

PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO OBJETIVO ESPECÍFICO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Josyane Mansano ^(*)

Gisele Lopes de Oliveir ^(**)

SUMARIO:

1 Introdução. 2 Aspectos controvertidos da Ação Civil Pública. 3 Caracterização do interesse ambiental e do consumidor para Ação Civil Pública. 4 A proteção ambiental como objeto específico da Ação Civil Pública. 5 Legitimidade para propor Ação Civil Pública Ambiental. 6 Conclusão. 7 Referências.

RESUMO

Este artigo analisa as principais características da Lei da Ação Civil Pública, com ênfase em suas particularidades a fim de promover um conhecimento mais específico sobre o tema, em especial alguns pontos controvertidos ainda existentes. Passados pouco mais de dezessete anos da implementação da Lei nº7.347 de 24 de julho de 1985, se verificam grandes progressos e benefícios em favor dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Não é o mesmo que dizer que os

^(*) Mestranda em Direito pela Universidade de Marília . Integrante do Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente e Desenvolvimento Social”/CNPq. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Advogada e docente em Maringá-Pr. E-mail de referencia: mariadefatimaribeiro@uol.com.br

^(**) Mestranda em Direito pela Universidade de Marília . Integrante do Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente e Desenvolvimento Social”/CNPq. Especialista em Direito Civil e Processo Civil. Advogada em Marília-SP.

objetivos todos estão sendo alcançados. Há ainda muito por fazer.

Palavras-chave: Ação Civil Pública. Meio ambiente. Proteção ambiental.

ABSTRACT

This article examines the main features of the Law of Public Civil Action, with emphasis on its merits in order to promote a more specific knowledge on the subject, especially some controversial points still exist. A little more than seventeen years of implementation of Law No. 7347 of July 24, 1985, there have been major advances and benefits for the rights or interests, collective and homogeneous. Not to say that all the objectives are being achieved. There is still much to do.

Keywords: Public Civil Action.

1 INTRODUÇÃO

A Ação Civil Pública apresenta-se como um marco para o direito processual civil na medida em que se colocou como instrumento de aplicação de um sem-número de normas positivas no ordenamento jurídico pátrio, até então engessadas pela falta dos mecanismos processuais adequados.

É disciplinada pela Lei nº7.347, de 24 de julho de 1985 e trata-se de um instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, a ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e por infrações da ordem econômica, protegendo desta forma, os interesses difusos da sociedade. A Lei nº8.078/90 veio alargá-lo ao incluir em seu objeto de atuação, por força da interação que se estabeleceu entre os dois dispositivos, a guarda dos interesses individuais homogêneos previstos em seu art. 81, parágrafo único, inciso III.

A Ação Civil Pública é também prevista na Constituição Federal Brasileira e leis infraconstitucionais, podendo-se valer da mesma o

Ministério Público e outras entidades legitimadas para a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, não podendo ser utilizada para defesa de direitos e interesses puramente privados e disponíveis. Mesmo não sendo o autor da Ação Civil Pública, o Ministério Público deverá nela intervir como fiscal da lei, sendo que, no caso de sentença de uma Ação Civil Pública interposta pelos demais legitimados e transcorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, e os seus autores não promoverem a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público.

Possui “status constitucional”, pois a Constituição Federal coloca a sua propositura como função institucional do Ministério Público, nos termos do art. 129, incisos II e III da Constituição Federal de 1988.

O rol de entidades que tem legitimidade para propor a Ação Civil Pública encontra-se disposto no art. 5º da Lei nº 7.347/85, a saber: o Ministério Público, Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedade de economia mista, as associações que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano, bem como, que esteja inclusa entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Neste último caso de legitimação, poderá, o requisito da pré-constituição ser dispensado pelo juiz, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

A Ação Civil Pública surgiu como solução para as demandas da sociedade de massa, em proteção aos interesses difusos, coletivos individuais homogêneos, tendo uma característica de extrema participação popular pela co-legitimação elencada pela própria lei, tratando-se de um valioso instrumento de cidadania.

2 ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Conforme já exposto, a lei relaciona os seguintes legitimados à propositura da Ação Civil Pública, notadamente o Ministério Público, a União, os Estados-membros, os Municípios, o Distrito Federal, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações, órgãos

públicos ainda que sem personalidade jurídica, mas destinados à defesa do respectivo interesse transindividual e, por fim, as associações civis.

Diante do rol trazido pela Lei nº 7.347/85 algumas indagações se fazem pertinentes. Entre elas a legitimação de todos os entes destacados pela lei, ou seja, todos eles agem em nome próprio, em defesa dos interesses do grupo, classe ou categoria de lesados? Qual seria a natureza jurídica dessa legitimação?

