defesa do meio ambiente, poderão agir em juízo por meio das ações coletivas.

Os sindicatos, por possuírem natureza jurídica de associação civil, também terão legitimidade autônoma para a propositura da ação e condução do processo.

d) Litisconsórcio:

Na preocupação de fortalecer a defesa dos interesses transindividuais, a Lei 7.347/85 não apenas reconheceu a legitimação concorrente, como também facultou aos co-legitimados, na relação processual, sua reunião para o exercício da ação civil pública ambiental.

Trata-se, pois, de litisconsórcio facultativo e unitário, tendo em vista que nenhuma das partes pode recusar a presença da outra no mesmo pólo processual, por terem a mesma causa de pedir e o mesmo pedido, e também porque a sentença de mérito abrangerá todos os litisconsortes, não podendo o juiz decidir de forma diferente para eles.

Pode ocorrer também o litisconsórcio passivo, figurando como réus na ação civil pública, em razão dos danos causados, tanto o responsável direto quanto o indireto, ou ambos.

Será admitido também o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, dos Estados e Federais, na defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos.

De frisar-se que os co-legitimados interessados em participar no processo intentado por outro, aparecerão na relação processual como assistentes litisconsorciais.

2.3 Competência Jurisdicional

À Justiça Federal compete processar e julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, segundo regra estabelecida no art. 109 da CF//88.

Desse modo, a ação civil pública ambiental será processada e julgada pela Justiça Federal quando estiver envolvido o interesse de algum dos entes acima citados.

Acrescenta-se ainda, que também estarão afetos à Justiça Federal as demandas ambientais que envolverem controvérsias decorrentes de trabalho ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional, bem como aquelas que veiculem disputas sobre direitos globais dos indígenas.

Na ocorrência de demandas e conflitos entre Estados ou entre a União e os Estados, inclusive entre as entidades da administração indireta, a competência para processar e julgar a ação civil pública ficará a cargo do Supremo Tribunal Federal.

Nos casos em que não atribuída expressamente a competência da Justiça Federal ou de outro órgão da Justiça Especial, será competente a Justiça Estadual.

2.4 Competência de Foro

Estabelece o art. 2º da Lei 7.347/85 que o foro competente para processar e julgar a ação civil pública é o do local onde ocorreu o dano, cujo juízo terá competência funcional.

Baseia-se tal dispositivo legal na busca da eficiência da implementação ambiental. Sob a alegação de que não só os implementadores situados na área da danosidade têm, como regra, uma adequação psicológica mais acertada, como os elementos probatórios são mais facilmente recolhidos e utilizados.

Por outro lado, sendo estabelecido a competência funcional, nenhum outro órgão poderá tornar-se competente, todos os demais serão absolutamente incompetentes.

Na hipótese do dano ambiental ultrapassar os limites territoriais de uma determinada comarca ou seção judiciária (sendo este último o foro competente na Justiça Federal), para atingir uma ou mais comarcas ou seções judiciárias vizinhas, contíguas ou não, desbordando até, eventualmente, do território do Estado, evidentemente, os juízos de todos esses foros apresentam-se, em princípio, como competentes em caráter concorrente para as ações de responsabilidade civil, já que inegavelmente, são juízos do foro do local do dano, ou, pelo menos, de parte dele.

Havendo concorrência de competências, o juízo onde ocorrer a primeira citação válida será considerado preventivo, tornando-se, desse modo, competente e afastando as demais ações que por ventura vierem a ser intentadas com a mesma causa

de pedir ou mesmo objeto, aplicando-se analogicamente o art. 93 do Código de Defesa do Consumidor.

