

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC – SP

Lílian Regina Ioti Henrique

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Especialização em Direito Processual Civil

São Paulo - 2010

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC – SP

Lílian Regina Ioti Henrique

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A TUTELA JURISDICIONAL DO MEIO AMBIENTE**

Especialização em Direito Processual Civil

Monografia apresentada à PUC/COGEAE, como exigência parcial para aprovação no Curso de Especialização em Direito Processual Civil em Módulos, sob a orientação da Professora Renata Pinto Martins.

São Paulo – 2010

## RESUMO

A fim de atender às novas necessidades de uma sociedade de massa, surgida em decorrência do avanço tecnológico desencadeado após a Segunda Guerra Mundial, a Constituição Federal de 1988 consagrou, por meio de seu artigo 225, *caput*, a proteção ao meio ambiente, considerado um direito de natureza difusa.

Desde então, a tutela do chamado bem ambiental constitui tema relevante e recorrente nos bancos acadêmicos.

Dentro desse contexto, visando conceder eficácia à referida norma constitucional, vários são os instrumentos, previstos no ordenamento jurídico brasileiro, que possibilitam defender o meio ambiente, seja na esfera jurisdicional, seja na esfera extrajudicial.

Dentre os instrumentos jurisdicionais de tutela do meio ambiente, destaca-se, entre as chamadas ações coletivas, a ação civil pública, disciplinada pela Lei nº. 7.347/85, que foi notadamente recepcionada pela Carta da República de 1988, tendo em vista o que dispõe o seu artigo 129, inciso III.

A ação civil pública tem por objetivo a tutela de direitos difusos e coletivos em geral, constituindo relevante meio de efetivação dos direitos constitucionalmente garantidos.

Diante desse cenário, o presente trabalho pretende demonstrar que a ação civil pública se mostra um instrumento de fundamental importância para a tutela do meio ambiente.

Este será o posicionamento defendido nesta pesquisa, que tentará abordar tema jurídico de grande importância nos dias atuais.

Palavras-Chaves: Meio Ambiente – Direito Processual Civil – Processo Coletivo – Ação Civil Pública

## SUMÁRIO

<b>Introdução.....</b>	<b>6</b>
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Do Processo Civil Individual ao Processo Civil Coletivo.....</b>	<b>8</b>
1.1. O Processo visto como instrumento das novas necessidades sociais....	8
1.2. Formação do sistema jurídico coletivo brasileiro.....	10
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Dos direitos e interesses coletivos <i>lato sensu</i>: difusos, coletivos e individuais homogêneos.....</b>	<b>14</b>
2.1. Diferença entre direito e interesse.....	15
2.2. Direitos difusos.....	15
2.3. Direitos coletivos <i>stricto sensu</i> .....	17
2.4. Direitos individuais homogêneos.....	19
<b>Capítulo 3</b>	
<b>O meio ambiente e sua tutela jurídica.....</b>	<b>22</b>
3.1. Conceito de meio ambiente.....	22
3.2. Classificação do meio ambiente.....	23
3.2.1. <i>Meio ambiente natural</i> .....	24
3.2.2. <i>Meio ambiente artificial</i> .....	25
3.2.3. <i>Meio ambiente cultural</i> .....	25
3.2.4. <i>Meio ambiente do trabalho</i> .....	26
3.3. Princípios que regem o meio ambiente.....	27
3.3.1. <i>Prevenção</i> .....	27
3.3.2. <i>Precaução</i> .....	29
3.3.3. <i>Desenvolvimento sustentável</i> .....	30
3.3.4. <i>Poluidor-pagador</i> .....	32
3.3.5. <i>Participação</i> .....	33
3.3.6. <i>Ubiquidade</i> .....	34
3.4. A natureza jurídica do meio ambiente.....	34
3.5. A tutela do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro.....	36

**Capítulo 4**

<b>Instrumentos Extraprocessuais e Processuais para a Tutela do Meio Ambiente.....</b>	<b>40</b>
--	-----------

**Capítulo 5**

<b>Da Ação Civil Pública.....</b>	<b>43</b>
5.1. Considerações iniciais.....	43
5.2. Bens protegidos e objeto.....	45
5.3. Legitimidade.....	48
5.4. Competência.....	50
5.5. Litisconsórcio.....	52
5.6. Ministério Público.....	55
5.7. Desistência e abandono da ação.....	57
5.8. Transação.....	58
5.9. Termo de Ajustamento de Conduta.....	59
5.10. Inquérito Civil.....	62
5.11. Prescrição.....	64
5.12. Litispendência.....	65
5.13. Coisa julgada.....	66
5.14. Liquidação e execução da coisa julgada coletiva.....	71
<b>Conclusão.....</b>	<b>75</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

Por meio da consulta de bibliografia, legislação e jurisprudência dos Tribunais do país, o presente estudo tem por objetivo analisar a ação civil pública e a tutela jurisdicional do meio ambiente.

Assim, a fim de fazer um esboço histórico, o primeiro capítulo deste trabalho demonstrará como e quando o ordenamento jurídico brasileiro passou a ter a necessidade de tutelar os chamados direitos coletivos *lato sensu*, analisando-se, primeiramente, as fases imanentista, autonomista e instrumental do processo, ou seja, a evolução processual frente às novas necessidades sociais, para, então, revelar como se deu a formação do sistema jurídico coletivo brasileiro

No segundo capítulo, será feita a distinção entre as diversas espécies de direitos coletivos *lato sensu*, quais sejam: direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos.

O terceiro capítulo, por sua vez, tratará da temática do meio ambiente e de sua tutela jurídica. Em um primeiro momento, será abordada a conceituação legal do meio ambiente, passando-se, em seguida, a apresentar a sua classificação doutrinária e os princípios regentes de sua disciplina. Como se verificará, embora o meio ambiente seja um bem único, a doutrina o divide em quatro grupos, para melhor analisá-lo, categorizando-o em meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho. Além disso, será possível depreender que alguns dos princípios que regem o meio ambiente são: o princípio da prevenção, o princípio da precaução, o princípio do desenvolvimento sustentável, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da participação e o princípio da ubiquidade.

Ainda no terceiro capítulo, será demonstrado que o meio ambiente possui natureza jurídica difusa, bem como que o acervo jurídico brasileiro que visa tutelar este bem é extremamente amplo, fato que o torna um dos mais avançados do mundo.

Incontinenti, antes de se adentrar especificamente na temática da ação civil pública, como meio eficaz para se exigir o cumprimento das normas tutelares do meio ambiente, serão brevemente analisados, no quarto capítulo, os diversos instrumentos extraprocessuais e processuais para a tutela do meio ambiente. Dentre os instrumentos extraprocessuais podemos citar o inquérito civil, o compromisso de

ajustamento de conduta, as audiências públicas, as recomendações e o inquérito policial. Já no âmbito dos instrumentos processuais de defesa do meio ambiente, encontramos a ação popular constitucional, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação penal pública e a ação civil pública.

O quinto capítulo, então, abordará a temática da ação civil pública e de seu regramento jurídico. Nessa oportunidade, serão analisados o objeto da ação civil pública, bem como os bens por ela protegidos. Também, serão discutidos aspectos processuais como legitimidade, competência, litisconsórcio, desistência e abandono da ação etc. Será ainda abordado o papel do Ministério Público, o inquérito civil, o termo de ajustamento de conduta, finalizando-se com os temas da coisa julgada coletiva, liquidação e execução.

Finalmente, superados todos os assuntos acima mencionados, concluiremos tratar-se a ação civil pública de um instrumento eficaz para a tutela do meio ambiente.

Percebe-se que o tema abordado na presente pesquisa é bastante árduo, não sendo possível esgotar todos os questionamentos possíveis acerca do assunto.

No entanto, os principais pontos polêmicos, de interesse dos operadores do direito, serão devidamente abordados, permitindo que seja realizada uma reflexão sobre os institutos jurídicos analisados.

Em linhas gerais, essa será a matéria tratada neste estudo, conforme se verificará a partir do capítulo primeiro.

## Capítulo 1

### DO PROCESSO CIVIL INDIVIDUAL AO PROCESSO CIVIL COLETIVO

#### **1.1. O Processo visto como instrumento das novas necessidades sociais**

Diante da evolução da sociedade, o direito processual civil experimentou importantes transformações, tendo passado por três fases históricas.

Na primeira fase histórica de desenvolvimento do direito processual civil, chamada *immanentista*, o processo era considerado um mero apêndice do direito material, pois com ele se confundia, de maneira que não constituía uma ciência autônoma, sendo imanente ao direito substancial.

Já na segunda fase, chamada *autonomista*, o direito processual passou a ser reconhecido como ciência independente, totalmente dissociada do direito material, objetivando a prestação jurisdicional e não mais o bem litigioso.

No entanto, a supervalorização das técnicas processuais fez nascer a terceira fase da trajetória evolutiva do direito processual civil, conhecida como fase *instrumental*.

A autonomia alcançada pelo processo na segunda fase de seu desenvolvimento afastou-o do direito material, tendo em vista o aparecimento de uma preocupação excessiva com a lógica processual. O processo passou a não mais satisfazer os direitos materiais que deveria assegurar, fato que ocasionou o desvirtuamento de sua finalidade precípua.

Diante disso, necessária se fez a compatibilização entre as duas ciências, de forma que, em sua terceira e atual fase evolutiva, o direito processual passou a ser entendido como instrumento para tornar efetivo o direito material.

FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI Jr.<sup>1</sup>, ao abordarem o tema referente à fase instrumental do processo, lecionam de forma bastante elucidativa:

*“O processo é um método de exercício da jurisdição. A jurisdição caracteriza-se por tutelar situações jurídicas concretamente deduzidas em um processo. Essas situações jurídicas são situações*

---

<sup>1</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento – Vol. 1.* 12ª edição. Salvador. Editora Jus Podivm. 2010. p. 22.

*substanciais (ativas e passivas, os direitos e deveres, p. ex.) e correspondem, grosso modo, ao mérito do processo. Não há processo oco: todo processo traz a afirmação de ao menos uma situação jurídica carecedora de tutela. Essa situação jurídica afirmada pode ser chamada de direito material processualizado.*

*Se em todo processo há uma situação jurídica substancial afirmada (“direito material”, na linguagem mais freqüente), a relação entre eles é bastante íntima, como se deve supor. A separação que se faz entre “direito” e “processo”, importante do ponto de vista didático e científico, não pode implicar um processo neutro em relação ao direito material que está sob tutela.*

*O processo deve ser compreendido, estudado e estruturado tendo em vista a situação jurídica material para o qual serve de instrumento de tutela. A essa abordagem metodológica do processo pode dar-se o nome de instrumentalismo, cuja principal virtude é a de estabelecer a ponte entre o direito processual e o direito material.”*

Hoje, o que se busca com o processo é a efetividade das garantias individuais e sociais.

É dentro desse contexto que, no direito brasileiro, surgiu a necessidade de se criar meios processuais efetivos para a tutela dos direitos coletivos.

RICARDO DE BARROS LEONEL, citado por MARCELO LIMA NUNES<sup>2</sup>, assim leciona:

*“Se o processo é instrumento e deve funcionar de forma adequada a tutelar todas as situações materiais, deve ser predisposto de modo a amparar igualmente as situações em que se façam presentes os direitos ou interesses coletivos, que crescem em nossos tempos em decorrência da evolução da sociedade e das relações de massa, e que não encontram amparo, anteriormente, nos métodos tradicionais de solução judicial de conflitos.”*

---

<sup>2</sup> NUNES, Marcelo Lima. *Tutelas de urgência em sede de ação civil pública. A busca pela efetividade na jurisdição coletiva*. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2099, 31 mar. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12512>>. Acesso em: 13 fev. 2010.

A fim de adequar-se aos novos tempos, o ordenamento jurídico brasileiro passou a criar, gradativamente, um microssistema processual para a tutela dos direitos transindividuais, o qual será, em linhas gerais, a seguir apresentado.

### **1.2. Formação do sistema jurídico coletivo brasileiro**

Até a edição da Lei nº 4.717/65, chamada Lei da Ação Popular, inexistia qualquer previsão no ordenamento jurídico brasileiro capaz de assegurar e tutelar os direitos transindividuais, de natureza coletiva. Somente com o advento da ação popular é que, em nosso país, passou-se a ter “a possibilidade jurídica de defesa de um interesse tido como coletivo, no caso o patrimônio público”<sup>3</sup>.

Posteriormente, em 1981, foi editada a Lei nº 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo, pioneiramente, a legitimidade do Ministério Público para propor ação de responsabilidade civil, por danos causados ao meio ambiente.

Em seguida, adveio a Lei nº 7.347/85, que disciplinou 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.

Ao tratar do advento da Lei da Ação Civil Pública, CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>4</sup> leciona:

*“Deve-se frisar que, pela primeira vez, houve previsão expressa acerca dos interesses e direitos difusos e coletivos: no respectivo projeto de lei, em seu art. 1º, IV, o qual preceituava que a ação civil pública seria instrumento apto à defesa, além dos direitos supracitados, de qualquer outro direito difuso e coletivo. Entretanto, aludido inciso foi vetado pelo Presidente da República, sob a argumentação de que não havia no ordenamento jurídico definição legal para os interesses e direitos difusos e coletivos, de modo que,*

---

<sup>3</sup> MARQUES, Alberto Carneiro. *Perspectivas do Processo Coletivo no Movimento de Universalização do Acesso à Justiça*. Curitiba. Juruá Editora. 2007. p. 81.

<sup>4</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição. São Paulo. Editora Saraiva. 2009. p. 3.

*enquanto pendesse a delimitação de seu conteúdo, não seria viabilizada a defesa através de ação civil pública”.*

E completa<sup>5</sup>:

*“Sensível a esses fatos, o legislador constituinte de 1998 trouxe uma novidade interessante: além de autorizar a tutela de direitos individuais, o que tradicionalmente já era feito, passou a admitir a tutela de direitos coletivos, porque compreendeu a existência de uma terceira espécie de bem: o bem ambiental. Tal fato pode ser verificado em razão do disposto no art. 225 da Constituição Federal, que consagrou a existência de um bem que não é público nem, tampouco, particular, mas sim de uso comum do povo”.*

Além disso, há que se dizer que a Constituição Federal de 1988 assegurou tanto aos direitos individuais, quanto aos coletivos, o acesso à justiça, princípio incluído entre as garantias constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Conforme lições de FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI Jr.<sup>6</sup>, para que se verifique que a Constituição Federal brasileira garante o acesso à justiça tanto aos direitos individuais, quanto aos coletivos, *“basta fazer uma interpretação literal do título do capítulo em que está inserido o dispositivo: ‘direitos e deveres individuais e coletivos’”.*

E concluem<sup>7</sup>:

*“Daí que a fórmula correta, que expressa toda a intenção da verba constitucional, pode ser traduzida em: a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou afirmação de lesão a direito individual ou coletivo (art. 5º, XXXV da CF/88). Não só direito individual e não só uma ação para cada direito, mas direitos coletivos e todas as ações cabíveis para assegurar a sua adequada e efetiva tutela.”*

---

<sup>5</sup> *Idem, ibidem*, p. 3.

<sup>6</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo – Vol. 4.* 5ª edição. Salvador. Editora Jus Podivm. 2010. p. 27.

<sup>7</sup> *Idem, ibidem*. p. 27.