Conforme entendimento de Motauri Ciochetti de Souza ao qual compartilhamos, a tutela para a defesa dos interesses difusos e coletivos legalmente previstos no art. 5º da Lei de Ação Civil Pública é ordinária, nos termos do citado artigo, emprestando-lhe a doutrina o nome de *autônoma para condução do processo*, sendo certo que, a referida autonomia seria com relação à independência que o instituto mantém com o direito material.¹

Temos que o art. 6º do Código de Processo Civil estabelece duas naturezas jurídicas para a legitimação, a ordinária, quando o portador do direito pretendido é o mesmo que requer este, ou ainda, a extraordinária, quando terceiro demanda direito alheio em nome próprio.

No caso da Ação Civil Pública, quando a mesma tem como objeto interesses difusos e coletivos, há, por sua natureza, uma impossibilidade de individualização do detentor do direito violado, ou seja, o mesmo é de todos em uma coletividade, não pertencendo a ninguém de forma individual. Contudo, pela natureza do interesse, todos são detentores do mesmo, assim, não há que se falar em legitimidade extraordinária. Esta seria a exceção, e no caso da Ação Civil Pública, a natureza do seu objeto faz com que a coletividade como detentora do objeto seja a regra.

Contudo, vale ressaltar que, no caso da Ação Civil Pública para defesa de interesses homogêneos, pela própria identificação do sujeito de direitos de referido interesse, temos que a mesma é extraordinária, ou seja, sendo possível a identificação do sujeito, ocorre a substituição processual dos lesados por algum dos co-legitimados.

Outro ponto de destaque que traz certa polêmica entre os estudiosos refere-se ao objeto da Ação Civil Pública.

Assim, pode constituir objeto da Ação Civil Pública ou coletiva a defesa dos seguintes bens e interesses: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, ordem econômica e economia popular, ordem

¹ SOUZA, Motauri Ciochetti. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 68.

urbanística, e por fim, qualquer outro interesse difuso, coletivo ou individual homogêneo. A esse rol taxativo, podemos acrescentar ainda a defesa coletiva da pessoa com deficiência (Lei nº 7.853/89), dos investidores do mercado de valores mobiliários (Lei nº 7.913/89), das crianças e adolescentes (ECA, art. 210, V), dos idosos (Lei nº 10.741/03), entre outros.

A controvérsia sob o objeto da Ação Civil Pública surge com a restrição imposta por Medida Provisória (MP nº 2.180-35, de 2001) expressa no parágrafo único do art. 1º da Lei de Ação Civil Pública que limita a propositura da Ação Civil Pública para veiculação de pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de garantia por Tempo de Serviço – F.G.T.S. e ainda outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Assim, caberia ao legislador limitar o acesso ao Judiciário, tanto individualmente como coletivamente, atentando-se para que o art. 5º da Constituição Federal tutela referidos interesses? Há entendimentos de que seria inconstitucional a limitação trazida pelo parágrafo único da Lei de Ação Civil Pública, pois não poderia o legislador ordinário proibir o acesso coletivo à jurisdição.

Nesse ínterim, novos questionamentos surgem a respeito do objeto da Ação Civil Pública, entre eles, só interesses transindividuais poderiam ser objeto de Ação Civil Pública? Embora a Ação Civil Pública de que cuida a Lei nº 7.347/85 objetive apenas a defesa dos interesses transindividuais, temos que sob o aspecto doutrinário, podem ter objeto mais amplo. Assim, existe a hipótese, conforme asseverado por Motauri Cuiocchetti de Souza, que os interesses individuais poderão ser diretamente tutelados por meio de Ação Civil Pública quando esta for à forma para que, indiretamente, se defenda um interesse difuso ou coletivo, ou seja, algumas vezes a única forma de defesa do interesse difuso se dá mediante a defesa imediata de um direito pertencente a um indivíduo.² Outro questionamento trata da questão de que um ato discricionário poderá ser impugnado por meio de Ação Civil Pública. Nesse sentido, temos que em tese, referidos atos estão excluídos da análise jurisdicional, pois só o administrador aquilata o mérito do ato administrativo, contudo, alguns atos não estão imunes, como nos aspectos de competência e legalidade, no tocante à sua fundamentação, quando eivado de desvio de poder ou de finalidade, quando, ainda que discricionários, vierem em desconformidade com a

² SOUZA, Motauri Cuiocchetti. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 41.

motivação, nos aspectos de eficiência, moralidade, abuso de poder ou desvio de razoabilidade. Quanto ao pedido de inconstitucionalidade de uma lei poder ser causa de pedir de uma Ação Civil Pública, a jurisprudência tem entendido que não há possibilidade, pois, resultaria na indevida substituição ao controle concentrado de inconstitucionalidade por meio de ação própria a ser ajuizada diretamente nos tribunais. Outro questionamento sempre presente e objeto de decisão perante o Supremo Tribunal Federal é se pode utilizar a Ação Civil Pública para defesa dos contribuintes. Entende o Ministério Público que não poderá ter negado seu acesso a jurisdição por legislação ordinária, entendendo que a limitação em comento só deverá ser respeitada quando haja intenção de através de uma Ação Civil Pública suprimir toda e qualquer eficácia *erga omnes* de uma lei, em caráter tributário ou não, porque aí se estaria usando a Ação Civil Pública como indevido sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade. Posição hoje dominante junto ao Supremo Tribunal Federal é que, quando não se estivesse discutindo a cobrança/isenção individualizada de um tributo e sim o prejuízo ao patrimônio público, ao erário, melhor esclarecendo, com conseqüências sociais de grande vulto, haveria a legitimidade do Ministério Público por meio da Ação Civil Pública a se manifestar em casos de ordem tributária.

