



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**TATIANNE MEDEIROS MONTE FERREIRA**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: Importante Instrumento  
na Tutela do Meio Ambiente**

CAMPINA GRANDE – PB

2012

**TATIANNE MEDEIROS MONTE FERREIRA**

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: Importante Instrumento na Tutela do  
Meio Ambiente**

Monografia apresentada ao Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de bacharel.

Orientador: Prof. Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro.

CAMPINA GRANDE – PB

2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL – UEPB

F383a      Ferreira, Tatianne Medeiros Monte.  
              Ação civil pública [manuscrito]: importante instrumento  
              na tutela do meio ambiente / Tatianne Medeiros Monte  
              Ferreira.– 2012.  
              60 f.

              Digitado.  
              Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em  
              Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de  
              Ciências Jurídicas, 2012.  
              “Orientação: Prof. Me. Guthemberg Cardoso Agra de  
              Castro, Departamento de Direito Público”.

              1. Meio ambiente. 2. Ação civil pública. 3. Ministério  
              Público. I. Título.

21. ed. CDD 333.7

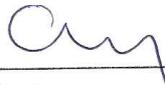
TATIANNE MEDEIROS MONTE FERREIRA

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA: Importante Instrumento na  
Tutela do Meio Ambiente**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como  
requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em  
Direito, pela Universidade Estadual da Paraíba.

Aprovado em 26/06/2012

**Banca Examinadora**



Prof. Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro / Orientador



Prof. Me. Adriana Torres Alves / Examinador



Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado de Carvalho / Examinador

## DEDICATÓRIA

Para Maria Laura, minha inspiração.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, o autor e mantenedor da minha vida.

Aos meus pais Geraldo e Goretti, pelo apoio e por não me deixarem desistir em meio às dificuldades, as minhas irmãs Talita, Thaise e Thamires e ao meu tio Saulo por estarem sempre ao meu lado, ao meu marido Gleidson pela compreensão, aos meus avós Vital e Raimunda pela ajuda, ao meu cunhado Rômulo e a minha filha Maria Laura, por me dar a força necessária para conquistar mais essa vitória.

As minhas amigas Hannah Vasconcelos, pela parceria em todos os momentos, e Ana Luiza Xavier pelo suporte e auxílio, nestes cinco anos.

Agradeço ao Centro de Ciências Jurídicas da UEPB, que me possibilitou crescer cultural e intelectualmente, aos professores pelos ensinamentos, a todos os funcionários, pela dedicação no atendimento quando solicitado, e em especial, ao professor e orientador Guthemberg Cardoso Agra de Castro, pela colaboração na elaboração desta monografia.

E por fim, a todos aqueles que contribuíram direta e indiretamente para meu êxito.

## RESUMO

O presente estudo analisa o instituto da ação civil pública como importante meio de proteção do meio ambiente. Sendo a reparação de prejuízos ao meio ambiente direito básico, necessário à apresentação de meio adequado à tutela desses direitos. Com a emergência dos direitos fundamentais de terceira dimensão, exigiu-se que o legislador providenciasse um instrumento ajustado capaz de oferecer a tutela jurídica apropriada a tais direitos, posto que, o processo civil pátrio não correspondia de maneira eficiente a essas necessidades. A Ação civil pública surgiu com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 com o objetivo de apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. A Lei da ação civil pública aparece como um dos primeiros instrumentos processuais apropriado para a efetivação dos direitos coletivos, os chamados direitos de massa. No que tange à tutela ambiental, sendo esta uma garantia constitucional, e direito fundamental da República Federativa do Brasil. Analisando, a relação entre o direito ambiental e a ação civil pública, a classificação dos direitos coletivos, a legitimidade para propositura da ação coletiva, competência para seu processamento e efeitos da sua sentença, e a instauração de inquérito civil, o trabalho pretende demonstrar a pertinência da ação civil pública para tutela de direitos difusos e coletivos relativos ao meio ambiente, destacando a participação do Ministério Público, na defesa desse direito fundamental. Assim, clarificando tal meio processual, conclui-se pela sua grande utilidade na defesa do meio ambiente em juízo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação civil pública. Meio Ambiente. Ministério Público.