Assim, após a Constituição Federal de 1988 ter elevado o direito coletivo à garantia fundamental e em decorrência da necessidade de haver no ordenamento jurídico uma definição legal para os direitos difusos e coletivos, a fim de que pudessem ser efetivamente defendidos em juízo, foi publicada a Lei nº 8.078/90, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor. Tal lei, nos incisos I, II e III, do parágrafo único, do seu artigo 81, trouxe os conceitos dos direitos transindividuais, quais sejam, os direitos difusos, coletivos, e individuais homogêneos.

Com isso, o inciso IV do artigo 1º, da Lei nº 7.347, que havia sido vetado, foi acrescentado ao ordenamento jurídico pátrio, o que possibilitou que a ação civil pública passasse a ser utilizada para a defesa de qualquer interesse difuso e coletivo.

Foi dessa maneira que, no Brasil, houve a criação legal dos direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, os quais serão analisados no próximo capítulo.

Atualmente, portanto, a base do sistema processual civil brasileiro é a ação individual e a ação coletiva. Enquanto o artigo 6º, do Código de Processo Civil, trata da ação individual, o Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 81, e a Lei de Ação Civil Pública, preveem a tutela jurisdicional da ação coletiva.

Nesse sentido, a lição de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>8</sup>:

*“Com isso, falar em devido processo legal em sede de direitos coletivos lato sensu, é fazer menção à aplicação de um outro plexo de normas e não do tradicional Código de Processo Civil, sob pena de assim violarmos a Constituição, impedindo o efetivo acesso à justiça. Esse outro plexo de normas inova o ordenamento jurídico, instituindo o que passaremos a chamar de jurisdição civil coletiva. Esta é formada basicamente por dois diplomas legais: o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90 e a Lei da Ação Civil Pública (lei nº 7.347/85).*

*Dessa forma, a jurisdição civil apresenta-nos dois sistemas de tutela processual: um destinado às lides individuais, cujo instrumento adequado e idôneo é o Código de Processo Civil, e um outro voltado a tutela coletiva, que se vale da aplicação da Lei da Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor”.*

---

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 418.

Dessa maneira, na tutela dos direitos coletivos *lato sensu*, o Código de Processo Civil tem aplicação meramente subsidiária.

## Capítulo 2

### DOS DIREITOS E INTERESSES COLETIVOS LATO SENSU: DIFUSOS, COLETIVOS E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS

Segundo FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI Jr.<sup>9</sup>, “denominam-se direitos coletivos lato sensu os direitos coletivos entendidos como gênero, dos quais são espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos stricto sensu e os direitos individuais homogêneos.”

Tais direitos surgiram em decorrência da urbanização e da industrialização, sendo, portanto, resultado da evolução da sociedade.

Os desenvolvimentos cultural, tecnológico, social e político, desencadeados após a Segunda Guerra Mundial, ocasionaram a massificação das relações jurídicas. Com o nascimento de uma sociedade de massa, os conflitos também passaram a ser de massa e necessitaram ser objeto de tutela jurisdicional.

Diante disso, percebeu-se que o primitivo conceito de processo individual deveria ser abandonado.

Como bem afirma CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>10</sup>, hoje, “os grandes temas de conflitos de interesses estão adaptados não mais a situações iminentemente individuais, mas sim a conflitos coletivos”.

Assim, passou-se a tutelar os chamados direitos coletivos.

Segundo RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, citado por LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR<sup>11</sup>, para poder ser classificado como coletivo, o direito precisa possuir os seguintes requisitos: “a) um mínimo de organização, a fim de que se tenha a coesão necessária à formação e identificação do interesse em causa; b) a afetação desse interesse a grupos determinados (ou ao menos determináveis) que serão os seus portadores; c) um vínculo jurídico básico, comum a todos os aderentes, conferindo-lhes unidade de atuação e situação jurídica diferenciada”. Em outras palavras, um direito poderá ser conceituado como coletivo se for transindividual, de titularidade múltipla e convergir para um objeto comum e indivisível.

---

<sup>9</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. Op. cit. p. 73.

<sup>10</sup> Op. cit., p. 1.

<sup>11</sup> GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Teoria Geral das Ações Coletivas*. Dissertação apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2003, p. 18.

No Brasil, os direitos coletivos são previstos no artigo 81, do Código de Defesa do Consumidor, e já se encontram tutelados na Constituição Federal de 1988.

### **2.1. Diferença entre direito e interesse**

O Código de Defesa do Consumidor, ao conceituar os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, em seu artigo 81, utilizou as palavras “interesses” e “direitos” como sinônimas.

Nas lições de KAZUO WATANABE<sup>12</sup>:

*“os termos “interesse e “direitos” foram utilizados como sinônimos, certo é que, a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os “interesses” assumem o mesmo status de “direitos”, desaparecendo qualquer razão prática, e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles”.*

Embora haja muita discussão doutrinária acerca da terminologia “interesses” ou “direitos”, esta perdeu a relevância, tendo em vista que as expressões foram indiferentemente utilizadas pela Lei nº 8.078/90.

### **2.2. Direitos difusos**

O parágrafo único, inciso I, do artigo 81, da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), assim conceitua os direitos ou interesses difusos:

*“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

---

<sup>12</sup> WATANABE, Kazuo. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 6ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2000, p. 718.

*I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;”*

Como se vê, os direitos difusos apresentam-se como transindividuais, o que significa dizer que são pertencentes a uma coletividade e não a indivíduos isoladamente considerados, pois ultrapassam a esfera de direitos e obrigações de cunho individual.

Quanto à sua natureza, o direito difuso classifica-se como indivisível, pois é impossível fracioná-lo, somente podendo ser considerado como um todo.

CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>13</sup>, assim explica a natureza do direito difuso:

*“O direito difuso possui a natureza de ser indivisível. Não há como cindi-lo. Trata-se de um objeto que, ao mesmo tempo, a todos pertence, mas ninguém em específico o possui. Um típico exemplo é o ar atmosférico.”*

Os titulares dos direitos difusos são pessoas indeterminadas, eis que impossível a individualização dos sujeitos. Portanto, o direito difuso possui como titular a coletividade.

Outra característica própria do direito difuso é a de que as pessoas indeterminadas que compõem a coletividade titular desse direito são ligadas por circunstância meramente de fato. Não há qualquer vínculo comum de natureza jurídica que faça a interligação entre os titulares do direito difuso.

Sobre o assunto, cite-se a lição de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>14</sup>:

*“Os interesses ou direitos difusos possuem titulares indeterminados. Ao pensarmos no ar atmosférico poluído, não temos como precisar quais são os indivíduos afetados por ele. Talvez seja possível apenas delimitar um provável espaço físico que estaria sendo*

---

<sup>13</sup> *Op. cit.*, p. 5.

<sup>14</sup> *Idem, ibidem.* p. 5.

*abrangido pela poluição atmosférica, todavia, seria inviável determinar todos os indivíduos afetados e expostos a seus malefícios.*

*Nesse contexto, temos que os titulares estão interligados por uma circunstância fática. Inexiste uma relação jurídica. Experimentam a mesma condição por conta dessa circunstância fática, que, no nosso exemplo, é a poluição atmosférica.”*

Segundo o artigo 103, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, a coisa julgada da sentença que tutela um direito difuso será *erga omnes*, atingindo a todos igualmente.

### **2.3. Direitos coletivos *stricto sensu***

A Lei nº 8.078/90, em seu artigo 81, parágrafo único, inciso II, também traz a definição legal dos direitos coletivos *stricto sensu*, nos seguintes termos:

*“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
(...)*

*II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os 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;”*

Do mesmo modo que os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* são transindividuais e de natureza indivisível. Como já mencionado, isto quer dizer que os direitos coletivos *stricto sensu* transcendem o indivíduo e possuem objeto que não pode ser cindido, de forma que, conforme leciona CELSO ANTONIO

PACHECO FIORILLO<sup>15</sup>, “a satisfação de um só implica a de todos, e a lesão de apenas um constitui lesão de todos”.

Portanto, é pela titularidade que se faz a distinção entre o direito difuso e o direito coletivo *stricto sensu*.

Embora em um primeiro momento os titulares dos direitos coletivos *stricto sensu* sejam indeterminados, assim como os titulares dos direitos difusos, eles são facilmente determináveis, enquanto grupo, categoria ou classe de pessoas. Essa determinabilidade dá-se em decorrência do elo jurídico que os integra, o que pode ocorrer entre os membros de determinado grupo (*affectio societatis*) ou por uma ligação com a parte contrária.

FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI JR.<sup>16</sup>, ao abordar esse tema, assim exemplificam a relação jurídica base existente entre os titulares dos direitos coletivos *stricto sensu*:

*“No primeiro caso [“affectio societatis”] temos os advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil (ou qualquer associação de profissionais); no segundo [ligação com a parte contrária], os contribuintes de determinado imposto. Os primeiros ligados ao órgão de classe, configurando-se como “classe de pessoas” (advogados); os segundos ligados ao ente estatal responsável pela tributação, configurando-se como “grupo de pessoas” (contribuintes).”*

Mais adiante, esses mesmos autores<sup>17</sup>, afirmam que:

*“O elemento diferenciador entre o direito difuso e o direito coletivo é, portanto, a determinabilidade e a decorrente coesão como grupo, categoria ou classe anterior à lesão, fenômeno que se verifica nos direitos coletivos stricto sensu e não ocorre nos direitos difusos.”*

É importante notar que a relação jurídica base que interliga os titulares dos direitos coletivos *stricto sensu* com a parte contrária é anterior à lesão, enquanto que nos direitos difusos esse vínculo se dá em razão da própria lesão.

<sup>15</sup> *Op. cit.*, p. 8.

<sup>16</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo*. *Op. cit.* p. 75.

<sup>17</sup> *Idem, ibidem*. p. 75.

Uma vez mais, cabe citar os ensinamentos de FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI JR<sup>18</sup>:

*“Cabe ressaltar que a relação-base necessita ser anterior à lesão (caráter de anterioridade). A relação-base forma-se entre os associados de uma determinada associação, os acionistas da sociedade ou ainda os advogados, enquanto membros de uma classe, quando unidos entre si (affectio societatis, elemento subjetivo que os une entre si em busca de objetivos comuns); ou pelo vínculo jurídico que os liga com a parte contrária, e. g., contribuintes de um mesmo tributo, estudantes de uma mesma escola, contratantes de seguro com um mesmo tipo de seguro etc. No caso da publicidade enganosa, a “ligação” com a parte contrária também ocorre, só que em razão da lesão e não de vínculo precedente, o que a configura como direito difuso e não coletivo stricto sensu (propriamente dito)”*

Nos termos do artigo 103, II, do Código de Defesa do Consumidor, a coisa julgada, na tutela de direitos coletivos *stricto sensu* será *ultra partes*, ou seja, ultrapassará as partes, mas será limitada ao grupo, categoria ou classe de pessoas, titular do direito.

Cabe apontar, por fim, que, nos casos de direitos coletivos *stricto sensu*, a coisa julgada não prejudicará os autores de processos individuais com o mesmo objeto, desde que optem pela suspensão destas demandas durante o processamento da ação coletiva, ou então pelo seu “direito de sair” da demanda coletiva, com a continuidade de suas ações individuais (artigo 104, do Código de Defesa do Consumidor).

#### **2.4. Direitos individuais homogêneos**

O artigo 81, parágrafo único, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor, define, também, os direitos individuais homogêneos:

---

<sup>18</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. Op. cit.*, p. 75.

*“Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.*

*Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:*

*(...)*

*III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.”*

Embora o conceito acima transcrito seja bastante lacônico, é possível afirmar que os direitos individuais homogêneos são direitos *individuais* que tem origem em uma mesma causa. Somente são considerados coletivos para poderem ser objeto de tutela jurisdicional, por meio de demandas coletivas.

Assim, tem-se que os direitos individuais homogêneos são uma ficção jurídica, criada pelo direito positivo nacional, com o intuito de possibilitar a tutela coletiva de direitos individuais massificados.

Nas palavras de LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR<sup>19</sup>, *“ao contrário dos direitos difusos e coletivos, os individuais homogêneos são apenas acidentalmente coletivos, ou seja, individuais em sua essência, mas que recebem tratamento coletivo, considerando a origem comum”*.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO, invocado por ALBERTO CARNEIRO MARQUES<sup>20</sup>, leciona que os direitos individuais homogêneos *“não são coletivos na sua essência, nem no modo como exercidos, mas apenas, apresentam certa uniformidade, pela circunstância de que seus titulares se encontram em certas situações ou enquadrados em certos segmentos sociais, que lhes confere coesão, aglutinação suficiente para destacá-los da massa de interesses isoladamente considerados”*.

Como bem afirma ALBERTO CARNEIRO MARQUES<sup>21</sup>:

*“(...) os direitos individuais homogêneos diferem bastante dos difusos e coletivos. Enquanto estes são metaindividuais tanto na essência quanto na forma judicial em que são exercidos, aqueles são metaindividuais somente em sua forma de tutela em juízo. Daí falar-*

---

<sup>19</sup> *Op. cit.*, p. 21.

<sup>20</sup> *Op. cit.*, p. 76.

<sup>21</sup> *Idem, ibidem.* p. 77.

*se comumente, na doutrina, que os direitos individuais homogêneos são essencialmente individuais e acidentalmente coletivos.*

Os direitos individuais homogêneos, como já dito, originam-se a partir da própria lesão ou ameaça de lesão, de maneira que a relação jurídica que se forma entre as partes é posterior ao fato lesivo.

Além disso, diferentemente dos direitos difusos, os titulares dos direitos individuais homogêneos são perfeitamente identificáveis e seu objeto é divisível e cindível. O direito individual comum só é considerado homogêneo por ter uma origem comum, sendo, por isso, coletivamente tratado.

Na lição de FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI JR<sup>22</sup> :

*“O fato de ser possível determinar individualmente os lesados não altera a possibilidade e pertinência da ação coletiva. Permanece o traço distintivo: o tratamento molecular, nas ações coletivas, em relação à fragmentação da tutela (tratamento atomizado), nas ações individuais. É evidente a vantagem do tratamento uno, das pretensões em conjunto, para obtenção de um provimento genérico.”*

Tendo em vista que seus titulares serão abstrata e genericamente beneficiados, o artigo 103, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor, prevê que a coisa julgada em sede de tutela de direitos individuais homogêneos será *erga omnes*.

---

<sup>22</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Processo Coletivo. Op. cit.* p. 77.

## Capítulo 3

### O MEIO AMBIENTE E SUA TUTELA JURÍDICA

#### 3.1. Conceito de meio ambiente

Nas palavras de ÉDIS MILARÉ<sup>23</sup>:

*“Não há acordo entre os especialistas sobre o que seja meio ambiente. Trata-se de uma noção “camaleão”, que exprime, queiramos ou não, as paixões, as expectativas e as incompreensões daqueles que dele cuidam. Mas o jurista, por mais próximo que esteja dos sentimentos que o informam como ser humano, necessita precisar as noções que se relacionam com sua tarefa de formular e aplicar normas jurídicas ”*

Por essa razão, a Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 3º, inciso I, tratou de definir meio ambiente, da seguinte maneira:

*“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.”*

Posteriormente, a Constituição Federal, em seu artigo 225, *caput*, também esboçou uma definição de meio ambiente, recepcionando o conceito estabelecido em 1981:

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”*

---

<sup>23</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente*. 6ª edição. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 2009. p. 112.