As regras de competência para Ação Civil Pública, em tese, é a de que a ação deverá ser proposta no local que ocorreu o dano ou poderá ocorrer, prevendo assim, os casos das ações preventivas. Justifica-se referida fixação, pois, haverá a facilidade de obtenção de provas testemunhais e realização de perícias que se fizerem necessárias para comprovação do dano, no dizer de Motauri Cuiocchetti de Souza³, resguardando de forma mais efetiva os interesses da comunidade que serve. Porém, se a União, suas autarquias e empresas públicas forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, a causa deverá ocorrer perante os juízes federais e o foro será o do Distrito Federal ou o da Capital do Estado, como determina a Constituição Federal em seu art. 109, inciso I.

Sua competência para processamento é de natureza funcional, portanto, absoluta e improrrogável.

Concluindo ainda Motauri Cuiocchetti de Souza que: “Temos assim que a competência para o julgamento de ação civil pública é formada por

³ SOUZA, Motauri Ciochetti. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 52.

um critério composto: ela é, pela literalidade da lei, *territorial-funcional*.”⁴ (grifo do autor)

Quanto ao processo da Ação Civil Pública é o ordinário e comum do Código de Processo Civil, com a particularidade de admitir medida liminar suspensiva da atividade do réu, quando pedida na inicial, desde que ocorram o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Nos termos do art. 12 da Lei da Ação Civil Pública: “Poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo.”⁵

Desde que haja risco de perecimento do direito, há a possibilidade de pedido de liminar em Ações Cíveis Públicas. Contudo, assinala Hely Lopes Meirelles⁶, que a medida liminar não poderá esgotar, no todo ou em parte, o objeto da ação e só poderá ser concedida após a oitiva do representante judicial da pessoa jurídica de Direito Público, cabendo agravo dessa liminar, interposto pelo réu, bem como pedido de suspensão ao Presidente do Tribunal competente para conhecer do respectivo recurso, cabendo ainda se necessário ao Presidente do Tribunal ouvir, previamente, o autor e o Ministério Público. Do despacho concessivo da liminar cabe agravo regimental para uma das Câmaras ou Turmas Julgadoras, no prazo de cinco dias da sua publicação.

Contudo, nessa mesma toada, o art. 84 (e seus parágrafos) da Lei nº 8.078/90, aplicável ao caso por força da conjugação dos arts. 21 da Lei de Ação Civil Pública e 90 do Código de Defesa do Consumidor estabelecem objetivamente a possibilidade de, em ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz conceder a tutela específica da obrigação ou determinação de providências que assegurem o resultado prático equivalente do adimplemento.

Desta forma, houve a introdução na sistemática da Ação Civil Pública da concessão liminar da tutela nos termos do art. 84, §3º do Código de Defesa do Consumidor, contudo, no caso em apreço, tendo em vista os interesses tutelados, contenta-se a lei com somente a presença do *fumus boni juris* e *periculum in mora*.

⁴ SOUZA, Motauro Ciochetti. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p. 52.

⁵ BRASIL, Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm. Acesso em: 29 maio de 2011.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Mandado de Segurança. 26 ed. atual.. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 179.

Enquanto as indenizações decorrentes de lesões a interesses individuais homogêneos podem ser qualificadas e o proveito patrimonial acaso obtido pode ser partilhado entre os integrantes do grupo, já os danos decorrentes de lesões a interesses difusos e coletivos versam objeto indivisível não é tratado da mesma forma. Para solucionar tal avença, a Lei de Ação Civil Pública em seu art. 13 e o Código de Defesa do Consumidor em seus arts. 97-100 estabeleceram que, tratando-se de lesão a interesses individuais homogêneos, o produto da indenização será dividido entre os lesados ou sucessores; mas, tratando-se de lesão a interesses indivisíveis (difusos ou coletivos) o produto da indenização irá para um fundo fluido, a ser aplicado em consonância com as decisões de um Conselho gestor, de maneira flexível, mas voltado primordialmente à reparação de danos que lhe deram origem.

Sendo a coisa julgada o fenômeno que tornam imutáveis o efeito da sentença, na Ação Civil Pública referido instituto tem particularidades que trazem um especial tratamento ao mesmo.

Inicialmente o instituto da coisa julgada foi tratado pelo art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que em sua formação original dispunha que os efeitos da sentença fariam coisa julgada *erga omnes*, exceto na hipótese de improcedência da demanda por insuficiência de provas. Posteriormente, o art. 103 do Código de Defesa do Consumidor procedeu tratamento diverso ao tema, de forma mais minuciosa.