## **A B S T R A C T**

This study analyzes the institution of public civil action as an important means of protecting the environment. The compensation for damage to environment is a basic right necessary to the presentation of appropriate means of protecting them. With the emergence of fundamental rights of the third dimension, demanded that the legislature set arrange an instrument capable of providing the appropriate legal protection of such rights, since the civil litigation did not meet effectively to these needs. The Civil public action came to the Law No. 7347 of July 24, 1985 with the purpose of determining liability for damage caused to the environment, consumer, property and rights of artistic, aesthetic, historic, tourist and landscape. The Law of civil public action appears as an early appropriate legal instrument for the realization of collective rights, rights of the so-called population. With regard to environmental protection, which is a constitutional guarantee, and the fundamental right of the Federative Republic of Brazil. Analyzing the relationship between environmental law and public civil action, the classification of collective rights, the legitimacy of collective action for bringing, processing and competence for the purpose of his sentence, and the establishment of a civil investigation, the paper intends to demonstrate the relevance of civil public action for protection of diffuse and collective rights relating to the environment, highlighting the participation of the prosecutor, the defense of fundamental rights. Thus, clarifying such process means, it is concluded that is great usefulness in protecting the environment in litigating.

**KEYWORDS:** Public Civil Action. Environment. Prosecutors.

## **LISTA DE SIGLAS**

|      |                                |
|------|--------------------------------|
| ONU  | Organização das Nações Unidas  |
| CF   | Constituição Federal           |
| CDC  | Código de Defesa do Consumidor |
| LACP | Lei da Ação Civil Pública      |
| STJ  | Superior Tribunal de Justiça   |
| STF  | Supremo Tribunal Federal       |
| CPC  | Código de Processo Civil       |

## SUMARIO

|   |    |
|---|----|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | 10 |
| <b>2 DIREITO AMBIENTAL</b> .....  | 12 |
| 2.1 CONCEITO .....  | 12 |
| 2.2 PRINCIPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL .....  | 12 |
| 2.3 OBJETO DA TUTELA DO DIREITO AMBIENTAL: MEIO AMBIENTE.....   | 18 |
| 2.4 DO DANO AMBIENTAL .....   | 19 |
| <b>3 TUTELA AMBIENTAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA</b> .....   | 21 |
| <b>4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA</b> .....   | 27 |
| 4.1 AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL .....  | 29 |
| 4.1.1 Conceito .....  | 29 |
| 4.1.2 Natureza jurídica.....  | 30 |
| 4.1.3 Interesses protegidos pela Lei 7.347/85: Direitos ou interesses difusos, coletivos<br>ou individuais homogêneos ..... | 31 |
| 4.1.4 Objeto da ação civil pública ambiental.....   | 32 |
| 4.1.5 Legitimidade para propor a ação .....   | 33 |
| 4.1.5.1 Legitimidade ativa .....  | 33 |
| 4.1.5.1 Legitimidade passiva .....  | 35 |
| 4.1.6 Pressupostos da ação.....   | 35 |
| 4.1.7 Competência para processar e julgar a causa .....   | 36 |
| 4.1.8 Compromisso de ajustamento de conduta .....   | 37 |
| 4.1.9 Inquérito Civil.....  | 38 |
| 4.1.9.1 Características do Inquérito Civil .....  | 40 |
| 4.1.9.1.1 Exclusividade de sua titularidade nas mãos do Ministério<br>Público .....   | 40 |
| 4.1.9.1.2 Facultatividade .....   | 41 |
| 4.1.9.1.3 Formalidade restrita .....  | 42 |
| 4.1.9.1.4 Publicidade.....  | 42 |
| 4.1.9.1.5 Auto-executoriedade .....   | 42 |
| 4.1.9.2 Procedimento do inquérito civil.....  | 43 |
| 4.1.9.2.1 Instauração .....   | 43 |
| 4.1.9.2.2 Instrução .....   | 44 |
| 4.1.9.2.3 Conclusão do inquérito civil .....  | 44 |
| 4.1.10 Rito processual.....   | 45 |
| 4.1.11 Desistência ou abandono da ação .....  | 45 |
| 4.1.12 Coisa julgada .....  | 47 |
| <b>5 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE</b> .   | 51 |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 57 |
| <b>7 REFERÊNCIA</b> .....   | 59 |