Fazendo-se uma análise conjunta dos dispositivos acima transcritos, percebe-se que a definição de meio ambiente é bastante ampla, configurando um conceito jurídico indeterminado, capaz de abarcar inúmeras situações fáticas passíveis de enquadramento legal.

Além disso, é possível afirmar que a tutela do meio ambiente se dá em todas as suas vertentes, quais sejam: natural, artificial, cultural e do trabalho.

Segundo CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>24</sup>, *“aludida conclusão é alcançada pela observação do art. 225 da Lei Maior, que utiliza a expressão sadia qualidade de vida”*.

De fato, é possível extrair do dispositivo constitucional acima citado que o legislador, ao utilizar-se do termo “qualidade de vida”, estabeleceu dois objetos de tutela ambiental: um imediato, representado pela qualidade do meio ambiente em todos os seus aspectos, e outro mediato, relacionado à manutenção da saúde e bem estar do povo.

### **3.2. Classificação do meio ambiente**

Costuma-se dividir o meio ambiente em quatro grupos: meio ambiente natural, meio ambiente artificial, meio ambiente cultural e meio ambiente do trabalho.

No entanto, há que se frisar que o meio ambiente é um bem único, eis que regido pelos mesmos princípios e normas previstos na Lei nº 6.938/81.

Como bem afirma CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>25</sup>:

*“A divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem busca facilitar a identificação da atividade degradante e do bem imediatamente agredido. Não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como objeto maior tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados. E como isso encontramos pelo*

---

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. 19.

<sup>25</sup> *Idem, ibidem.* p. 20.

*menos quatro significativos aspectos: ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.”*

### **3.2.1. Meio ambiente natural**

Entende-se por meio ambiente natural ou físico, a atmosfera, os elementos da biosfera, as águas, o solo e subsolo, a fauna e a flora.

O meio ambiente natural concentra, ainda, *“o fenômeno da homeostase, consistente no equilíbrio dinâmico entre os seres vivos e meio em que vivem”*<sup>26</sup>.

A tutela do meio ambiente natural se dá pelo artigo 225, da Constituição Federal, em seu § 1º, incisos I, III e VII, que impõem ao poder Público as seguintes condutas:

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)*

*(...)*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*(...)*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”*

---

<sup>26</sup> FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Op. cit.*, p. 20.

### **3.2.2. Meio ambiente artificial**

Conforme lições de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>27</sup>, “o meio ambiente artificial é compreendido pelo espaço urbano construído, consistente no conjunto de edificações (chamado de espaço urbano fechado), e pelos equipamentos públicos (espaço urbano aberto)”. Está, portanto, diretamente ligado ao conceito de cidade.

A Constituição Federal trata do meio ambiente artificial, em diversos dispositivos, dentre os quais podemos destacar os artigos 225; 182 (política urbana); 21, inciso XX (competência material da União para instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos); e 5º, inciso XXII (função social da sociedade).

Esse aspecto do meio ambiente também encontra proteção na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

### **3.2.3. Meio ambiente cultural**

O artigo 216, da Constituição Federal, conceitua meio ambiente cultural, da seguinte maneira:

*“Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:*

*I - as formas de expressão;*

*II - os modos de criar, fazer e viver;*

*III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas;*

*IV - as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;*

*V - os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.”*

---

<sup>27</sup> *Op. cit.* p. 21.

JOSÉ AFONSO DA SILVA, citado por CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>28</sup>, leciona que o meio ambiente cultural “*é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial*”.

Os bens que compõem o patrimônio cultural podem ser materiais, como as construções históricas, ou até mesmo imateriais, como os dialetos de algumas comunidades indígenas. Ambos são importantes e merecem ser preservados, para que se garanta a identidade e memória dos diferentes grupos da sociedade, e, portanto, a cidadania, que constitui princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.

#### **3.2.4. Meio ambiente do trabalho**

CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>29</sup>, de forma bastante elucidativa, conceitua o meio ambiente do trabalho, nos seguintes termos:

*“Constitui meio ambiente do trabalho o local onde as pessoas desempenham suas atividades laborais relacionadas à sua saúde, sejam remuneradas ou não, cujo equilíbrio está baseado na salubridade do meio e na ausência de agentes que comprometam a incolumidade físico-psíquica dos trabalhadores, independente da condição que ostentem (homens ou mulheres, maiores ou menores de idade, celetistas, servidores públicos, autônomos etc.).”*

A tutela do meio ambiente do trabalho está prevista de forma mediata, no artigo 225 da Constituição Federal, assim como nos casos do meio ambiente natural, artificial e cultural. No entanto, recebe tratamento pormenorizado em diversos outros dispositivos da Carta Magna, como por exemplo, no artigo 7º, que inclui, dentre os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, a “*redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança*”.

---

<sup>28</sup> *Op. cit.* p. 22.

<sup>29</sup> *Idem, ibidem.* p. 22.

Segundo lição de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>30</sup>, “a proteção do direito do trabalho é distinta da assegurada ao meio ambiente do trabalho, porquanto esta última busca salvaguardar a saúde e a segurança do trabalhador no ambiente onde desenvolve suas atividades. O direito do trabalho, por sua vez, é o conjunto de normas jurídicas que disciplina as relações jurídicas entre empregado e empregador”.

### **3.3. Princípios que regem o meio ambiente**

Princípios são diretrizes que regem uma determinada ciência. De acordo com CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, citado por ÉDIS MILARÉ<sup>31</sup>, por definição, princípio é o “*mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico*”.

O Direito Ambiental, embora seja uma ciência nova, possui princípios próprios bem definidos, que o distingue de outros ramos do Direito, caracterizando-o como uma ciência autônoma. Tais princípios podem ser extraídos da Constituição Federal de 1988. São eles: *prevenção, precaução, desenvolvimento sustentável, poluidor-pagador, participação e ubiqüidade*.

#### **3.3.1. Prevenção**

Embora existam juristas que se refiram aos princípios da prevenção e da precaução como norma única, para o Direito Ambiental é muito importante que se faça a distinção entre eles.

Em linhas gerais, enquanto o princípio da prevenção se relaciona com a certeza do risco de dano ambiental (previsibilidade), o princípio da precaução lida com a incerteza desse risco (possibilidade).

---

<sup>30</sup> *Op. cit.*, p. 23.

<sup>31</sup> *Op. cit.*, p. 817.

ÉDIS MILARÉ<sup>32</sup> assim diferencia esses dois princípios:

*“De maneira sintética, podemos dizer que a prevenção trata de riscos ou impactos já conhecidos pela ciência, ao passo que a precaução se destina a gerir riscos ou impactos desconhecidos. Em outros termos, enquanto a prevenção trabalha com risco certo, a precaução vai além e se preocupa com o risco incerto. Ou ainda, a prevenção se dá em relação ao perigo concreto, ao passo que a precaução envolve perigo abstrato.”*

Feitas essas considerações, há que se dizer que o princípio da prevenção está previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal, quando impõe ao “Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Também, encontra-se prescrito no artigo 2º, incisos I, IV e IX, da Lei nº 6.938/81 c/c Lei nº 9.985/00.

Pelo princípio da prevenção, o que se pretende é “impedir a ocorrência de danos ao meio ambiente, através da imposição de medidas acautelatórias, antes da implantação de empreendimentos e atividades consideradas potencialmente poluidoras<sup>33</sup>”.

A corroborar com esse entendimento, cite-se a lição de GISELE SANTOS FERNANDES GÓES<sup>34</sup>:

*“A Política Nacional do Meio Ambiente deve ser sempre preventiva, inibindo toda e qualquer conduta seja do agente público ou particular que venha a oferecer risco à população. Os programas de proteção ambiental devem estar assentados sobre o simples risco, sobressaindo-se a solução diuturna mais vantajosa para a sua preservação, contendo-se a exploração econômica excessiva”.*

É certo que o efetivo sucesso no combate preventivo do dano ao meio ambiente somente será obtido com a consciência ecológica, a ser desenvolvida por meio de uma política de educação ambiental. No entanto, enquanto não adotamos

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 823.

<sup>33</sup> MILARÉ, Edis. *Ibidem*, p. 824.

<sup>34</sup> GÓES, Gisele Santos Fernandes. *Tutela Jurisdicional Coletiva*. Coordenação de Fredie Didier Jr. e José Henrique Mouta. Editora Jus Podivm. Salvador. 2009. p. 222.

essa cultura, outros instrumentos, que visam a correta punição do poluidor, são utilizados para que seja possível a aplicação do princípio da prevenção. Como exemplo de medidas preventivas previstas em nosso ordenamento jurídico, podemos citar a obrigatoriedade do licenciamento ambiental e o estudo de impacto ambiental, previsto no artigo 225, § 1º, inciso IV, da Constituição Federal.

A aplicação desse princípio se dá pelo fato de a degradação ambiental ser irreversível e irreparável. Como bem ensina ÉDIS MILARÉ<sup>35</sup>, *“diante da pouca valia da simples reparação, sempre incerta e, quando possível, excessivamente onerosa, a prevenção é a melhor, quando não a única, solução”*.

### **3.3.2. Precaução**

Como visto, o princípio da precaução é aplicado diante de situações em que haja incerteza científica acerca do risco de dano que possivelmente será causado ao meio ambiente. *“É recorrente sua invocação, por exemplo, quando se discutem questões como o aquecimento global, a engenharia genética e os organismos geneticamente modificados, a clonagem, a exposição a campos eletromagnéticos gerados por estações de radiobase”*<sup>36</sup>.

Pelo princípio da precaução, mesmo diante da incerteza científica com relação aos riscos de determinada atividade, impõe-se a adoção de medidas preventivas, a fim de se evitar a ocorrência de danos irreparáveis e irreversíveis ao meio ambiente. Nesse sentido, a sociedade, ou seja, o aspecto humano deve prevalecer sobre o aspecto econômico da atividade produtiva.

Por essa razão, o princípio da precaução induz a inversão do ônus da prova, de maneira que cabe ao interessado e não à sociedade a prova de que a atividade que pretende desenvolver não trará consequências danosas ao meio ambiente.

Tal princípio encontra-se presente no Princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992 (ECO-92), que assim dispõe:

---

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 823.

<sup>36</sup> MILARÉ, Edis. *Ibidem*, p. 824.

*“Para proteger o meio ambiente medidas de precaução devem ser largamente aplicadas pelos Estados segundo suas capacidades. Em caso de risco de danos graves e irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para procrastinar a adoção de medidas efetivas visando a prevenir a degradação do meio ambiente”.*

Também, está previsto no artigo 225, *caput*, da Carta Magna e nos artigos 2º, incisos I a X, e 5º e parágrafo único, da Lei nº 6.938/81.

### **3.3.3. Desenvolvimento sustentável**

Pelo princípio do desenvolvimento sustentável, busca-se conciliar a proteção ambiental com o desenvolvimento sócio-econômico.

Com efeito, é cediço que os recursos ambientais não são inesgotáveis. Portanto, a atividade econômica deve se desenvolver de forma planejada, utilizando-se racionalmente dos recursos naturais não renováveis, a fim de que estes não se esgotem.

De forma bastante clara, RAIMUNDO SIMÃO DE MELO<sup>37</sup>, traz a definição desse princípio:

*“Desenvolvimento sustentável é a política desenvolvimentista que leva em conta a livre iniciativa, porém, de forma convergente com outras políticas de desenvolvimento social, cultural, humano e de proteção ao meio ambiente (CF, art. 170). O desenvolvimento econômico é aspiração de todos os povos, mas não se pode conceber um desenvolvimento predatório, sendo necessária a busca de um ponto de equilíbrio entre este e os demais interesses da sociedade, porque a preservação ambiental em todos os seus aspectos é outro precioso valor de que dependem as gerações presentes e futuras para a sua coexistência digna.”*

---

<sup>37</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Direito Ambiental do Trabalho e a Saúde do Trabalhador*. 3ª edição. São Paulo. LTr. 2008. p. 47.

Como se vê, o princípio do desenvolvimento sustentável está previsto no artigo 170, *caput*, inciso VI, o qual dispõe que:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;*

*(...).”*

Tal dispositivo estabelece, em linhas gerais, que a livre concorrência e a defesa do meio ambiente devem coexistir de maneira harmônica, a fim de que a ordem econômica observe a justiça social.

O princípio do desenvolvimento sustentável, embora de forma tácita, revela-se, também, no artigo 225, da Constituição Federal, quando impõe a todos, no exercício de qualquer atividade, o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Diante disso, conclui-se que os recursos naturais devem ser utilizados racionalmente, atendendo as necessidades humanas do presente, sem prejudicar o meio ambiente e as gerações futuras.

Como bem leciona CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>38</sup>, não se quer, com isso, barrar o desenvolvimento sócio-econômico, mas tão somente conciliá-lo com a proteção do meio ambiente, garantindo a melhoria da qualidade de vida humana:

*“Devemos lembrar que a idéia principal é assegurar existência digna, através de uma vida com qualidade. Com isso, o princípio não objetiva impedir o desenvolvimento econômico. Sabemos que a atividade econômica, na maioria das vezes, representa alguma degradação ambiental. Todavia, o que se procura é minimizá-la, pois pensar de forma contrária significaria dizer que nenhuma indústria*

---

<sup>38</sup> *Op. cit.*, p. 36.

*que venha a deteriorar o meio ambiente poderá ser instalada, e não é essa a concepção apreendida do texto. O correto é que as atividades sejam desenvolvidas lançando-se mão dos instrumentos existentes adequados para a menor degradação possível.”*

### **3.3.4. Poluidor-pagador**

O princípio do poluidor-pagador possui, concomitantemente, caráter preventivo e repressivo. Seu caráter preventivo evidencia-se pela imposição àquele que desenvolve a atividade poluidora do dever de arcar com as despesas de prevenção dos riscos, enquanto seu caráter repressivo revela-se na responsabilização do poluidor, que, diante da ocorrência do dano, deve repará-lo.

Tal princípio objetiva evitar o dano ambiental, não se limitando a tolerar a poluição mediante um preço ou a compensar os danos causados. Em outras palavras, com a aplicação do princípio do poluidor-pagador não se quer permitir a poluição mediante pagamento, mas prevenir a ocorrência de danos ao meio ambiente.

Nas palavras de ÉDIS MILARÉ<sup>39</sup>, pelo princípio do poluidor-pagador, deve o produtor integrar no custo do produto (internalização) o dano que sua atividade provoca no meio ambiente (externalidades negativas):

*“Assenta-se este princípio na vocação redistributiva 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 devem 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.”*

---

<sup>39</sup> *Op. cit.*, p. 827.

Cumpra dizer, ainda, que pelo fato de o pagamento de danos causados ao meio ambiente não possuir natureza de pena, mas sim de reparação, a vertente repressiva do princípio do poluidor-pagador está diretamente relacionada ao regime jurídico da responsabilidade civil. Ademais, tal responsabilidade é objetiva, *“porquanto não se exige mais a prova da culpa no comportamento do poluidor”*<sup>40</sup>.

Por fim, vale apontar que o princípio do poluidor-pagador está previsto na Carta de 1988, no artigo 225, § 3º, bem como na Lei nº 6.938/81, em seu artigo 4º, inciso VII, e no Princípio 16 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.

### **3.3.5. Participação**

Previsto no *caput* do artigo 225, da Constituição Federal, o princípio da participação impõe não só ao Poder Público, mas também a toda a coletividade, o dever de preservação e de defesa do meio ambiente.