Pela análise do citado art. 103 do Código de Defesa do Consumidor podemos concluir, seguindo o pensamento de Motaui Ciochetti de Souza⁷, pelos seguintes fatos: primeiramente, pertencendo os direitos difusos a um número indeterminado de pessoas, os efeitos da coisa julgada beneficiarão qualquer terceiro; em sede de interesses coletivos, a situação é distinta, pois, as pessoas lesadas são determináveis, o que leva a conclusão de que os efeitos da coisa julgada serão *ultra partes*, somente trazendo benefícios individuais aos integrantes do grupo, categoria ou classe tutelada na Ação Civil Pública no caso de não terem intentado ações individuais ou acaso tenham, solicitado a suspensão do andamento da mesma no prazo de trinta dias da data da ciência da Ação Civil Pública interposta; por fim, no caso de sentença que julgue procedente Ação Civil Pública de interesses individuais homogêneos, a coisa julgada terá eficácia *erga omnes*, beneficiando todas as vítimas e sucessores conforme disposto em artigo.

⁷ SOUZA, Motaui Ciochetti. Ação Civil Pública e Inquérito Civil. 4ª ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2011, p.141-142.

3 CARACTERIZAÇÃO DO INTERESSE AMBIENTAL E DO CONSUMIDOR PARA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Os vários estudos sobre a questão do acesso coletivo à justiça sempre põem em destaque dois tipos de conflitos que, melhor que nenhum outro representa a massificação dos litígios: os conflitos ambientais e de consumo.

Tanto no Direito Ambiental, como no Direito do Consumidor, a questão do acesso à justiça ocupa posição de destaque. Sob o mandamento de que os princípios individualísticos do século passado devem ser esquecidos, quando se trata de solucionar conflitos de meio ambiente e de consumo, transformando-se as pequenas injustiças pulverizadas em danos supraindividuais, com a conseqüente conscientização dos indivíduos de que, na posição de vítimas, sofrem como grupo ou conjunto e não como unidades isoladas e que qualquer possibilidade de mudança passa, inevitavelmente pela sua organização.

Ao contrário do que sucede com certas categorias tradicionais de interesses e direitos, como os decorrentes de relações creditícias em geral, o meio ambiente e o consumo, aquele mais que este, dão origem, costumeiramente, ao lado de conflitos individuais, a litígios exclusiva ou preponderantemente supraindividuais. Não se pense, com isso, que os interesses do consumidor e do meio ambiente sejam, em essência, idênticos. Ao revés, a situação jurídica substancial do consumidor é diversa da do usuário ambiental;

Na lição oportuna de René Ariel Dotti, "o meio ambiente e o consumidor se transformaram em múltiplos objetivos materiais contra os quais a avidez do lucro, a indiferença para com os valores fundamentais do homem e da natureza e o desprezo para com as obras do espírito se lançaram de maneira contínua e asfixiante".⁸

No plano mais amplo da teoria do Direito do Consumidor, pode-se dizer que o próprio conceito de consumidor é difuso, manifestando-se como uma qualidade subjetiva que pertence a todos, seja empregador, empregado, cidadão, fabricante, produtor, distribuidor, profissional, rico ou

⁸ DOTTI, René Ariel. A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. *in Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ed. especial, Ação Civil Pública (Tutela dos Interesses Difusos)*, 1986, p. 70.

pobre. O interesse do consumidor como tal não coincide, inevitavelmente, com o interesse do sujeito ou cidadão: este, realmente, como sempre pregado pelo processo tradicional, é titular de interesse individual, dele decorrendo prejuízo também individual, que, a sua vez, é cobrado por remédios individuais.

Quanto ao meio ambiente, diz-se, é o interesse difuso por excelência.

Realmente, a quem pertence o ar que respiramos a biodiversidade, os ecossistemas protegidos, as belezas naturais, a sobrevivência das espécies? Anota Édís Milaré, atento ao plano substantivo do objeto tutelado, que o meio ambiente "é um bem público, de uso comum de todo povo. Não pertence ele a ninguém em particular, mas pertence a todos. Toda a coletividade tem interesse em preservá-lo".⁹

São direitos e interesses difusos. A característica destes direitos é pertencer, ao mesmo tempo, a todos os consumidores em geral e a nenhum em particular. Entre os interesses individuais e os difusos há categorias intermediárias de interesses, localizadas em um grupo mais ou menos amplo de consumidores, sendo que seus titulares estão identificados ou são identificáveis. Sua percepção já não é difusa, nem puramente individual, mas sim coletiva "*stricto sensu*" ou individual homogênea.

Tal raciocínio, contudo, não deve esquecer que o meio ambiente tem, ao lado da perspectiva difusa, repercussões coletivas "*stricto sensu*", individuais homogêneas e mesmo exclusivamente individuais e públicas.

Isso leva então a uma relação de difusidade, onde certos interesses e direitos têm ocorrência localizada, quer em um consumidor individualizado, quer em um grupo de consumidores claramente identificável. Sua percepção já não é difusa, mas sim coletiva "*stricto sensu*" ou individual (homogênea ou não), embora, por vezes, decorra do mesmo "fato de consumo".