Sobre o tema em análise, Álvaro Luiz Valery Mirra conclui afirmando:

A análise que vem a ser feita a respeito do tema da competência para o processamento e o julgamento da ação civil pública ambiental evidencia que o legislador brasileiro, preocupado com a efetividade do acesso à tutela jurisdicional para a defesa do meio ambiente, estabeleceu regra específica sobre a matéria no art. 2º da Lei 7.347/85, definindo o foro do local do dano ambiental como o competente, em caráter absoluto, para a demanda. Entendeu-se, com razão, que o órgão jurisdicional que se encontra mais próximo do lugar em que se manifesta a degradação ambiental está em melhores condições de julgar a demanda, pela maior facilidade de obtenção das provas e pelo contato direto com os elementos de convicção e com a realidade vivida e sentida pela coletividade mais imediatamente afetada pelo dano.¹²

2.5 Desistência ou abandono da ação

Estabelece o art. 5º da Lei 7.347/85 que em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

Equivoca-se o legislador quando fala em abandono ou desistência da ação por associação legitimada, dando a entender que somente em relação a estas restará tal possibilidade, sendo que, na realidade, qualquer das outras entidades legitimadas, inclusive o Ministério Público, poderão desistir ou abandonar a ação, pois, ao admitir-se a possibilidade para um, não há como negá-la para os demais co-legitimados.

A seu turno, a lei que disciplina a ação civil pública para a tutela dos interesses difusos e coletivos ligados às pessoas portadoras de deficiência, em seu art. 3º, §6º, apresenta uma melhor redação quando dispõe que, em caso de desistência ou abandono da ação, qualquer dos co-legitimados pode assumir a titularidade ativa.

Na hipótese do Ministério Público desistir da ação ou ainda recusar-se a assumí-la em caso de desistência por parte de um dos co-legitimados ativos, tem-se entendido, por analogia ao sistema de controle de não-propositura da ação, ser exigível do órgão ministerial a homologação Conselho Superior, que, caso discorde dos posicionamentos adotados, designará outro representante ministerial para officiar no feito.

Caso o juiz não concorde com a desistência da ação civil pública pelo Ministério Público, outro caminho não há senão a interposição de recurso à superior instância.

¹² MIRRA, Álvaro Luiz Valery. MILARÉ, Édís (Coordenador da Obra) op. cit., p. 82.

2.6 O Inquérito Civil

Trata-se o inquérito civil de um eficiente instrumento de investigação no âmbito civil. Através dele podem ser realizadas atividades investigativas preparatórias com o escopo de propiciar ao Ministério Público a colheita de provas necessárias para uma eventual propositura da ação civil pública. Tem como objeto mediato a colheita de elementos que possam respaldar a ação civil pública.

Através dele o Ministério Público procede à apuração do fato que dispõe sobre o interesse indisponível sob tutela, trazendo ao procedimento tudo quanto com ele se relacione, como depoimentos, documentos, exames perícias, enfim todos os elementos necessários à formação de seu convencimento.

Seu objeto imediato é a seqüência encadeada de atos e atividades formalizadas para levar o convencimento o representante ministerial ou para propor a ação civil pública ou para arquivar o procedimento.

Possui natureza inquisitorial, e não vigora, durante o seu trâmite, os princípios do contraditório e da ampla defesa, tendo em vista se tratar de um procedimento voltado à apuração dos fatos para embasar futura e eventual ação judicial.

Somente o Ministério Público é legitimado para instaurar o inquérito civil, e este tramitará sob seu controle.

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho

Trata-se de procedimento-meio, bem assemelhado ao conhecido inquérito policial. Igualam-se no que toca ao objeto mediato, porquanto em ambos se coligem elementos probatórios de preparação para uma futura ação, mas distinguem-se pelo objeto imediato. Enquanto o inquérito policial tem como escopo a obtenção de indícios para a ação penal, o inquérito civil se destina a colher elementos para dar escora à ação civil pública.¹³

São conferidos ao *Parquet*, além de todos os demais atos de natureza instrutória, próprios à atividade inquisitorial, os poderes instrutórios da notificação, requisição, inspeção, vistoria e diligência investigatória.

A notificação objetiva a colheita de depoimentos ou ainda a obtenção de esclarecimentos a respeito do fato em investigação. A ausência injustificada do notificado pode acarretar sua condução coercitiva pela Polícia Militar ou Civil.