De fato, por ser o meio ambiente bem e direito de todos, possuindo natureza difusa, cabe ao cidadão, em cooperação com o Estado, contribuir para a sua proteção e melhoria. As audiências públicas, realizadas no curso de processos de licenciamento ambiental que demandam estudo prévio de impacto ambiental, são bons exemplos de cooperação entre Estado e sociedade, eis que se evidencia a participação da população na tomada de decisão do Poder Público.

O Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992, ao tratar da participação da comunidade na defesa do meio ambiente, estabelece:

*“A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado*

---

<sup>40</sup> DiDIER JR., Fredie e MOUTA, José Henrique (Coord.). *Tutela Jurisdicional Coletiva*. Editora Jus Podivm. Salvador. 2009. p. 222.

*o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.”*

Por essa disposição, contida na Declaração do Rio, é possível verificar que o princípio da participação está totalmente ligado à informação e à educação ambiental, porquanto, para que haja eficaz participação dos cidadãos na preservação e defesa do meio ambiente, deve existir a conscientização pública de que o ambiente é bem e direito de toda a coletividade.

### **3.3.6. Ubiquidade**

O princípio da ubiquidade visa garantir a proteção do meio ambiente, considerando-o como um fator relevante a ser estudado antes da prática de qualquer atividade, seja ela política, legislativa, econômica, industrial, etc.

De fato, porquanto o meio ambiente envolva a tutela da própria vida e de sua qualidade, deve-se analisar as consequências de tudo aquilo que se queira realizar, fazer, criar ou desenvolver, para que se saiba se existe ou não risco de degradação. Somente assim será alcançado o verdadeiro objetivo do princípio da ubiquidade, qual seja, a garantia de um meio ambiente equilibrado, pautado em uma vida saudável.

### **3.4. A natureza jurídica do meio ambiente**

A Carta da República de 1988 elevou o meio ambiente à categoria de direito fundamental e, por via de consequência, categorizou-o como um bem jurídico *per se*, ou seja, *“dotado de um valor intrínseco e com autonomia em relação a outros bens protegidos pela ordem jurídica, como é o caso da saúde humana e de outros bens inerentes à pessoa”*<sup>41</sup>.

Com efeito, o texto constitucional, em seu artigo 225, *caput*, assim dispõe:

---

<sup>41</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.*, p. 144.

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”*

Como se pode perceber, a Constituição, ao afirmar que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, fez surgir no ordenamento jurídico pátrio uma nova categoria de bens, que não se confundem com os chamados bens privados ou particulares, nem com os denominados bens públicos.

A expressão “bem de uso comum do povo”, utilizada pela Constituição de 1988, gerou uma nova realidade jurídica, pois concedeu a *todos*, e não somente às pessoas naturais ou às pessoas jurídicas de direito privado ou de direito público interno, a titularidade do bem ambiental.

Dentro desse contexto, a fim de regular essa nova concepção de bem, pertencente a uma coletividade de pessoas indefinidas, com característica nitidamente transindividual, foi editada a Lei nº 8.078/90. Tal lei, em seu artigo 81, inciso I, estruturou a natureza jurídica desse novo bem, que passou a ser conhecido como *difuso*.

É justamente nessa nova categoria de bem que se enquadra o meio ambiente, vale dizer, a natureza jurídica do bem ambiental é *difusa*.

Como já afirmado, o direito difuso é definido como aquele transindividual, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

É possível verificar que o meio ambiente é um bem difuso pelos seguintes motivos:

- seus titulares são pessoas indeterminadas (coletividade), sendo impossível a individualização dos sujeitos;
- é indivisível, pois é impossível fracioná-lo, somente podendo ser considerado como um todo; e
- as pessoas indeterminadas que compõem a coletividade titular desse direito são ligadas por circunstância meramente de fato, não havendo qualquer vínculo comum de natureza jurídica entre elas.

### **3.5. A tutela do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro**

O ordenamento jurídico brasileiro, tanto em âmbito constitucional, quanto infraconstitucional, é muito vasto no que se refere à tutela do meio ambiente, sendo, por isso, considerado um dos mais avançados do mundo.

A Carta Republicana de 1988, ao dedicar, pela primeira vez na história constitucional brasileira, um capítulo ao meio ambiente, definiu-o, em seu artigo 225, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Por meio deste mesmo dispositivo, impôs ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, eis que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Essa previsão constitucional, além de estabelecer diversos princípios que regem o meio ambiente, encontra reflexos em diversas outras normas da Carta da República, que, principalmente, imputam ao Poder Público a responsabilidade pela defesa e preservação daquele direito.

Nesse contexto, na Carta Constitucional de 1988, evocam, ainda, o meio ambiente o artigo 23, incisos VI e VII, atribuindo como competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como a preservação das florestas, da fauna e da flora; o artigo 24, incisos VI e VIII, que atribuem à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrentemente para legislar sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; o artigo 129, inciso III, que atribui ao Ministério Público a função institucional de 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; o artigo 170, inciso VI, que dispõe que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observada a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; o artigo 186, inciso II, o qual dispõe que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente,

segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; o artigo 200, inciso VIII, quando dispõe que ao sistema único de saúde compete colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho; dentre inúmeros outros.

Embora a preocupação constitucional com o meio ambiente seja historicamente recente em nosso país, a legislação ordinária vem há tempos regulando a questão dos recursos naturais. Portanto, no âmbito infraconstitucional, o arcabouço jurídico que visa tutelar o meio ambiente também é bastante vasto.

Um dos marcos legislativos mais relevantes para a proteção do meio ambiente foi a edição da Lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo critérios para tornar possível o desenvolvimento sustentável, com o uso racional dos recursos naturais. Segundo o artigo 2º, da Lei nº 6.938/81, *“a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”*, observados diversos princípios, tais como recuperação de áreas degradadas e educação ambiental. A Lei nº 6.938/81 ainda criou órgãos ambientais, como o SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente - e o CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente - e ampliou a competência dos já existentes, bem como estabeleceu normas e planos destinados a orientar os entes públicos da federação na preservação do meio ambiente e na manutenção do equilíbrio ecológico.

Mais tarde, no ano 1997, em observância ao que dispõe o artigo 21, inciso XIX, da Constituição Federal, surgiu a Lei nº 9.433/97, instituindo a Política Nacional dos Recursos Hídricos. Por meio dela, estabeleceu-se que a água é bem de domínio público e um recurso natural limitado, dotado de valor econômico. Também, proclamaram-se diretrizes gerais acerca do consumo da água e dos recursos hídricos, enfatizando a necessidade da participação do Poder Público, dos usuários e das comunidades na gestão descentralizada destes recursos.

Igualmente, a fim de tutelar o meio ambiente, foi editada a Lei nº 9.605/98 - Lei dos Crimes Ambientais -, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Podemos, ainda, citar o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257/01, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, como sendo a mais importante legislação brasileira em matéria de tutela do meio ambiente artificial.

O patrimônio genético da pessoa humana também recebe proteção por meio da Lei nº 11.105/05, que não só regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, como estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados (OGM) e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança (CTNBio), dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB), revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os artigos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003.

É possível mencionar, ainda, conforme lições de ÉDIS MILARÉ<sup>42</sup>, as seguintes leis federais, que protegem o meio ambiente:

- Lei 7.735/89 – cria o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- Lei 7.802/89, alterada pela Lei 9.974/00 – Lei de Agrotóxicos, regulamentada pelo Decreto 4.074/02;
- Lei 8.723/93, alterada pelas Leis 10.023/01 e 10.696/03 – dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores;
- Lei 8.746/93 – cria o Ministério do Meio Ambiente;
- Lei 9.478/97, alterada pela Lei 11.097/05 – dispõe sobre a política Energética Nacional;
- Lei 9.795/99 – Política Nacional de Educação Ambiental;
- Lei 9.966/00 – dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional;
- Lei 9.984/00, alterada pela Lei 10.871/04 – dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA;
- Lei 9.985/00 – institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC, regulamentada pelo Decreto 4.340/02;

---

<sup>42</sup> *Op. cit.*, p. 153.

- Lei 11.284/06 – dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável;
- Lei 11.428/06 – dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica;
- Lei 11445/07 – estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei 11.794/08 – regulamenta o inciso VII do § 1º do artigo 225 da Constituição Federal, estabelecendo procedimentos para o uso científico de animais.

Enfim, são inúmeras as normas infraconstitucionais que visam tutelar o meio ambiente, seja ele natural, artificial, cultural, ou do trabalho.

No presente trabalho, será analisada, mais detalhadamente, a Lei nº 7.347/85, que dispõe sobre a Ação Civil Pública. Esta é uma das leis ordinárias, de caráter marcadamente processual, de maior repercussão e eficácia na defesa dos interesses metaindividuais, dentre os quais se encontra, inequivocamente, o meio ambiente. Seu propósito é responsabilizar civilmente os responsáveis por danos ao meio ambiente, seja aplicando condenação em dinheiro, seja obrigação de fazer ou não fazer. A intenção é de que sejam restituídos os bens lesados.

*“De fato, os direitos conferidos no plano material só fazem sentido quando o ordenamento jurídico coloca nas mãos de seus titulares, ou de seus representantes ideológicos (Ministério Público, associações etc.), mecanismos efetivos para seu exercício. Essa a missão da ação civil pública”<sup>43</sup>.*

---

<sup>43</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.*, p. 1061.

## Capítulo 4

### INSTRUMENTOS EXTRAPROCESSUAIS E PROCESSUAIS PARA A TUTELA DO MEIO AMBIENTE

O ordenamento jurídico brasileiro possui instrumentos extraprocessuais e processuais para promover, de maneira eficaz, a defesa do meio ambiente.

Dentre os instrumentos extraprocessuais podemos citar o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta, as audiências públicas, as recomendações e o inquérito policial.

Nas palavras de ÉDIS MILARÉ<sup>44</sup>, *“o inquérito civil é procedimento investigatório, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”*.

O compromisso de ajustamento de conduta, por sua vez, pode ser tomado tanto extrajudicialmente, quanto judicialmente, colocando fim à ação em andamento, por meio de acordo judicial. O termo de compromisso de ajustamento de conduta visa formalizar um reconhecimento, por parte do interessado, de que a situação em que se encontra é de ilegalidade e de que, a partir de então, deverá modificar seu comportamento, adequando-o à lei, sem implicar em transação de direitos coletivos.

Já as audiências públicas são instrumentos de participação popular na tomada de decisões pelo Poder Público, que garantem uma maior segurança ao governante, bem como a publicidade e a legalidade da solução por ele alcançada.

As recomendações são, como o próprio nome diz, conselhos ou sugestões, prolatados pelo Ministério Público, nos autos do inquérito civil ou de procedimento administrativo, aos órgãos ou entidades. Conforme disposição do artigo 5º, do Ato Normativo nº 484/2006 – CPJ, *“a recomendação é instrumento destinado à orientação de órgãos públicos ou privados, para que sejam cumpridas*

---

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 1019.

*normas relativas a direitos e deveres assegurados ou decorrentes das Constituições Federal e Estadual e serviços de relevância pública e social”.*

Por fim, o inquérito policial, que como é cediço, tem por finalidade apurar as infrações penais para fundamentar a denúncia ou a queixa, constituindo processo administrativo prévio.

No âmbito dos instrumentos processuais de defesa do meio ambiente, encontramos a ação popular constitucional, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a ação penal pública e a ação civil pública.

Dispõe o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal que *“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.* Como bem analisa ÉDIS MILARÉ<sup>45</sup>, este dispositivo legal permite notar que a ação popular *“tutela tanto bens e valores de natureza pública (patrimônio público stricto sensu, e patrimônio particular de qualquer entidade onde se verifique a participação estatal), quanto de natureza difusa (o meio ambiente, no caso)”.*

Já a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, prevista no artigo 103, da Constituição Federal, e regulamentada pela Lei nº 9.868/99, é utilizada na impugnação de normas que ofendem o artigo 225, da Carta da República, a fim de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O mandado de segurança coletivo, por sua vez, previsto no artigo 5º, LXX, da Constituição Federal, permite que os filiados de um partido político, de um sindicato, de uma entidade de classes ou associação o utilizem como remédio para combater algum ato ilegal ou abusivo de autoridade administrativa que prejudique o meio ambiente.

Ao lecionar sobre o mandado de segurança coletivo ambiental, assim se posiciona ÉDIS MILARÉ<sup>46</sup>:

*“De fato, cumpre anotar que esse meio processual não serve apenas à tutela dos interesses individuais homogêneos ou coletivos, mas*

---

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 1125.

<sup>46</sup> *Idem, ibidem.* p. 1135.

*também à tutela daquela categoria de interesses posicionados em relação à qualidade de vida, a que se dá o nome de difusos, e dentre os quais o meio ambiente é um dos mais expressivos exemplos. Assim, caso se constate um ato abusivo e ilegal, que importe em riscos ou danos ao meio ambiente, há previsão constitucional que confere legitimação ativa àquelas entidades para a impetração do mandado de segurança coletivo.”*

Previsto também na Carta Magna, em seus artigos 5º, incisos LXXI e LXXVII, 102, inciso I, *q* e 105, inciso I, *h*, o mandado de injunção visa corrigir omissões legislativas de direitos previstos na Constituição Federal, a fim de que os cidadãos possam exercê-los em sua plenitude. Embora nunca tenha sido regulamentado, o mandado de injunção tem sido aceito pelo Supremo Tribunal Federal, que o considera de natureza mandamental e, portanto, auto-aplicável, independente de edição de lei específica. Assim, este remédio constitucional, na seara ambiental, é utilizado para suprir a falta de regulamentação de normas que visam proteger o meio ambiente.

Protege-se, também, o meio ambiente, por meio da ação penal pública, na medida em que o que se busca é a aplicação de sanções penais àqueles que cometem delitos ambientais. A ação penal pública, no caso dos crimes ambientais, é sempre incondicionada, de iniciativa exclusiva do Ministério Público, porque seu exercício não se subordina a nenhum requisito, ou seja, a ação pode ser iniciada sem a representação do ofendido e sem a requisição do Ministro da Justiça, tendo em vista que o que se objetiva é a tutela do meio ambiente, patrimônio público, de uso coletivo.

Por fim, e, com maior ênfase, há que se falar que o meio ambiente é eficazmente protegido por meio da ação civil pública. Busca-se, com ela, defender interesses coletivos *lato sensu*, dentre os quais se encontra o meio ambiente, objetivando-se a reparação do interesse lesado, preferencialmente com o cumprimento específico da pena.

No próximo capítulo, a ação civil pública, utilizada na seara ambiental, será analisada pormenorizadamente, eis que constitui o objeto do presente estudo.

## Capítulo 5 DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA

### 5.1. Considerações iniciais

A ação civil pública foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro, em 1985, pela Lei nº 7.347, como instrumento de defesa do meio ambiente, do consumidor e dos patrimônios artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (interesses transindividuais).

Posteriormente, em 1988, recebeu tratamento constitucional, eis que foi inserida dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, como instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais da sociedade (artigo 129, inciso III).

Após a Constituição de 1988, a Lei da Ação Civil Pública – LACP – sofreu diversas alterações e atualizações, sobretudo com a edição do Código de Defesa do Consumidor, que a ela se integrou, formando um verdadeiro microssistema de tutela de direitos coletivos.

O termo “ação civil pública” foi adotado pela LACP para diferenciá-la da ação penal pública. No entanto, tal expressão mostra-se equivocada, na medida em que *“nem a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (Ministério Público, União, Estados e Municípios), nem é objeto do processo a tutela do interesse público”*<sup>47</sup>.