Assim, p. ex., uma atividade poluidora pode causar danos ao meio ambiente em geral (contaminação do ar, extinção de espécies, chuva ácida), ao meio ambiente do trabalho (afetando os trabalhadores da empresa emissora, todos filiados ao sindicato local) e a indivíduos particularizados (diminuição da produção leiteira ou degradação do patrimônio imobiliário dos vizinhos da fonte poluidora).

No plano da teoria processual, há interesses caracterizados por uma extremada difusidade, que, exemplificativamente, manifesta-se ora em função da exigência de padrões mínimos de qualidade para produtos e

⁹ MILARÉ, Edis. A ação civil pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 27.

serviços (segurança, particularmente), ora em relação à veracidade das mensagens publicitárias.

Partindo da premissa de que a Constituição Brasileira de 1988 elenca no rol dos direitos fundamentais a garantia e acesso à justiça, esta garantia se consolidou ainda mais com a aprovação do Código de Defesa do Consumidor dois anos depois da CF/88.

E é por força do art. 117¹⁰ do Código de Defesa do Consumidor, atendendo a esta ordem jurídica justa, que se vê aplicada na esfera consumerista a Ação Civil Pública.

Assim, o cidadão passa a ter consciência de seus direitos, bem como das formas de exercê-lo.

A Ação Civil Pública além de ser um instrumento processual para a defesa dos interesses consumeristas, é também instrumento de defesa meta individuais relativos ao meio ambiente, bens e direitos de valor histórico, turístico, artístico, estético, paisagístico, mais recentemente, também dos interesses de deficientes físicos, investidores do mercado de capitais e direitos fundamentais das crianças e dos adolescentes; ou seja, a ação civil pública ampara aos que interessam não exclusivamente a um indivíduo, mas a toda a coletividade, esses interesses meta ou transindividuais desdobram-se em direitos difuso, coletivo e individuais homogêneos.

Como ensina Paulo Roberto Pereira de Souza ¹¹: “a tutela dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos exigiu do jurista uma atitude criativa, que encontrou na elaboração de um microssistema uma resposta adequada para a especificidade e peculiaridade da tutela objetivada por tais direitos.”

Esse microssistema é um conjunto de princípios e regras próprios, diferenciados do direito tradicional. O mesmo autor ¹² ainda elenca que: “a partir do tratamento dado aos direitos difusos e coletivos pela Constituição, podemos falar na construção do microssistema.”

A Constituição Federal de 1988 muito inovou, trazendo uma visão moderna do processo, resgatando a noção de acesso a justiça, permitiu com

¹⁰ Art. 117. Acrescente-se à Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, o seguinte dispositivo, renumerando-se os seguintes: "Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor".

¹¹ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. *In Aspectos processuais do direito ambiental*. Coord. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas. Florianópolis. Forense Universitária: 2003, p. 235.

¹² SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. *In Aspectos processuais do direito ambiental*. Coord. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas. Florianópolis. Forense Universitária: 2003, p. 235.

isso que a tutela do consumidor, bem como do meio ambiente, passaram a dominar a seara jurídica.

A Ação Civil Pública, assim como a Ação Popular e o Mandado de Segurança são instrumentos especiais, de tal maneira que o procedimento ágil e legitimidade extraordinária, visam corrigir problemas sociais anteriormente desamparados, devido aos empecilhos das técnicas clássicas do processo civil.

A respeito da matéria tem-se a lição de Candido Rangel Dinamarco:

A liberdade das formas, deixada ao juiz entre parâmetros razoavelmente definidos e mediante certas garantias fundamentais aos litigantes é que, hoje, caracteriza os procedimentos mais adiantados. Não é enrijecendo as exigências formais, num fetichismo à forma que se asseguram direitos; ao contrario, o formalismo obcecado e irracional é fator de empobrecimento do processo e cegueira para os seus fins.¹³

Essa liberdade de formas fez com que a Ação Civil Pública operasse como um remédio especial, destinado à defesa de interesses coletivos e difusos da sociedade que por sua vez, juntamente à ação popular e ao mandado de segurança constituem os instrumentos processuais mais modernos que são destinados à defesa do indivíduo contra o poder público ou da sociedade globalmente considerada.

Dada a relevância do tema, esses remédios desprenderam-se da técnica clássica do direito processual civil. A Ação Civil Pública, por sua vez, é um remédio que possui um procedimento mais ágil, admitindo legitimidade extraordinária, substituição processual e produzindo efeitos de sentença e coisa julgada “*erga omnes*”¹⁴ e “*ultra partes*”, na tutela coletiva de direitos.

Dado que a Constituição Federal de 1988 trata da proteção ambiental, considerado como direitos de terceira geração, estes direitos transindividuais, que possibilitam a todos os cidadãos um meio ambiente ecologicamente equilibrado, criou-se assim um novo direito, ligando

¹³ DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 1987, p. 180.

¹⁴ A expressão *erga omnes*, é comumente usada no meio jurídico para indicar que os efeitos de algum ato ou lei atingem todos os indivíduos de uma determinada população para o direito nacional.

peças indeterminadas, que, ao mesmo tempo, são titulares de um direito indisponível, em razão da indivisibilidade de seu objeto.