As requisições por sua vez, podem ser dirigidas pelo órgão do Ministério Público a qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, exigindo informações, exames, perícias e documentos. O desatendimento das citadas requisições

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. op.cit., p. 224.

pode sujeitar o destinatário da ordem às sanções previstas no art. 10 da Lei 7.347/85, ou ainda às do art. 319 (prevaricação) e 330 (desobediência) do Código Penal.

As inspeções, vistorias e diligências investigatórias poderão ser realizadas junto a autoridades, órgãos e entidades públicas, da administração direta, indireta e fundacional.

O art. 8º, §2º, da lei 7.347/85 estabelece ainda que nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação. O efeito, neste caso, será o de que a ação poderá ser proposta desacompanhada desse elemento, cabendo ao juiz requisita-los oportunamente.

Estará concluído o inquérito civil com a propositura da ação civil pública, ou como seu arquivamento, sendo que neste último caso, não havendo elementos suficientes para a propositura da ação civil, o órgão do Ministério Público realizará uma promoção de arquivamento que deverá ser submetido à apreciação do Conselho Superior do Ministério Público.

Finalizando, vale transcrever a pertinente opinião de Antônio Augusto Mello de Camargo Ferraz, o qual afirma: “Sem o Ministério Público e sem o inquérito civil, a ação civil pública corria o risco de se tornar letra morta, como tantas outras, ou, quando não, teria tido repercussão muito mais discreta do que de fato vem tendo.”¹⁴

2.7 O Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta

Outro importante instrumento voltado para a tutela dos direitos e interesses transindividuais é o termo de ajustamento de conduta.

Tal medida foi introduzida através do Código de Defesa do Consumidor, o qual, em seu art. 113 determinou que fosse acrescentado um novo parágrafo, o 6º, ao art. 5º da Lei que disciplina a ação civil pública (lei 7.347/85), estabelecendo que órgãos públicos poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terão eficácia de título executivo extrajudicial.

Apesar dos interesses e direitos transindividuais impedirem, em tese, a transação, em casos onde a agressão iminente ou consumada, em que o agente concorda em adequar-se à lei ou em reparar o dano, é com certeza mais viável um acordo do que embrenhar-se em um atribulado aparelho judiciário.

¹⁴ FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. MILARÉ, Édís (Coordenador da Obra) Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/1985 – 15 anos. 2ª Edição. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2002, p.87.

Principalmente em se falando em danos ambientais, o compromisso de ajustamento de conduta não pode jamais ser descartado.

No ajustamento de conduta ambiental será objeto de transação a forma de adoção das medidas destinadas à recuperação dos recursos ambientais agredidos, bem como o estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo agente, de forma que o meio ambiente seja preservado de futuras agressões.

Por possuir natureza jurídica de transação, que é o modo de extinção de obrigações litigiosas, mediante concessões recíprocas das partes, o termo de compromisso, no que couber, deverá obedecer as regras da transação tal como previsto no Direito Civil. Sendo plenamente aplicáveis o sistema de nulidade parcial e total, a interpretação restritiva, o efeito da coisa julgada entre as partes e sua rescindibilidade.

Tal qual como um contrato, o termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental impõe normalmente, um conjunto de obrigações negativas ou positivas, implicando a obediência de todos os princípios e regras aplicáveis aos contratos.

É dado também ao compromisso a eficácia de título executivo extrajudicial, implicando a previsão de obrigação certa quanto à sua existência, e determinada quanto ao seu objeto, como manda a lei civil em seu art. 1.533 do Código Civil.

Quanto aos legitimados para firmar e aceitar o termo de ajustamento de conduta, todos aqueles autorizados a propor a ação civil pública têm legitimidade, com exceção das associações.

Têm-se entendido que o compromisso firmado por qualquer dos co-legitimados que não o Ministério Público, deve por este ser ratificado, a fim de fiscalizar a proteção dos interesses envolvidos.

O compromisso tomado nos autos do inquérito civil pelo órgão do Ministério Público enseja seu arquivamento, que deverá ser homologado ou não pelo Conselho Superior do Ministério Público.