Nesse sentido, cite-se a lição de MARCELO ABELHA RODRIGUES<sup>48</sup>:

*“a expressão ação civil pública deve designar toda ação não penal proposta por autor que atue como representante da coletividade para a defesa de direitos supra-individuais. Assim, são exemplos de ação civil pública (demanda coletiva) a ação de improbidade administrativa, a ação popular, o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção coletivo etc.”*

---

<sup>47</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini. *Apud MILARÉ, Édis. Op. cit.*, p. 1065.

<sup>48</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Procedimentos Especiais Cíveis – Legislação Extravagante*, Coordenação de Cristiano Chaves de Farias e Fredie Didier Jr., Saraiva, 2003, p. 383.

Em outra passagem, porém, lembra esse mesmo autor<sup>49</sup>, que:

*“o fato de uma demanda ser coletiva (demanda coletiva ou ação civil pública tout court) não significa que, necessariamente, as regras da LACP serão para elas utilizadas. Assim, não se confunde a ação civil pública, que representa toda e qualquer demanda coletiva, com o procedimento e as técnicas processuais da LACP. Não obstante sua ementa denomine a demanda coletiva como uma espécie de ação, a LACP deve ser vista como procedimento típico que oferta ferramentas processuais à tutela geral de direitos supra-individuais.”*

Vale dizer que a Lei nº 7.347/85 possui caráter predominantemente processual, porquanto prevê mecanismos efetivos para o exercício do direito material. Diante disso, foi ela que possibilitou a realização das normas de caráter eminentemente material, previstas na Lei nº 6.938/81, que instituiu a *ação civil pública ambiental* no ordenamento jurídico pátrio.

Como bem leciona ÉDIS MILARÉ<sup>50</sup>:

*“A Lei 6.938/1981, ao definir a Política Nacional do Meio Ambiente e conceder legitimação ao Ministério Público para a ação de responsabilidade civil em face do poluidor por “danos causados ao meio ambiente”, estabeleceu, pela primeira vez no nosso País, uma hipótese de ação civil pública ambiental.*

*E o fez com a certeza de que nenhum outro interesse tem difusão maior do que o meio ambiente, que, como é curial, pertence a todos em geral e a ninguém em particular; sua proteção a todos aproveita, e a sua postergação a todos em conjunto prejudica. É verdadeira res communis omnium.*

*Se a origem da ação civil pública ambiental está na Lei 6.938/1981, de caráter eminentemente material, seu perfil definido e acabado ocorre com a Lei 7.347/1985, de cunho processual”.*

---

<sup>49</sup> *Idem, ibidem.* p. 383.

<sup>50</sup> *Op. cit.*, p. 1072.

## 5.2. Bens protegidos e objeto

O artigo 1º, da Lei nº 7.347/85, assim dispõe:

*“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:*

*I - ao meio-ambiente;*

*II - ao consumidor;*

*III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;*

*IV – a qualquer outro interesse difuso e coletivo;*

*V - por infração da ordem econômica e da economia popular;*

*VI - à ordem urbanística.”*

Tal dispositivo, como se pode notar, permite que os direitos e interesses previstos em seus incisos sejam tutelados por meio da ação civil pública.

É fácil perceber que a Lei da Ação Civil Pública somente cuida da defesa de interesses metaindividuais, vale dizer, interesses de grupos, categorias ou classes de pessoas. Com efeito, além de elencar, a título exemplificativo, apenas direitos e interesses deste gênero (metaindividuais), acrescenta, no inciso IV, de seu artigo 1º, que *“qualquer outro interesse difuso ou coletivo”* será protegido por meio da ação civil pública.

Nesse contexto, a proteção ao meio ambiente, que constitui um direito de natureza difusa, é especialmente abarcada pela ação civil pública. A responsabilidade, em se tratando de tutela ambiental, é objetiva, ou seja, independe da demonstração de culpa, conforme decorre do artigo 14, § 1º, da Lei 6.938/81, bastando que se demonstre o nexo de causa e efeito entre a ação ou omissão danosa e a lesão ao meio ambiente.

Vale dizer que a Lei da Ação Civil Pública também abrange a tutela dos chamados direitos individuais homogêneos, mas desde que estes sejam conexos a outros de natureza difusa ou coletiva *stricto sensu*. Isto porque, caso não haja a citada conexão, os direitos individuais homogêneos devem ser defendidos por meio

da Ação Civil Coletiva, disciplinada pelos artigos 91 a 100, do Código de Defesa do Consumidor.

Sobre o assunto, cite-se lição de ADA PELLEGRINI GRINOVER, invocada por ÉDIS MILARÉ<sup>51</sup>:

*“a nova ação civil pública, no campo ambiental, poderá visar à reparação dos danos pessoalmente sofridos pelas vítimas de acidentes ecológicos, tenham estes afetado, ou não, ao mesmo tempo, o ambiente como um todo. E a ação coletiva de responsabilidade civil pelos danos ambientais seguirá os parâmetros dos arts. 91-100 do CDC, inclusive quanto à previsão da preferência da reparação individual sobre a geral e indivisível, em caso de concurso de créditos (art. 99 do CDC).”*

Assim, é possível notar que a lei, ao tratar dos direitos trasindividuais criou dois tipos diferentes de procedimentos: um previsto na LACP, para a tutela de direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, e outro previsto no Código de Defesa do Consumidor, em seus artigos 91 a 100, para a tutela dos direitos individuais homogêneos, não havendo, em ambos os procedimentos, qualquer vedação em relação à matéria a ser abordada.

Na realidade, o ordenamento jurídico brasileiro criou um verdadeiro “Microsistema Processual Coletivo”, por meio da interação existente entre a LACP e o Código de Defesa do Consumidor. Este diploma, ao criar o artigo 21 da Lei nº 7.347/85, por meio de seu artigo 117, determinou que todo o seu Título III se aplica, no que for cabível, à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, ou seja, à LACP.

Assim, tratando-se de defesa do meio ambiente, que possui natureza difusa, deve-se observar a Lei da Ação Civil Pública juntamente com o Código de Defesa do Consumidor, no que com ele for compatível.

Nesse sentido, os ensinamentos de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>52</sup>:

---

<sup>51</sup> *Op. cit.*, p. 1070.

<sup>52</sup> *Op. cit.*, p. 419.

*“A defesa do meio ambiente, em razão da natureza do bem tutelado, que, como sabemos é difuso, e conforme determina o art. 19 da Lei da Ação Civil Pública receberá tratamento direto e primário das normas procedimentais previstas na jurisdição coletiva (CDC + LACP) e somente de forma secundária (subsidiariamente) deverão ser aplicados o Código de Processo Civil e os demais diplomas. Como exemplo, tratando-se de ação popular ambiental, apenas de modo subsidiário e naquilo que não contrariar o procedimento da jurisdição coletiva, é que a Lei n. 4.717/65 deverá ser aplicada. Conclui-se, dessarte, que, quando se tratar de ação coletiva para a defesa do meio ambiente, deverão ser utilizadas as regras previstas no Título III do Código de Defesa do Consumidor, combinado com o que dispõe a Lei da Ação Civil Pública.”*

Com relação ao objeto, que é o pedido de providência formulado para a tutela de algum bem da vida, dispõe o artigo 3º, da Lei nº 7.347/85, que, por meio da ação civil pública será pleiteada a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. Não há qualquer óbice, no entanto, na formulação de pedido de cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e, ao mesmo tempo, indenizatório. Até porque, pelo fato de o dano ambiental surtir efeitos a longo prazo, *“há que se perseguir, por igual, na ação civil pública tendente a conjurá-lo, um duplo objetivo: estancar o fato gerador (através do cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer) e imputar ao poluidor o ressarcimento monetário pelos estragos verificados (pedido indenizatório)”*<sup>53</sup>.

Cumprir dizer, ainda, que o pedido de condenação em dinheiro só deve ser feito quando se mostrar inviável a reconstituição do bem ambiental. É que, por possuir natureza difusa, o meio ambiente deve ser protegido de maneira extrema, de forma que se deve tentar, ao máximo, reparar o dano a ele causado por meio da obrigação de fazer ou não fazer.

Nesse contexto, o artigo 11, da Lei nº 7.347/85 dispõe que *“na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa*

---

<sup>53</sup> MILARÉ, Edis. *Op. cit.*, p. 1075.

*diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor”.*

Pode-se afirmar, portanto, que a ação civil pública poderá ter por objeto *“um comando condenatório, cautelar, declaratório, constitutivo (positivo ou negativo), mandamental, de liquidação e de execução ou qualquer outra espécie, desde que necessário para a tutela dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos”*<sup>54</sup>.

### **5.3. Legitimidade**

Na Lei nº 7.347/85, a legitimidade para propor a ação civil pública é conferida a diversos entes que não são os titulares do direito material tutelado. Trata-se, pois, de *legitimação* ativa de natureza *extraordinária*.

A legitimação extraordinária ou substituição processual (neste trabalho, entendidas como expressões sinônimas), ocorre quando, por meio de autorização legal, um terceiro defende, em nome próprio, direito alheio. Assim, tem-se que na legitimação extraordinária, a legitimidade *ad processum*, ou processual (para pedir a tutela de seu direito em juízo), não coincide com a legitimidade *ad causam*, ou para a causa (titular da relação jurídica de direito material), vale dizer, na legitimação extraordinária, o titular do direito subjetivo a ser tutelado (possuidor da legitimidade *ad causam*), será substituído por um terceiro, que exercerá o direito de ação (legitimidade *ad processum*).

Essa espécie de legitimidade difere da legitimidade ordinária, adotada pelo Código de Processo Civil, em seu artigo 6º, que dispõe que *“ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio”*. Segundo este dispositivo, a regra é que o titular do direito material afirmado em juízo (legitimidade *ad causam*) deve coincidir com o titular do direito de ação (legitimidade *ad processum*).

De fato, nas demandas coletivas, em que se tutelam direitos difusos, coletivos *stricto sensu* ou individuais homogêneos, não é possível que as legitimidades *ad causam* e *ad processum* recaiam sobre a mesma pessoa. É que, nestas hipóteses, o titular do direito material é a coletividade, a qual não pode

---

<sup>54</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3ª edição. LTr. 2008. p. 96.

demandar em juízo por ser, no mais das vezes, indeterminável. Assim, utiliza-se do artifício da chamada legitimidade extraordinária, de maneira que um terceiro, autorizado pela lei, possa defender, em juízo, o direito substancial pertencente à coletividade.

Feitas essas considerações, há que se dizer que o rol de legitimados para a propositura da ação civil pública está previsto no artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, que dispõe:

*“Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:*

*I – o Ministério Público;*

*II – a Defensoria Pública;*

*III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;*

*IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;*

*V – a associação que, concomitantemente:*

*a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;*

*b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.”*

Como se vê, a LACP legitima, de forma taxativa, diversos órgãos para propor a ação civil pública, que não são os titulares do direito difuso ou coletivo *stricto sensu* a ser tutelado em juízo. Assim, embora seja instrumento de defesa de interesses pertencentes a uma coletividade, a ação civil pública somente poderá ser proposta pelos entes elencados no artigo 5º, acima transcrito, fato que revela o caráter extraordinário de sua legitimidade ativa.

Nesse contexto, mostra-se também *exclusiva* referida legitimação extraordinária, de modo que, o titular do direito substancial (coletividade) não detém o direito de ação, ficando o seu exercício exclusivamente ao substituto (entes elencados no artigo 5º, da LACP), diferentemente do que ocorre na hipótese de legitimação extraordinária concorrente, em que tanto o titular do direito substancial quanto o substituto são titulares do direito de ação.

Cumpra afirmar, ainda, que os legitimados indicados no dispositivo referido são concorrentes entre si, de sorte que qualquer um deles poderá propor a ação, não havendo ordem ou prevalência de um sobre o outro.

Por fim, há que se dizer que podem ser legitimados passivos da ação civil pública pessoas ou órgão da Administração Pública ou indireta e pessoas físicas ou jurídicas particulares, bastando, para tanto, que tenham realizado ato nocivo ou potencialmente prejudicial a um direito ou interesse difuso ou coletivo *stricto sensu*, que possa ser tutelado por meio dessa demanda.

No âmbito da ação civil pública para a tutela do meio ambiente, portanto, qualquer pessoa que esteja encartada no conceito de poluidor, previsto no artigo 3º da Lei nº 6.938/81, poderá figurar no pólo passivo da demanda. O Poder Público, em específico, por ter o dever constitucional de preservar e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações (artigo 225, *caput*, da Constituição Federal), poderá *sempre* ser parte passiva de demanda que vise a reparação do meio ambiente. Isto porque, deve ser considerado solidariamente responsável pelo dano, diante de sua omissão no dever de fiscalizar e evitar este resultado. Caso reste provado que não é o responsável direto pelo dano, poderá valer-se de ação regressiva contra aquele que deu causa à degradação ambiental.

Mas e nos casos em que os danos ambientais são causados por omissão, quem terá essa legitimidade? CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>55</sup>, de maneira bastante elucidativa, esclarece essa questão, da seguinte forma:

*“No tocante aos danos causados por omissão, devemos entender como poluidor o membro da coletividade responsável pelo dever positivo não cumprido. Buscar-se-á um vínculo existente entre o dano e o dever de prestação positiva não cumprido, trazido pela relação da causalidade que aproxima o dano ambiental do seu causador.”*

#### **5.4. Competência**

O artigo 2º, *caput*, da Lei da Ação Civil Pública, assim determina:

---

<sup>55</sup> *Op. cit.*, p. 438.

*“Art. 2º As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.”*

Segundo esse dispositivo, é competente para processar e julgar as ações civis públicas ambientais o foro do local onde ocorrer o dano. Por outro lado, em aparente contradição, a mesma norma reza que este juízo (local do dano) terá competência funcional para processar e julgar a causa.

Assim, conclui-se que a competência para as ações civis públicas ambientais é *ratione loci* do tipo absoluta. Nas palavras de MARCELO ABELHA RODRIGUES<sup>56</sup>, “*seria uma exceção à regra da competência territorial, que normalmente, tem regime jurídico dispositivo*” (competência relativa).

Pelo fato de ser absoluta, a competência não pode ser prorrogada por vontade das partes, tendo em vista que é determinada por regras de ordem pública. Além disso, caso seja desrespeitada, ensejará a nulidade dos atos decisórios (artigo 113, § 2º, do Código de Processo Civil), ou até mesmo a propositura de ação rescisória (artigo 485, inciso II, do Código de Processo Civil).

Na realidade, a lei criou essa exceção (competência territorial absoluta), visando a efetividade da tutela dos interesses trasindividuais, eis que no local onde deva ocorrer ou onde ocorreu o dano há mais facilidade para que seja realizada a colheita de provas, o que possibilita melhores condições para o exercício jurisdicional do magistrado.

No mais, vale apontar que a expressão “local do dano”, utilizada pela LACP, no *caput* do artigo 2º, por óbvio, deve ser entendida não só como o local da origem do dano, mas também como o local onde o dano potencialmente pode ter ocorrido ou possa vir a ocorrer. Isto porque, pode acontecer de a tutela pretendida não ser de natureza repressiva, mas sim preventiva. Nesta hipótese, inexistente dano.

Sobre o assunto, assim leciona MARCELO ABELHA RODRIGUES<sup>57</sup>:

*“A expressão local do dano é imprópria na medida em que a ação civil pública não se presta apenas à tutela repressiva; sua finalidade*

---

<sup>56</sup> *Op. cit.*, p. 395.