O fundamento material da tutela jurisdicional do meio ambiente é encontrado no art. 225 da Constituição Federal, bem como na Lei nº6.938/81. Nesses textos é possível conceituar meio ambiente, degradação da qualidade ambiental, poluidor e recurso ambiental.

Assim, tem-se que a vida é o bem jurídico tutelado, propondo não somente o direito à vida, mas inclusive a amparando para que se tenha qualidade para a mesma. Segundo Paulo Roberto Pereira de Souza¹⁵: “o texto constitucional garante a todos os habitantes deste país, às gerações atuais e às futuras, o direito à vida com qualidade. O bem jurídico tutelado é mais que simplesmente direito à vida, mas sim a sã qualidade de vida, ou seja, o bem-estar.”

Disso concluir que sua importância é tão significativa que torna possível por um lado, um direito, e por outro, um dever, seja ele do cidadão, da sociedade ou do próprio Estado. Na verdade, é um fenômeno ao mesmo tempo preocupante, em razão da questão ambiental ser muito complexa, pois muitas vezes, envolve o poder econômico e político. Entretanto, é dinâmico e transformador haja vista proporcionar uma reflexão a preservação não só para a geração atual, mas também, às gerações futuras.

Assim, levando-se em consideração a importância de se preservar o meio ambiente, seja ele natural, ou aquele que o homem interveio, propõe-se a análise do instituto, cuja dimensão se revela inequívoca, na medida em que, o crescimento desordenado, a inoperância dos órgãos públicos, com carência de recursos humanos, ou a falta de equipamentos para fiscalização, como também, a falta de consciência ecológica agregada a um desenvolvimento perverso, ainda, sem um planejamento fundamentado no desenvolvimento sustentável; entre outras questões sociais, faz-se necessária a reflexão sobre um notável instrumento jurídico como este.

Tal é a necessidade de pesquisar sobre meios jurídicos que possibilitem a tutela ambiental, que o trabalho proposto deverá ser analisado, pois, o direito ambiental é um dos ramos mais recentes no meio jurídico, muito embora, sua legislação está bastante atualizada, e sua aplicação ainda se encontra ineficaz face os inúmeros casos de lesão ao

¹⁵ SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. *In Aspectos processuais do direito ambiental*. Coord. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas. Florianópolis. Forense Universitária: 2003, p. 244.

meio ambiente, principalmente ao natural que por muitas vezes, o dano é irreversível.

Diretamente enlaçado à natureza supraindividual dos interesses e direitos ambientais e do consumidor está o problema do acesso à justiça.

Nessas áreas, os sujeitos titulares, normalmente, como decorrência da transindividualidade de seu interesse ou direito, entre outros fatores, não buscam a tutela formalmente assegurada.

No âmbito do Direito do Consumidor, afirmamos em outro momento que a popularização do tema tem ocorrido para com o desenvolvimento da teoria dos interesses supraindividuais. Hoje, não se fala em tutela do consumidor sem que se mencione - até para ressaltar sua importância e complexidade - a metaindividualidade de seus interesses.

Não basta, em síntese, resguardar o consumidor mediante regras substantivas; sem a facilitação do exercício de seus direitos (= acesso à justiça), o arcabouço protetório material pode virar letra morta; esse casamento (direitos efetivos-implementação eficiente), verdadeiro objetivo do Direito, como o vemos e pregamos, está muito longe de ser alcançado ou assegurado pelo “*ius positum*” contemporâneo. A análise do acesso à justiça para a proteção do ambiente e do consumidor desenvolve-se sob diferentes prismas, todos, de uma forma ou de outra, interdependentes. Estuda-se o papel dos tribunais e dos órgãos administrativos, assim como o afrouxamento das normas de legitimidade para agir, a extensão dos efeitos da coisa julgada, um *due process* apropriado à superação ou mitigação da condição de parte débil, a fragilidade econômica, tecnológica e psicológica do sujeito tutelado e os meios (alternativos para solução de conflitos ambientais e de consumo. Ninguém duvida que disputas ou litígios supraindividuais exigem soluções igualmente supraindividuais.¹⁶ O processo civil tradicional, sem qualquer dúvida, por carecer de mecanismos coletivos eficientes, é inadequado para a tutela dos litígios ambientais e de consumo difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Mesmo os conflitos tipicamente individuais, por uma série de causas (entre as quais podemos incluir a morosidade e onerosidade do sistema judicial, o normalmente pequeno valor econômico do litígio e a desproporção de forças entre a vítima e o violador, conforme melhor veremos adiante), não encontram no processo civil ortodoxo o amparo que merecem.

¹⁶ CAPPELLETTI, Mauro e Bryant Garth, "The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation", in *Effektiver Rechtsschutz und Verfassungsmässige Ordnung*, Bielefeld, Gieseking-Verlag, 1983, p. 123.