Por fim, vale ressaltar o posicionamento de Édis Milaré, o qual, sobre o assunto, pontifica:

Há vantagens do ajustamento de conduta em relação ao processo judicial representado pela ação civil pública. Portanto, antes de se lançar mão de tão desgastante, caro e difícil solução para o conflito ambiental, deve-se buscar a via de negociação, por meio da qual todos encontrarão seus lugares e ao final do processo sairão muito mais fortalecidos do que fossem obrigados a obedecer um comando frio e inexorável de uma sentença.¹⁵

¹⁵ MILARÉ, Édis. op. cit., p.139.

2.8 Coisa Julgada

Como bem ensina Ada Pellegrini Grinover, Antônio Carlos de Araújo Cintra e Cândido Rangel Dinamarco, ocorre a coisa julgada quando “a sentença não mais suscetível de reforma por meio de recursos transita em julgado, tornando-se imutável dentro do processo”.¹⁶

Por tutelar a ação civil pública interesses de maior relevância que os meramente individuais disponíveis, a sentença nela proferida produz efeitos que se projetam em relação a todos, faz coisa julgada *erga omnes*.

Em relação da extensão da coisa julgada, estabelece o art. 16 da Lei 7.347/85 que a sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova.

2.9 Execução do Julgado

Sobre a legitimidade executória a Lei 7.347/85 expressamente estabeleceu em seu art. 15 que, decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, quem deverá fazê-lo é o Ministério Público, facultado igual legitimidade aos demais autorizados a propor a ação civil pública.

Muito bem esclarece tal dispositivo Édis Milaré, que averba:

Bem por isso, por veicular a ação de tutela do ambiente interesse vital para a comunidade, há que se entender que a inércia de qualquer co-legitimado que se tenha sagrado vencedor na demanda – e não apenas a da “associação autora”, como está na lei – autoriza os demais a precipitar a execução.¹⁷

De salientar que enquanto a alguns é facultado deflagrar a execução da sentença condenatória da ação civil pública, para o Ministério Público é dever funcional, sem qualquer possibilidade de discussão.

Cumprе ressaltar, por derradeiro, que medidas antecipatórias ou cautelares podem ser adotadas a qualquer tempo, objetivando garantir o resultado final da ação de conhecimento.

¹⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 20ª Edição. Ed. Malheiros: 2004, p. 306.

¹⁷ MILARÉ, Édis. op. cit., p. 255.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto a temática ambiental ocupa atualmente posição de prioridade em problemas que assombram a humanidade.

Para resolução dos problemas ambientais faz-se necessário a criação de uma mentalidade que envolva a sociedade e Poder Público, a fim de coibir as agressões inconseqüentes e continuadas ao meio ambiente, o que só pode ser alcançado através de adequada educação ambiental e por meio da criação de instrumentos legais capazes de prevenir e reparar os danos causados ao a ambiente.

A Ação Civil Pública é um destes instrumentos. Ao completar seus quase vinte anos, o referido instrumento de tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, recebe elogios de toda a doutrina especializada em Direito Ambiental, bem como de toda sociedade, que passa a enxergar no Ministério Público, um dos co-legitimados mais atuantes, um protetor jurídico do meio ambiente e dos demais objetos tutelados pela ação civil pública.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 4º Edição. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2000.

CARVALHO, Carlos Gomes. *Introdução ao Direito Ambiental*. Editora Verde-Pantanal: Cuibá, 1990.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Ação Civil Pública. Comentários por artigos*. 3ª Edição. Ed. Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2001.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Responsabilidade Civil*. 2ª Edição. Ed. Malheiros: São Paulo, 2000.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 20ª Edição. Ed. Malheiros: 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 8ª Edição. Ed. Malheiros, 2000.

MILARÉ, Édís. *Ação Civil Pública. Lei nº 7.347/85 – 15 anos*. 2ª Edição. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2002.

_____. *Direito do Ambiente*. Editora Revista dos Tribunais: São Paulo, 2000.

VENOZA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil. Responsabilidade Civil*. 3ª Edição. Ed. Atlas: São Paulo, 2003.