<sup>57</sup> *Idem, ibidem*, p. 395.

*é justamente a oposta, ou seja, serve para inibir o dano ou o ilícito. Ademais, não parece adequada a vinculação ao local do dano porque há casos em que a discussão neste tipo de demanda é justamente se o dano existiu ou não. Destarte, por local do dano deve-se entender não só o da origem do dano, mas onde ele potencialmente pode ter ocorrido, o que se torna tarefa muito difícil quando se está diante de um bem difuso, com titulares indetermináveis”.*

Por fim, é importante apontar, como bem observa CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>58</sup>, que *‘pela própria dimensão do dano ao meio ambiente, este poderá assumir proporção que atribua competência concorrente para o deslinde do feito a diferentes órgãos jurisdicionais. Nessa situação, o critério apto a resolver a concorrência é a prevenção’.*

É, inclusive, o que dispõe o parágrafo único do artigo 2º, da LACP:

*“Art. 2º (...)*

*Parágrafo único A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.”*

## **5.5. Litisconsórcio**

Quanto à cumulação de sujeitos do processo, o *litisconsórcio* classifica-se como *ativo*, *passivo*, ou *misto*. O litisconsórcio ativo ocorre quando vários autores propõem uma ação contra um só réu. Diversamente, o litisconsórcio passivo ocorre na hipótese de existirem, em uma única ação, vários réus e apenas um autor. Por fim, quando houver vários autores e vários réus, em uma mesma ação, está-se diante do chamado litisconsórcio misto.

O *litisconsórcio* também se classifica, quanto à sua obrigatoriedade, em *facultativo* ou *necessário*. Trata-se de litisconsórcio facultativo aquele formado pela vontade do autor, quando entre os litisconsortes houver comunhão de direitos ou de

---

<sup>58</sup> *Op. cit.*, p. 442.

obrigações relativamente à lide ou quando os direitos ou as obrigações derivarem do mesmo fundamento de fato ou de direito (artigo 46, do Código de Processo Civil). Já o litisconsórcio necessário independe de vontade do autor, eis que ocorre nos casos em que a lide, necessariamente, deva ser julgada de modo uniforme para todas as partes, em decorrência de previsão legal ou da natureza da relação jurídica (artigo 47, do Código de Processo Civil).

Por fim, quanto ao alcance de seus efeitos, pode o *litisconsórcio* ser *unitário*, quando o conteúdo da sentença deva ser idêntico para todos os litigantes que estejam no mesmo pólo processual ou *simples*, quando o julgamento possa ser diferente para todos os litisconsortes.

Pois bem. Visando a efetiva tutela dos direitos e interesses transindividuais, a Lei nº 7.347/85, em seu artigo 5º, § 2º, facultou a reunião de dois ou mais legitimados para a propositura da ação civil pública:

*“Art. 5º (...)*

*§ 2º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.”*

Tal dispositivo trata, pois, da possibilidade de formação de litisconsórcio facultativo e unitário em sede de ação civil pública, por qualquer dos legitimados elencados no artigo 5º, da LACP (embora a norma faça menção apenas “*ao Poder Público e a outras associações legitimadas*”).

Com efeito, referido litisconsórcio mostra-se facultativo, eis que para se formar depende tão somente da vontade do autor. Por outro lado, classifica-se como unitário, tendo em vista que a sentença de mérito deve ser idêntica para todos os litisconsortes.

Frise-se que o litisconsórcio em sede de ação civil pública também pode ser ativo, passivo ou misto. Tal possibilidade fica clara quando se tutela matéria ambiental por meio da ação civil pública, como bem observa ÉDIS MILARÉ<sup>59</sup>:

*“Pode de igual modo, até em decorrência da responsabilidade solidária vigente em matéria ambiental, abrir-se ensejo ao*

---

<sup>59</sup> *Op. cit.*, p. 1083.

*litisconsórcio passivo, figurando como réus na ação civil pública – em razão dos danos causados – tanto o responsável direto quanto o indireto, ou ambos. Configure-se, a título de exemplo, o licenciamento de atividade com dispensa de prévio estudo de impacto ambiental exigido por lei. A ação, no caso, será dirigida contra o empreendedor – que está a exercer a atividade – e o ente federado que irregularmente a licenciou, ou apenas contra um deles, segundo as regras da solidariedade. Ajuizada apenas em face de um, o que ficou de fora poderá, por via de regresso, ser demandado pela parcela de sua responsabilidade.”*

Por fim, há que se dizer que o § 5º, da Lei nº 7.347/85, admite o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos tutelados pela ação civil pública.

Embora haja vozes dissonantes na doutrina e jurisprudência pátrias, a possibilidade de litisconsórcio entre diversos órgãos do Ministério Público, trazida pelo § 5º, do artigo 5º, da LACP, deve ser encarada como benéfica à coletividade (titular dos direitos e interesses tutelados pela ação civil pública), eis que visa tornar mais eficaz a tutela de direitos metaindividuais. Esse é, inclusive, o entendimento de ÉDIS MILARÉ<sup>60</sup>:

*“Deve-se ensejar tanto ao Ministério Público Federal como ao Estadual a possibilidade de intervir, na qualidade de assistente litisconsorcial, na ação proposta pelo outro, para que, na tutela do ambiente, sejam consideradas e harmonizadas as necessidades nacionais e as peculiaridades regionais. A possibilidade de intervenção simultânea dos dois órgãos atende à necessidade de somar forças em defesa do meio ambiente e seria sob todos os aspectos proveitosa: a conjugação de esforços aumentaria em muito a eficiência da ação do Ministério Público e estabeleceria entre os dois setores da instituição, até hoje estanques, um fecundo entrosamento.”*

---

<sup>60</sup> *Op. cit.*, p. 1084.

Nesse mesmo sentido, as lições de KAZUO WATANABE<sup>61</sup>:

*“Desde que a defesa dos interesses e direitos difusos e coletivos esteja dentro das atribuições que a lei confere a um órgão do Ministério Público, a este é dado atuar em qualquer das justiças, até mesmo em atuação conjunta com um outro órgão do Ministério Público igualmente contemplado com a mesma atribuição. A alusão ao “litisconsórcio” é feita, precisamente, para consagrar a possibilidade dessa atuação conjunta, com o que se evitarão discussões doutrinárias estéreis a respeito do tema e, mais do que isso, um inútil e absurdo conflito de atribuições, que não raro revela muito mais uma disputa de vaidades do que defesa efetiva da atribuição privativa de um órgão do Ministério Público.”*

De fato, tendo em vista que o dano ambiental, muitas vezes, ultrapassa os limites territoriais de um único estado federativo, não há como negar a possibilidade de formação de litisconsórcio entre diversos órgãos do Ministério Público.

## **5.6. Ministério Público**

O artigo 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85 dispõe que se o Ministério Público não intervier no processo como parte, atuará, obrigatoriamente, como fiscal da lei. Tem-se, com isso, que o órgão ministerial necessariamente atuará na ação civil pública ambiental, seja como autor da demanda, seja como *custos legis*.

Tal imprescindibilidade decorre da função institucional atribuída ao Ministério Público pelo artigo 127, da Constituição Federal, o qual consagrou este órgão como *“instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”*.

Nesse contexto, mesmo nos casos em que os interesses não são propriamente indisponíveis, mas atingem um grupo muito disperso da sociedade

---

<sup>61</sup> *Op. cit.*, p. 763.

(como nos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos), a atuação do Ministério Público se mostra socialmente conveniente<sup>62</sup>.

O *Parquet*, ao atuar como *custos legis*, deve agir de maneira autônoma e imparcial, tanto em relação ao juiz, quanto em relação às partes que compõem o pólo ativo e passivo da demanda, de modo a seguir a incumbência que lhe foi outorgada pela Carta da República: zelar pela correta aplicação da lei ao caso concreto, visando a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, independentemente dos personagens que estejam atuando na ação civil pública.

Por outro lado, quando o órgão ministerial atua na qualidade de parte, age por dever de ofício, sempre que verificar ofensa ou violação a interesse metaindividual passível de ser tutelado por esse tipo de demanda, cabendo-lhe os mesmos poderes e ônus das outras pessoas na mesma posição, embora, por sua especial condição e pela relevância dos interesses que apresenta, sejam-lhe conferidas algumas prerrogativas, tais como a intimação pessoal em qualquer caso (artigo 236, §2º, do Código de Processo Civil) e a ampliação de certos prazos (artigo 188, do Código de Processo Civil). Para o Ministério Público, não há que se falar em *direito de agir*, mas sim em *dever*, tendo em vista a obrigação institucional que lhe foi atribuída de defender direitos e interesses difusos e coletivos (artigo 129, inciso III, da Constituição Federal).

Por fim, há que se analisar se pode o Ministério Público atuar, concomitantemente, como parte e como fiscal da lei. Para tanto, cumpre citar a seguinte lição de HUGO NIGRO MAZZILLI<sup>63</sup>:

*“Estaria a significar que, se for parte, não será fiscal da lei? ou que não pode ser simultaneamente parte e fiscal?”*

*Nem uma coisa nem outra. A lei quer apenas garantir a presença do Ministério Público nas ações que envolvam interesses metaindividuais, quer porque já as tenha proposto (órgão agente), quer porque, não as tendo ajuizado, obrigatoriamente nelas deve officiar (órgão interveniente).”*

---

<sup>62</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 11ª edição. São Paulo. Editora Saraiva. 1999. p. 67.

<sup>63</sup> *Idem, ibidem*, p. 67.

### 5.7. Desistência e abandono da ação

A regra geral adotada pelo Código de Processo Civil impõe que, nos casos de desistência ou abandono da ação, o processo deve ser extinto, sem resolução do mérito (artigo 267, II, III e VIII).

No entanto, o § 3º, do artigo 5º, da Lei nº 7.347/85, regula a desistência e o abandono da ação civil pública, de forma bastante diversa, nos seguintes termos:

*“Art. 5º (...)*

*§ 3º Em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.”*

Nota-se que, na hipótese de desistência ou abandono da ação civil pública, não ocorre a extinção do processo, mas sim a sucessão processual.

Com efeito, se o autor abandonar a demanda, ou dela desistir, o Ministério Público, ou outro legitimado, assumirá o pólo ativo da ação. Este fenômeno processual é conhecido como *sucessão processual* e ocorre *“quando um sujeito sucede outro no processo, assumindo sua posição processual. Há uma troca de sujeitos, uma mudança subjetiva da relação jurídica processual”*<sup>64</sup>.

É importante que se diga que, enquanto a desistência da ação depende de manifestação expressa e fundamentada do autor, o abandono independe de qualquer declaração de vontade, ocorrendo nos casos previstos na lei (artigo 267, incisos II e III, do Código de Processo Civil), em virtude da negligência na condução do processo. Além disso, desde que não tenha havido o transcurso do prazo para resposta, a desistência pode ser manifestada pelo autor, independentemente da anuência do réu (artigo 267, § 4º, do Código de Processo Civil).

Há que se afirmar, ainda, que a despeito de a Lei da Ação Civil Pública se referir à desistência infundada ou ao abandono da ação somente por “associação legitimada”, dando a entender que apenas na hipótese em que a ação civil pública tem por autor associação legitimada haverá a possibilidade de sucessão processual, a sua interpretação deve ser extensiva, de modo que se deve reconhecer que a

---

<sup>64</sup> DIDIER JR., Fredie e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. Op. cit., p. 210.

sucessão processual poderá ocorrer nos casos de desistência ou abandono da ação civil pública por qualquer dos legitimados do artigo 5º, da LACP.

Em decorrência do dever de propositura da ação civil pública, a ele imposto pela Constituição Federal, está o Ministério Público obrigado a assumir a titularidade ativa da demanda, diferentemente dos demais legitimados, que podem assumir o pólo ativo facultativamente. Ao órgão ministerial caberá a análise do fundamento da desistência da ação, de maneira que somente poderá deixar de assumir a titularidade ativa da demanda se concordar expressamente com o mesmo. Sendo infundada a desistência, deve assumir a demanda, obrigatoriamente.

Se munido de fundamentos relevantes, poderá, também, o Ministério Público desistir da ação civil pública. Neste caso, o Conselho Nacional do Ministério Público deverá ser consultado sobre o ato, a fim de que se garanta à sociedade a tutela de direitos metaindividuais.

Sobre o assunto, cite-se o entendimento de ÉDIS MILARÉ<sup>65</sup>:

*“Desistindo da ação o Ministério Público, ou recusando-se a assumi-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 colher a ratificação do Conselho Superior, que designará, caso discorde dos posicionamentos adotados, outro Promotor para officiar no feito. É que, dizem, se pra o menos (não propositura da ação, com arquivamento do inquérito ou de peças informativas) exige a lei a homologação do Conselho, com maior razão há que se buscé-la para o mais (desistência ou recusa de assunção de demanda já proposta).”*

## **5.8. Transação**

A transação é instituto previsto no Código Civil, em seus artigos 840 e seguintes, caracterizando-se, pois, como uma figura própria do direito individual, voltada, exclusivamente, ao titular do direito. Bem por isso, não se mostra cabível a

---

<sup>65</sup> *Op. cit.*, p. 1101.

transação em sede de ação civil pública. É que, conforme salientado alhures, este tipo de demanda se presta para a tutela de direitos difusos e coletivos, de modo que os seus legitimados ativos não defendem interesses próprios, mas sim metaindividuais, dos quais não podem dispor. Ora, não se pode permitir que os entes legitimados para propor a ação, de forma extraordinária e exclusiva, transacionem acerca de um direito que não lhes pertence.

Sobre o assunto, HUGO NIGRO MAZZILLI<sup>66</sup> assim se posiciona:

*“Na defesa de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, os co-legitimados ativos à ação civil pública ou coletiva não agem em busca de direito próprio e sim de interesses metaindividuais. Ainda que alguns possam também estar defendendo interesse próprio, como as associações, que buscam fins estatutários, o objeto coletivo será sempre a reparação de interesses metaindividuais.*

*Posto detenha disponibilidade sobre o conteúdo processual do litígio, o legitimado extraordinário não tem disponibilidade do conteúdo material da lide. Como a transação envolve disposição do direito material controvertido, a rigor o legitimado de ofício não poderia transigir sobre direitos dos quais não é titular.”*

No entanto, embora se mostre vedada a transação nas hipóteses de defesa de interesses coletivos *lato sensu*, a LACP mitigou esta regra, autorizando que os legitimados para a propositura da demanda tomem dos interessados termos de ajustamento de conduta, com o objetivo de ver atendidas as exigências legais violadas ou potencialmente violadas. Este é o tema que será analisado no próximo tópico.

### **5.9. Termo de Ajustamento de Conduta**

Ao lecionar sobre o termo de ajustamento de conduta, assim preceitua CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>67</sup>:

---

<sup>66</sup> *Op. cit.*, p. 201.