4 A PROTEÇÃO AMBIENTAL COMO OBJETO ESPECIFICO DA AÇÃO CIVIL PUBLICA

A Lei nº6.938/81, ao definir a Política Nacional do Meio Ambiente e conceder legitimação ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil contra o poluidor por danos causados ao meio ambiente, estabeleceu em nosso país, uma hipótese de Ação Civil Pública Ambiental.

Admitindo-se nesse caso a reparação integral do dano causado, bem como do dano provável, em razão das peculiaridades do bem jurídico tutelado.

A Lei da Ação Civil Pública tutela os valores ambientais, disciplina as ações civis públicas de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, consumidor e patrimônio de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Edis Milaré ¹⁷ afirma: “O meio ambiente pertence a todos e a ninguém em particular; sua proteção a todos, aproveita, e sua postergação a todos em conjunto prejudica, sendo uma verdadeira coisa comum de todos”.

De fato, é fundamental o envolvimento do cidadão no equacionamento e implementação da política ambiental, esperando-se que com o sucesso desta supõe que todas as categorias da população e todas as forças sociais, conscientes de suas responsabilidades, contribuam à proteção e melhoria do ambiente, que, afinal, é bem e direito de todos.

Nesta linha, deve-se estar ciente de que o fato de cuidar do meio ambiente não é tarefa apenas do estado, mas de toda a sociedade civil. Assim é de fundamental importância que todos sejam informados ou recebam informações ambientais públicas, ou procurem se informar.

Para que o cidadão possa tomar posições, sob a matéria, que se é de seu pleno direito, a Constituição brasileira inscreveu em seu texto mecanismos capazes de assegurar à cidadania o pleno exercício desses direitos relativos à qualidade do meio e aos recursos ambientais.

¹⁷ MILARÉ, Edis. A ação civil pública na nova ordem constitucional. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 417

O art. 3º, da Lei nº 7.347/85, que só previa ações condenatórias (ao pagamento em dinheiro ou às obrigações de fazer ou não fazer) ficou ampliado a todas as espécies de ações capazes, no caso, de propiciar adequada e efetiva defesa do meio ambiente.

Este meio coercitivo na verdade representa uma tentativa de tornar efetiva a decisão do Juiz. Tratando da matéria, Liebman nos ensina que:

As obrigações de fazer ou não-fazer são, pois, em maior ou menor extensão inexecutíveis. Dai o esforço de encontrar meios para induzir o devedor a cumpri-las voluntariamente, sob a ameaça de pesadas sanções. É o que fez a jurisprudência francesa com o sistema das *astreintes*. Chama-se *astreintes* a condenação pecuniária proferida em razão de tanto por dia de atraso (ou por qualquer unidade de tempo, conforme as circunstâncias), destinada a obter do devedor o cumprimento de obrigação de fazer pela ameaça de uma pena suscetível de aumentar indefinidamente. Caracteriza-se a *astreinte* pelo exagero da quantia em que se faz a condenação, que não corresponde ao prejuízo real causado ao credor pelo inadimplemento, nem depende da existência de tal prejuízo. É antes uma pena imposta com caráter cominatório para o caso em que o obrigado não cumprir a obrigação no prazo fixado pelo juiz.¹⁸

Segundo o professor, Édís Milaré¹⁹:

O pedido de condenação em dinheiro pressupõe a ocorrência de dano ao ambiente e só faz sentido quando a reconstituição não seja viável, fática ou tecnicamente. Na condenação em pecúnia, a aferição do quantum debeat in indenizatório é matéria inçada de dificuldades, pois nem sempre é possível no estágio atual do conhecimento, o cálculo da totalidade do dano.

¹⁸ LIEBMAN, *Processo de Execução*. São Paulo. Saraiva: 1963, p. 159.

¹⁹ MILARÉ, Edis. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990. p. 418

A regra, portanto, consiste em buscar-se, por todos os meios razoáveis, ir além da ressarcibilidade em seqüência do dano, garantindo-se, ao contrário, a fruição do bem ambiental. Desta feita, se a ação visar à condenação em obrigação de fazer ou de não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva.

5 LEGITIMIDADE PARA PROPOR AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

A Lei nº 7.347/85 regula a ação civil pública ambiental de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros bens ou direitos. Anteriormente, a Lei nº 6.938/81, a respeito da Política Nacional do Meio Ambiente, conferiu ao Ministério Público da União e dos Estados, legitimidade para aforar ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao ambiente.

A Constituição Federal de 1988 preceitua, às expensas, a legitimidade do Ministério Público para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CF).

A Lei nº 8.625, de 12.02.93, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público em vigor, estabelece que, além de outras funções constitucionalmente previstas, a essa instituição incumbe promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao ambiente e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos.

A Lei Complementar nº 75, de 20.05.93, ao aduzir que compete ao Ministério Público da União promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do meio ambiente e de outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos. A Lei nº 8.884, de 11.06.94, ao normatizar a respeito da prevenção e repressão das infrações contra a ordem econômica permitiu a responsabilidade civil por danos morais, para além dos patrimoniais, acarretados aos interesses transindividuais.