*“Trata-se o instituto de meio de efetivação do pleno acesso à justiça, porquanto se mostra como instrumento de satisfação da tutela dos direitos coletivos, à medida que evita o ingresso em juízo, repelindo os reveses que isso pode significar à efetivação do direito material. Imaginemos uma empresa poluidora e que, por ocasião do inquérito civil, verifique-se que sua atividade está ofendendo normas ambientais nos pontos “X”, “Y”, “W” e “Z”. Admitindo ainda que, usando do compromisso de conduta, o Ministério Público faça acordo extrajudicial com essa empresa no sentido de que ela se comprometa a regularizar, no prazo de vinte dias, os itens “X” e “Z”. Ora, justamente por não se tratar do instituto da transação, consagrado pelo direito civil (em que deve haver uma concessão mútua de direitos), nada impedirá que o próprio Ministério Público, ou qualquer outro legitimado nos termos da lei, venha a entrar em juízo contra a empresa por causa dos itens “Y” e “W”, que não foram objeto do acordo.”*

Ora, como visto anteriormente, o termo de compromisso de ajustamento de conduta não implica em transação de direitos coletivos, mas sim na formalização de um reconhecimento, por parte do interessado, de que a situação em que se encontra é de ilegalidade e de que, a partir de então, deverá modificar seu comportamento, adequando-o à lei. A fim de conceder eficácia ao referido termo, nele haverá previsão de imposição de cominações na hipótese de não adequação do comportamento do interessado. Além disso, tal documento possui força de título executivo extrajudicial.

Cumpra afirmar que o termo de compromisso de ajustamento de conduta pode ser tomado extrajudicialmente, mas também pode colocar fim à ação em andamento, por meio de acordo judicial. É a posição defendida por HUGO NIGRO MAZZILLI, citado por ÉDIS MILARÉ<sup>68</sup>:

*“(...) se a própria lei admite que se tome extrajudicialmente do causador do dano o compromisso de ajustar sua conduta às exigências da lei, sob cominações, com maior razão nada impedirá*

---

<sup>67</sup> *Op. cit.*, p. 478.

<sup>68</sup> *Op. cit.*, p. 1103.

*que sobrevenha transação judicial nessas mesmas hipóteses, caso a empresa acionada em ação civil pública espontaneamente assuma em juízo uma obrigação de fazer ou não fazer, em troca da extinção do processo de conhecimento (nesse caso, desaparecerá o interesse de agir, com a homologação da transação, que será título executivo judicial).”*

Pois bem. Feitas essas considerações, há que se analisar o artigo 5º, § 6º, da LACP, que assim prevê:

*“Art. 5º (...)*

*§ 6º Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial.”*

Como se pode depreender, somente os órgãos públicos legitimados para a propositura da ação civil pública é que podem tomar compromisso de ajustamento de conduta. Isto quer dizer que se excluem dessa prerrogativa as associações e as fundações de direito privado, justamente pelo fato de serem entidades ou organizações não governamentais, ou seja, de não serem considerados órgãos públicos.

Essa preferência do legislador explica-se pelo fato de que as entidades civis, por possuírem regime jurídico de empresa privada, poderão não ter isenção suficiente para buscar somente a defesa do interesse público primário. No entanto, como justificar o fato de que a lei confiou a todos os entes elencados no artigo 5º a legitimidade para defender, em juízo, direitos metaindividuais, mas proibiu alguns deles de tomar dos interessados os termos de compromisso de ajustamento de conduta?

Se a intenção do legislador foi preservar a tutela extrajudicial dos direitos coletivos de eventual interferência política, mais correto seria exigir, expressamente, a participação do Ministério Público, na condição de *custos legis*. Aliás, tal participação, ainda que não conste expressamente da LACP, mostra-se imprescindível para regularidade do ajuste. O Ministério Público, dada a sua independência funcional, bem como o seu dever constitucional de zelar pela tutela

dos interesses sociais e individuais indisponíveis, faz dele um legitimado, em tese, sem qualquer envolvimento político.

Ainda há que se dizer que *“como os órgãos que podem tomá-lo não têm disponibilidade do direito material controvertido, o compromisso deve versar as condições de cumprimento das obrigações (modo, tempo, lugar etc.)”*<sup>69</sup>.

Assim, além de versar sobre as obrigações de fazer ou não fazer tendentes a adequar a atuação do interessado ao comando legal, o termo pode fixar multa cominatória ou alguma sanção pecuniária a ser paga a título de indenização pelo dano já causado à coletividade, o que não implica em quitação com relação à reparação de tais danos. Quer-se com isso dizer que, como o legitimado não tem a titularidade do direito material, não pode transacioná-lo, de modo que caso os demais legitimados do artigo 5º, da LACP, entendam que o montante pago a título de indenização por danos a direitos coletivos não foi suficiente, poderão promover demanda judicial pretendendo a diferença.

Vale lembrar que, de acordo com o que dispõe o artigo 13, da LACP, *“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”*.

Por fim, cumpre dizer que pelo fato de o compromisso importar em encerramento total ou parcial das investigações, deve-se aplicar, analogicamente, nas hipóteses em que este for tomado pelo Ministério Público em autos de inquérito civil, o disposto no artigo 9º e §§, da LACP, submetendo o termo à homologação pelo Conselho Superior do Ministério Público.

O compromisso de ajustamento constitui um dos meios mais eficazes no que se refere à proteção ambiental, pois, teoricamente, através dele consegue-se uma prestação mais rápida ao meio ambiente do que as prestações jurisdicionais.

### **5.10. Inquérito Civil**

ÉDIS MILARÉ<sup>70</sup> assim define o inquérito civil:

---

<sup>69</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. *Op. cit.*, p. 210.

*“O inquérito civil é procedimento investigatório, de caráter inquisitorial, unilateral e facultativo, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de danos efetivos ou potenciais a direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos ou outros que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais”.*

Pois bem. Na Lei nº 7.347/85, são os artigos 8º, §§ 1º e 2º e 9º, §§ 1º ao 4º, que tratam da instauração do inquérito civil.

Pode-se notar, primeiramente, que a promoção do inquérito civil foi outorgada, de forma exclusiva, ao Ministério Público, eis que constitui uma de suas funções institucionais, previstas no artigo 129, inciso III, da Constituição Federal.

Assim como o inquérito policial, o inquérito civil, além de não possuir contraditório, é facultativo. Portanto, uma vez convencido de que possui elementos suficientes para propor a ação civil pública, pode o Ministério Público ajuizá-la imediatamente, mesmo sem ter instaurado o inquérito civil. Na verdade, esse procedimento administrativo funciona como instrumento de colheita de elementos de convicção para a eventual propositura de uma ação civil pública, sendo, no entanto, totalmente desnecessário, na hipótese de o Ministério Público já ter se convencido por outros meios ou provas acerca dos elementos necessários para o ajuizamento da ação.

Verificando-se a inexistência de elementos e fundamentos suficientes para a propositura da ação, deve o Ministério Público arquivar o inquérito civil, mediante decisão fundamentada. Neste caso, os autos do inquérito serão remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, para que a decisão que promoveu o arquivamento seja homologada (art. 9º, §§ 1º e 3º, da LACP).

Até que se homologue ou se rejeite o arquivamento, os demais legitimados para a ação civil pública podem apresentar razões escritas ou documentos que entenderem pertinentes, os quais serão juntados aos autos do inquérito ou anexados às peças de informação (art. 9º, § 2º, da LACP).

---

<sup>70</sup> *Op. cit.*, p. 1019.

Se o Conselho Superior do Ministério Público entender por bem deixar de homologar a promoção de arquivamento, designará, desde logo, outro órgão do Ministério Público para o ajuizamento da ação (art. 9º, § 4º, da LACP).

Por fim, é importante dizer que mesmo depois de seu arquivamento, pode o inquérito civil ser retomado, desde novos elementos de convicção sejam descobertos. Também, caso disponha de fundamentos relevantes, pode outro legitimado promover, ele próprio, a demanda judicial.

### **5.11. Prescrição**

Conforme salientado anteriormente, a ação civil pública caracteriza-se por ser um instrumento de defesa de direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, ou seja, de interesses pertencentes à coletividade. Tem-se, pois, que as pretensões nela veiculadas versam sobre a defesa de direitos fundamentais, portanto, indisponíveis do ser humano. É o que leciona ÉDIS MILARÉ<sup>71</sup>:

*“Ora, a ação civil publica é instrumento para tutela de bens-interesses de natureza pública, insuscetíveis de apreciação econômica, e que têm por marca característica básica a indisponibilidade.”*

Assim sendo, a ação civil pública encontra-se no rol das chamadas ações imprescritíveis.

A prescrição é um instituto do direito material, pelo qual o titular de um interesse perde o direito de exercitá-lo, se dentro de certo prazo, fixado por lei, não intentar a ação para tutelá-lo.

Com efeito, as conseqüências de um dano ambiental, por exemplo, podem chegar a ser suportadas por longo período, de modo que não é possível cogitar-se da prescrição em sede de ação civil pública. É que o direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado (indisponível do ser humano) nunca deixará de ser exigível, ou “exercível”, em razão da falta de uso.

---

<sup>71</sup> *Op. cit.*, p. 1111.

Sobre o assunto, transcreve-se a lição de ÉDIS MILARÉ<sup>72</sup>:

*“De fato, o estabelecimento de um prazo para o ajuizamento de ação tendente à composição da lesão ambiental resulta por completo inadequado para o sistema de prescrição. É que a lentidão com que surgem e se manifestam as conseqüências da contaminação pode chegar a vários anos, circunstância totalmente incompatível com o sistema clássico de prescrição.”*

Demais disso, como também já visto alhures, a defesa dos direitos difusos e coletivos *stricto sensu* por meio da ação civil pública é atribuída a pessoas outras que não a coletividade difusa titular dos mesmos (legitimação extraordinária). Portanto, a falta de exercício do direito não pode prejudicar seus titulares, já que estes não têm legitimidade para defendê-los.

### **5.12. Litispendência**

A litispendência é o fenômeno que ocorre quando se reproduz ação idêntica a outra que já está em curso (artigo 301, § 3º, do Código de Processo Civil). E, segundo o artigo 301, § 2º, do Código de Processo Civil, *“uma ação é idêntica à outra quando tem as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido”*.

Diante disso, é fácil perceber que não ocorre litispendência entre uma ação civil pública e uma ação individual, eis que as partes ativas das demandas serão diversas. Com efeito, enquanto naquela o legitimado ativo é a coletividade, representada por um dos entes elencados no artigo 5º, da LACP, nesta, o próprio titular do direito é que compõe o pólo processual ativo da demanda.

Do mesmo modo, inexistente litispendência entre uma ação civil pública utilizada para a defesa de um direito difuso e outra destinada à tutela de um direito coletivo *stricto sensu*, porquanto o pedido desta é mais limitado que o daquela.

No entanto, ocorre litispendência quando forem propostas, ainda que por autores diversos, duas ações civis públicas com a mesma causa de pedir e o mesmo pedido. Isto porque, em sede de ação civil pública, os legitimados ativos, na

---

<sup>72</sup> *Op. cit.*, p. 1111.

verdade, agem por substituição processual à coletividade lesada, verdadeira titular do direito material. Assim, nessa hipótese, somente na aparência as partes não são as mesmas, eis que embora as ações tenham sido propostas por legitimados diversos, o titular do interesse ou direito material sob tutela é o mesmo (coletividade).

O mesmo raciocínio deve ser aplicado à concomitância de uma ação civil pública e uma ação popular, conforme lição de CELSO ANTONIO PACHECO FIORILLO<sup>73</sup>:

*“Por outro lado, é possível que ocorra litispendência entre uma ação civil pública que objetive a desconstituição de um ato lesivo ao meio ambiente e uma ação popular com o mesmo fim. Isso porque a diferença entre os legitimados não exclui a identidade de partes ativas, por serem todos legítimos condutores do processo, que apenas o impulsionam, de modo que a parte material é a mesma, ou seja, a titularidade do direito discutido em juízo, pertence à coletividade. Prova disso é que o resultado da lide, fosse num ou noutro caso, seria estendido a todos os titulares do direitos ao meio ambiente: a coletividade como um todo.”*

Como se vê, quando se trata de ação civil pública, o fenômeno da litispendência, previsto no artigo 301, § 3º, do Código de Processo Civil, deve ser adaptado às particularidades decorrentes da natureza dos direitos por ela tutelados, devendo-se reconhecer a identidade de ações quando forem propostas duas ações com mesmos pedidos e causa de pedir, ainda que por autores diversos.

### **5.13. Coisa julgada**

De acordo com o artigo 472, do Código de Processo Civil, *“a sentença faz coisa julgada às partes entre as quais é dada, não beneficiando, nem prejudicando terceiros”*. Esta é a regra geral, estabelecida pelo Código de Processo Civil, para o

---

<sup>73</sup> *Op. cit.*, p. 443.

processo individual: somente aqueles que atuaram na demanda em que a decisão foi proferida são beneficiados ou prejudicados.

Ao comentar sobre o citado artigo 472, ÉDIS MILARÉ<sup>74</sup> afirma:

*“Esse expediente processual, todavia, não se ajusta e não satisfaz de modo pleno as necessidades exigidas à tutela de interesses situados em plano superior aos meramente individuais, como é o caso da defesa do meio ambiente, onde, em regra, lesada é a coletividade. Nesse sentido, por cuidar a ação civil pública ambiental da tutela de interesses supra-individuais, a sentença nela proferida projeta efeitos em relação a todos.”*

Para o processo coletivo, como se vê, a diretriz tradicional acerca da coisa julgada, estabelecida pelo Código de Processo Civil, não se mostra adequada, de modo que foi modificada pela Lei da Ação Civil Pública e pelo Código de Defesa do Consumidor, a fim de tutelar, de maneira efetiva, as diversas formas de direitos coletivos *lato sensu*. É que, em se tratando de defesa de direitos metaindividuais, a sentença deve projetar seus efeitos para além das partes do processo, atingindo toda a coletividade, até porque, como já visto, a legitimação ativa na ação civil pública é de natureza extraordinária e exclusiva.

Diante disso, o artigo 16, da Lei nº 7.347/85 prevê:

*“Art. 16. 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.”*

Por sua vez, o Código de Defesa do Consumidor, assim dispõe, em seu artigo 103, incisos I, II e III:

*“Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:*

---

<sup>74</sup> *Op. cit.*, p. 1115.

*I - erga omnes, 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, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;*

*II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;*

*III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.”*

Ao conjugar-se o sistema do Código de Defesa do Consumidor com aquele da Lei da Ação Civil Pública, para que se estabeleçam as diretrizes da coisa julgada nos casos de processos coletivos, nota-se que, com relação aos direitos difusos, a coisa julgada opera-se *erga omnes*, beneficiando a todos. Isto porque, a titularidade destes interesses pertence a pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (art. 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor), sendo impossível cogitar-se acerca da existência de coisa julgada limitada a determinadas categorias ou pessoas. A extensão da coisa julgada, na hipótese de direito difuso, portanto, deve ser a mais ampla possível, para que os efeitos da sentença coletiva beneficiem a todos os interessados individuais. Vale lembrar que, no caso de improcedência do pedido em decorrência da falta de provas, a repositura da ação mostra-se permitida, por qualquer legitimado, desde que embasada em novas provas.

Por outro lado, no que diz respeito aos direitos coletivos *stricto sensu*, pelo fato de seus titulares serem perfeitamente identificáveis, eis que constituem um grupo, uma categoria ou uma classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base (art. 81, inciso II, do CDC), a autoridade da sentença será *ultra partes*, mas restrita aos componentes do grupo, categoria ou classe de pessoas. Como bem aponta LUIZ MANOEL GOMES JUNIOR<sup>75</sup>, “*seria, de qualquer modo, inútil uma coisa julgada, na hipótese de natureza erga omnes, já que, em se tratando de direito coletivo, situação na qual perfeitamente identificados*

---

<sup>75</sup> *Op. cit.*, p. 242.

*os seus beneficiários, os seus efeitos são limitados aos reais integrantes da categoria, grupo ou classe*". Da mesma maneira que nos casos de tutela de interesses difusos, se a improcedência da ação se der por falta de provas, nova ação poderá ser proposta, com base no mesmo fundamento e em novas provas.

Conclui-se, pois, que a coisa julgada nas ações civis públicas deve ser analisada conforme o resultado da lide. Trata-se da chamada coisa julgada *secundum eventum litis*.

Sobre o assunto, HUGO NIGRO MAZILLI<sup>76</sup> assim leciona:

*“Em suma, os efeitos da coisa julgada nas ações civis públicas ou coletivas devem ser apreciados segundo o resultado da ação:*

- a) Pedido julgado procedente – *se se tratar de interesses difusos ou individuais homogêneos, os efeitos serão erga omnes. Neste último caso, se a pessoa tiver proposto ação individual, só se beneficiará do resultado da ação se tiver requerido oportunamente a suspensão de seu processo; se se tratar de interesses coletivos, os efeitos serão ultra partes, mas limitados aos grupo, categoria ou classe;*
- b) Pedido julgado improcedente – *a improcedência por falta de provas não produz coisa julgada; se houver improcedência por qualquer outro motivo, haverá eficácia erga omnes, exceto se o objeto da ação for a defesa de interesses individuais homogêneos, caso em que não se impede a propositura de ações individuais, salvo para quem compareceu na ação coletiva como assistente litisconsorcial.”*

Por fim, há que se dizer que a eficácia das decisões proferidas nas ações civis públicas ambientais não se limita ao território do local onde se originou o dano, atingindo, também, todas as localidades onde se fizerem sentir seus efeitos. É que, embora o artigo 16 da LACP disponha que *“a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator”*, o caráter dos direitos individuais é indivisível e, portanto, não há como admitir decisões diversas, para uma mesma situação jurídica, em cada uma das comarcas atingidas pelo dano ambiental.

---

<sup>76</sup> *Op. cit.*, p. 285.

Sobre esse tema, vale a pena transcrever a lição de NELSON NERY JÚNIOR e ROSA MARIA DE ANDRADE NERY<sup>77</sup>, que assim prelecionam:

*“Limitar-se os efeitos da coisa julgada a território ou a algumas pessoas é ofender o princípio constitucional do direito de ação. Como os direitos difusos e coletivos são indivisíveis (CDC 81 par.ún. I e II), a sentença que julga alguma matéria a eles relativa tem de ter eficácia igualmente indivisível. Vale dizer que a coisa julgada erga omnes ou ultra partes é imanente, inata aos direitos difusos e coletivos. A sentença que os resolve é indivisível, tal como ocorre com os direitos indivisíveis difusos e coletivos”.*

Para complementar tal raciocínio, faz-se mister afirmar que jurisdição e competência não se confundem com limites subjetivos da coisa julgada. É o que leciona HUGO NIGRO MAZILLI<sup>78</sup>:

*“Enfim, não custa insistir, não se confunde a competência do juiz que julga a causa (art. 93, II, do CDC; art. 2º da LACP) com os efeitos que uma sentença pode produzir fora da comarca em que foi proferida, e que poderão tornar-se imutáveis com seu trânsito em julgado. Assim, p. ex., uma sentença que proíba a fabricação de um produto nocivo, que vinha sendo vendido em todo o País, ou uma sentença que proíba o lançamento de dejetos tóxicos num rio que banhe vários Estados, sem dúvida produzirão efeitos até mesmo fora dos limites territoriais da comarca em que foi proferida. Essa confusão entre competência e coisa julgada, e entre competência funcional e territorial fez a Lei nº 9.494/97, quando alterou o art. 16 da LACP.*

*Com efeito, a Lei nº 9.494/97 confundiu competência com coisa julgada. A imutabilidade erga omnes de uma sentença não tem nada a ver com a competência do juiz que profere a sentença. A alteração legislativa que a Lei nº 9.494/97 provocou no art. 16 da LACP é inócua e incoerente, até mesmo porque o CDC não foi alterado*

---

<sup>77</sup> NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. Atualizada até 10/04/2006. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2006. p. 131.

<sup>78</sup> *Op. cit.*, p. 285.

*nesse particular, e sua disciplina é de aplicação integrada e subsidiária em matéria de ação civil pública. Além do mais, o juiz tem que ter competência absoluta para decidir uma ação civil pública; não se trata de competência territorial.”*

#### **5.14. Liquidação e execução da coisa julgada coletiva**

Para poder ser título hábil para embasar a execução, a sentença precisa ser líquida, ou seja, deve definir a extensão do direito subjetivo (*quantum debeatur*), bem como individualizar o objeto da prestação.

Com o advento da Lei nº 11.232/2005, a decisão ilíquida passou a ser liquidada em uma *fase* dentro do próprio processo de conhecimento. Dessa maneira, o *processo autônomo de liquidação*, antes utilizado para complementar a norma jurídica individualizada estabelecida no título judicial, foi praticamente eliminado, embora ainda subsista, juntamente com a liquidação incidental.

Com efeito, os artigos 475-C e 475-E, do Código de Processo Civil, tratam, respectivamente, da liquidação por arbitramento e da liquidação por artigos, como meras *fases* do processo de conhecimento, dispensando-se o manejo de uma ação autônoma, deflagrada de uma nova relação jurídica processual. E, a despeito de não se referirem, expressamente, à liquidação de sentenças coletivas, há que se entender que tais dispositivos devem, também, ser a ela aplicados.

É o que ensinam FREDIE DIDIER JR. e HERMES ZANETI Jr.<sup>79</sup>:

*“A liquidação por arbitramento e a liquidação por artigos, atualmente, por expressa disposição legal (respectivamente, arts. 475-C e 475-E, CPC), devem ser buscadas numa fase específica do processo que se abre com essa exclusiva finalidade: a fase de liquidação. O silêncio sobre a liquidação da sentença coletiva não impede a interpretação de que o regramento geral também se lhe aplica; ou seja, salvo quando se tratar de sentença coletiva relacionada a direitos individuais homogêneos – caso em que a liquidação deve ser buscada por cada um dos titulares individuais, em processo*

---

<sup>79</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento*. Op. cit. p. 371.

*autônomo -, a liquidação coletiva pode ser buscada numa fase específica do processo coletivo, sem a necessidade de instauração de um novo processo apenas com esse objetivo.*

*Assim, por exemplo, numa ação civil pública em que se busca reparação pelo equivalente pecuniário em virtude de prejuízos causados ao meio ambiente, a liquidação do valor da indenização por danos morais imposta ao réu deve ser buscada como fase do processo, previamente à instauração da fase executiva do julgado.”*

Pois bem. Uma vez que a decisão contenha o requisito da liquidez, pode ser ela executada.

Da mesma maneira, com a Lei nº 11.232/2005, o *processo autônomo de execução* passou a ser apenas uma *fase* do processo de conhecimento. Além disso, as disposições existentes acerca do tema, no Código de Processo Civil (artigos 461, 461-A, 475-I a 475-R), são aplicáveis à execução da sentença coletiva.

Conforme dispõe o artigo 15, da Lei da Ação Civil Pública, qualquer legitimado pode promover a execução coletiva, mesmo que não tenha sido o autor da ação coletiva de conhecimento:

*“Art. 15. Decorridos sessenta dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público, facultada igual iniciativa aos demais legitimados.”*

Embora o referido dispositivo se refira somente à “associação autora”, há que se entender que a inércia de qualquer legitimado enseja a promoção da execução pelos demais.

Assim, em se tratando de ofensa a direitos difusos e coletivos, caberá, primeiramente, ao legitimado ativo autor da ação promover a execução do julgado; se este não o fizer no prazo de 60 (sessenta) dias, caberá, obrigatoriamente, ao Ministério Público assumir a execução, bem como aos demais legitimados ativos, porém, estes últimos, de forma facultativa.

Sobre o assunto, ÉDIS MILARÉ<sup>80</sup> afirma:

---

<sup>80</sup> *Op. cit.*, p. 1119.

*“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 “associação autora”, como está na lei – autoriza os demais a precipitar a execução. No caso, à evidência, disse a lei menos do que queria (lex minus dixit quam voluit). Observe-se, apenas que, enquanto para uns a movimentação no sentido de deflagrar a execução da sentença condenatória encerra mera faculdade, para o Ministério Público é dever funcional, verdadeiro munus, sem qualquer possibilidade de juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade. É que, em matéria executória, não mais se discute o direito, já declarado concretamente. O princípio da obrigatoriedade, então, incide em sua plenitude.”*

Cumprido afirmar, ainda, que, tendo em vista o efeito *in utilibus* da coisa julgada favorável (§ 3º do artigo 103, c/c artigos 97, 98 e 99, todos do Código de Defesa do Consumidor), a execução da sentença coletiva também poderá ser promovida a título individual, pelos integrantes da coletividade titular do interesse metaindividual violado. Nesta hipótese, a execução será promovida mediante certidão da decisão coletiva que reconheceu o dano, podendo ser processada tanto no juízo da liquidação da sentença como no da ação condenatória.

Como bem salienta RAIMUNDO SIMÃO DE MELO<sup>81</sup>:

*“nessa situação, não precisam os interessados ajuizar nova ação de conhecimento na busca de um comando condenatório, transportando-se simplesmente os efeitos da coisa julgada da Ação civil pública para as ações individuais de reparação concreta pelos danos pessoalmente sofridos, cujo objetivo maior é prestigiar os princípios da economia e da celeridade processuais”.*

Por fim, faz-se mister comentar que, em se tratando de tutela de direitos ou interesses coletivos, o que mais interessa, antes de qualquer indenização ou

---

<sup>81</sup> MELO, Raimundo Simão de. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho. Op. cit.* p. 204-205.

reparação, é o imediato cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva.

Nesse contexto, o artigo 11, da LACP, assim dispõe:

*“Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor.”*

## CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu analisar, de uma maneira coesa e abrangente, o instituto da ação civil pública, ressaltando-se uma de suas mais importantes finalidades que é a proteção ao meio ambiente.

Diante disso, após tecer alguns comentários gerais sobre a evolução social, que desencadeou a necessidade de se criar meios processuais e extraprocessuais para a tutela dos direitos coletivos *lato sensu*, a presente pesquisa abordou as diferenças existentes entre os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, para, então, apresentar os conceitos e os princípios que regem o meio ambiente, identificando-o como um direito de natureza difusa, possível, portanto, de ser tutelado pela Lei nº 7.347/85.

Incontinenti, o estudo passou a analisar, especificamente, a ação civil pública, focando a sua aplicabilidade na defesa do meio ambiente.

Tendo em vista a natureza especialíssima do meio ambiente, bem como a sua importância suprema para a coletividade - o que se verifica pelo fato de ser juridicamente tutelado de maneira extremamente ampla no ordenamento jurídico brasileiro, encontrando respaldo tanto constitucional, quanto infraconstitucional, por meio de inúmeras normas, seja de cunho material ou processual - há que se dizer que nem sempre a integral reparação dos danos a ele acarretados é plenamente viável, a exemplo da impossibilidade de restituir à natureza espécies não mais existentes.

Com efeito, no mais das vezes, a aplicação do princípio poluidor-pagador, nas hipóteses em que não se vislumbra a reversão absoluta do bem ambiental prejudicado, não é satisfatória, na medida em que a reparação pecuniária substitutiva se afigura, em geral, de difícil avaliação para a fixação e pagamento do *quantum debeat*.

Disso resulta a imperiosidade da prevenção do dano ao ambiente, tarefa requerida hodiernamente não só do Estado, mas de toda a sociedade.

Diante desse contexto, foi possível concluir que o típico e mais importante meio processual de defesa ambiental é a ação civil pública, a qual foi agasalhada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 129, inciso III, ao ter sido inserida dentre as atribuições institucionais do Ministério Público, como instrumento de defesa de direitos e interesses metaindividuais da sociedade.

A importância da ação civil pública na proteção ambiental é extrema, pois ao mesmo tempo em que reprime a prática de atos lesivos ao meio ambiente, funcionando como um instrumento preventivo de defesa ambiental, também condena o agente poluidor, degradador ou destruidor a uma pena consistente em promover a reparação do dano por ele causado ao bem ambiental.

Pode-se afirmar, portanto, com absoluta propriedade, que a ação civil pública, tendo em vista todos os institutos jurídicos a ela relacionados, bem como os aspectos processuais que lhes são próprios, revela-se como um relevante e eficaz instrumento de efetivação da proteção ao meio ambiente.

A ação civil pública contribuiu para a modernização do processo civil, na medida em que se distanciou da ótica individualista tradicional, ao constituir instrumento de tutela dos interesses difusos e coletivos, vindo ao encontro dos anseios da atual conjuntura social, com o intuito de atingir a real proteção ao ecossistema que se pretende, hoje e no futuro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEMIDA JUNIOR, Clóvis de. *A Formação do Microssistema Processual Coletivo, a Força Normativa da Constituição Federal e a Efetividade da Tutela Coletiva*. Dissertação apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2008.

BORBA, Joselita Nepomuceno. *Efetividade da Tutela Coletiva*. Editora LTr. São Paulo. 2008.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 17ª edição. Malheiros Editores. São Paulo. 2001.

DIDIER JR., Fredie, e ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: Teoria Geral do Processo e Processo de Conhecimento – Vol. 1*. 12ª edição. Salvador. Editora Jus Podivm. 2010.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Processual Civil - Vol. 4*. 5ª edição. Salvador. Editora Jus Podivm. 2010.

DIDIER JR., Fredie; e MOUTA, José Henrique. Coordenação. *Tutela Jurisdicional Coletiva*. Ed. Jus Podivm. 2009.

FARIAS, Cristiano Chaves de, DIDIER JR., Fredie. Coordenação. *Procedimentos Especiais Cíveis – Legislação Extravagante*, Saraiva, 2003.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 10ª edição, atualizada e ampliada. Saraiva. 2009.

GAGLIANO, Pablo Stolze, PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: parte geral*. v. 1. São Paulo. Saraiva. 2002.

GOMES JUNIOR, Luiz Manoel. *Teoria Geral das Ações Coletivas*. Dissertação apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6ª edição. Rio de Janeiro. Forense Universitária. 2000.

HOMSI, Clarissa Menezes. *Efetividade das Ações Coletivas. As Ações Coletivas e as Decisões Judiciais: 10 anos de CDC no Superior Tribunal de Justiça*. Dissertação apresentada perante a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Direito, São Paulo, 2001.

MARQUES. Alberto Carneiro. *Perspectivas do Processo Coletivo no Movimento de Universalização do Acesso à Justiça*. Juruá Editora. Curitiba. 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 11ª edição. São Paulo. Editora Saraiva. 1999.

MELO, Raimundo Simão de. *Direito ambiental do trabalho e a saúde do trabalhador*. 3ª edição. São Paulo. LTr. 2008

\_\_\_\_\_. *Ação Civil Pública na Justiça do Trabalho*. 3ª edição. LTr. 2008

MILARÉ, Édis. *Direito do Ambiente. A gestão ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 6ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2009

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22ª edição. São Paulo. Atlas. 2007

NERY JÚNIOR, Nelson e NERY, Rosa Maria de Andrade. *Constituição Federal comentada e legislação constitucional*. Atualizada até 10/04/2006. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2006.

\_\_\_\_\_. *Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante*. 10ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo. 2008.