São legítimas para figurar o pólo ativo nas Ações Cíveis Públicas Ambientais as Associações Cíveis que tem por finalidade estatutária a defesa do meio ambiente, por meio de ações coletivas, assim como os sindicatos.

O particular não pode ajuizar Ação Cível Pública Ambiental, podendo apenas entrar no processo para deduzir em juízo, pretensão indenizatória para a reparação do dano pessoal.

Tem o Ministério Público a legitimidade ativa para promover Ação Cível Pública Ambiental, já que no art. 129, III da Constituição Federal está estabelecido que é função institucional do Ministério Público, "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".

Pode-se dizer que, inclusive, atua legitimamente no pólo ativo, os órgãos oficiais que têm como objetivo a defesa do meio ambiente, podendo então, fazê-la em juízo por intermédio da Ação em estudo.

Não havendo vedação constitucional, qualquer pessoa responsável pelo dano ambiental causado poderá ser parte passiva nesta ação, sendo pessoa física ou jurídica, pública ou privada.

6 CONCLUSÃO

Por intermédio deste artigo foi apresentado o conteúdo pertinente ao tema da Ação Cível Pública e sua aplicação em nosso sistema jurídico. Sem dúvida alguma a Lei da Ação Cível Pública proporcionou uma “revolução” no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo com que, o processo judicial deixasse de ser visto apenas com o enfoque de interesses individuais, para servir de instrumento efetivo na defesa dos direitos transindividuais, destacando-se entre eles a defesa do meio ambiente e do consumidor.

Conclui-se pela leitura do referido artigo pela importância obtida pela Ação Cível Pública, bem como o impacto que a mesma obteve junto à sociedade e Ministério Pública que ganharam uma arma contra a morosidade da justiça no Brasil.

7 REFERÊNCIAS

ATHIAS, Jorge Alex Nunes. *Responsabilidade Civil e Meio Ambiente - Breve Panorama do Direito Brasileiro*. In: Dano Ambiental, Prevenção, Reparação e Repressão. São Paulo: Revista Editora dos Tribunais, 1993.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. São Paulo: Lúmen Juris, 2002.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Art. 16 da Lei da Ação Civil Pública e seus efeitos "erga omnes"*. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/7791/art-16-da-lei-da-acao-civil-publica-e-efeitos-erga-omnes>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Decreto de Lei nº 6.938. De 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formação e aplicação de outras providências.

BRASIL. Decreto de 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 (VETADO) e dá outras providências.

BRASIL. Decreto de 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.

BRASIL. Decreto de Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências.

CAPPELLETTI, Mauro e Bryant Garth, "The protection of diffuse, fragmented and collective interests in civil litigation", in *Effektiver*

Rechtsschutz und Verfassungsmässige Ordnung, Bielefeld, Gieseking-Verlag, 1983

CARVALHO, Carlos Gomes. *Introdução ao Direito Ambiental*. São Paulo: Conceito Editorial, 2008.

CORRÊA, Jackson. *Proteção Ambiental & Atividade Minerária*. Curitiba: Juruá. 2002.

DERANI, Cristiane. *Direito Ambiental Econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 1987.

DOTTI, René Ariel. A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. in *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ed. especial, Ação Civil Pública (Tutela dos Interesses Difusos)*, 1986.

FARIAS, Talden. *Introdução ao Direito Ambiental*. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 2009.

FERRAZ, Antonio Augusto Mello de Camargo. MILARÉ, Édis. JÚNIOR, Nelson Nery. *A ação civil pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos*. São Paulo: Ed. Saraiva, 1984.

FERRAZ, Sérgio. *Responsabilidade Civil por Dano Ecológico*. Revista de Direito Público. Vol: 49-50. São Paulo, 1979.

FIORIELLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIANNINI, Massimo Severo. *El Poder Publico: Estados Y Administraciones Publicas*. Milano: Civitas, 1991.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1996.

LIEBMAN, *Processo de Execução*. São Paulo. Saraiva: 1963.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6º ed. rev., atual. e ampl. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 26 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MILARÉ, Edis. *A ação civil pública na nova ordem constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____ "Tutela jurídico-civil do ambiente". *Revista de Direito Ambiental*. São Paulo, 1995.

MONTIBELLER Filho, Gilberto. *O Mito do Desenvolvimento Sustentável*. Florianópolis: UFSC, 2001.

SILVA, José Afonso. *Direito Ambiental Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6º ed. rev., atual. e ampl. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Mandado de Segurança*. 26 ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. *Ação Civil Pública*. 2 ed. com jurisprud. São Paulo: Ed. Atlas, 1998

SOUZA, Motaui Ciocchetti. *Ação Civil Pública e Inquérito Civil*. 4 ed. São Paulo: Editora Saraiva: 2011.

SOUZA, Paulo Roberto Pereira de. A tutela jurisdicional do meio ambiente e seu grau de eficácia. *In Aspectos processuais do direito ambiental*. Coord. José Rubens Morato Leite e Marcelo Buzaglo Dantas. Florianópolis. Forense Universitária: 2003.