## 1 INTRODUÇÃO

Vive-se em uma geração de emergentes problemas ambientais, onde a degradação do meio cresce de forma irracional, se fazendo urgente, a adaptação do Estado e da sociedade a essa nova realidade de crise ecológico-ambiental. A proteção ambiental é direito fundamental de todos os brasileiros, garantido constitucionalmente no artigo 5º, inciso LXXIII, da CF/88, o meio ambiente equilibrado é de extrema necessidade para a promoção da qualidade de vida e do pleno desenvolvimento social, sendo, portanto indispensável sua proteção contra qualquer forma de abuso.

Ao ser incorporado a Constituição Federal de 1988 como direito fundamental e indisponível, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impôs também ao Poder Público e a sociedade o dever de defender e preservar a qualidade ambiental, de forma a propiciar a manutenção e desenvolvimento humano digno da presente e das futuras gerações.

No decorrer da história o Ministério Público passou por importantes evoluções, exigidas pela nova realidade social, isso repercutiu na ampliação das suas atribuições, surgindo nesse contexto, como importante agente, na defesa e proteção dos Direitos Fundamentais, Coletivos e Difusos. Dentre os quais destaca-se a proteção dos direitos ambientais.

Diante dos novos desafios que surgem em face da necessidade de proteger com maior eficácia os direitos relativos ao ambiente, na tentativa de minimizar os grandes danos causados ao longo do tempo, tem-se, nasce a Ação Civil Pública Ambiental, um importante instrumento, na manutenção, e defesa da sadia qualidade de vida.

Atualmente, é a Ação Civil Pública Ambiental, o meio mais adequado para tutelar a defesa do meio ambiente.

O regime jurídico da Ação Civil Pública de responsabilização por danos ambientais é disciplinada pela Lei 7.347/85 e posteriores alterações. O objeto da Ação Civil Pública é o pedido de providência jurisdicional visando à proteção e/ou a reparação de um determinado bem da vida, através da “*condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*” (art. 3º, da Lei nº 7.347/85). Embora o constituinte tenha delegado essa função ao

Ministério Público, não resta prejudicado a legitimação de terceiros, descritos no Artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública.

O interesse processual na propositura da Ação Civil Pública, no caso do Ministério Público esta implícito na sua legitimação, visto que, lhe é concedido por Lei para a defesa dos direitos indisponíveis da sociedade, nos quais se incluem o direito ao meio ambiente saudável. Quanto aos demais legitimados, deve ser claramente demonstrado, de forma específica o interesse de cada um deles na defesa de determinado bem da vida. A competência para o aforamento da Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente é do lugar onde ocorreu ou estar na iminência de ocorrer o dano.

Antes de propor a ação o Ministério Público, pode instaurar o Inquérito Civil, que vem a ser um instrumento pré-processual inquisitorial, com a finalidade de coleta de provas que sirvam para formar a convicção do Promotor de Justiça, dando embasamento para o ajuizamento da Ação Civil Pública Ambiental. Trata-se um procedimento administrativo, de cabimento exclusivo do Ministério Público, que funciona como uma medida preparatória.

Ao desenvolver esse estudo, o objetivo ao ser alcançando é uma análise da ação civil pública como o principal instrumento de defesa ambiental, assim como, destacar a participação do Ministério Público e sua importância na atuação em prol do meio ambiente, e levar a sociedade civil a se posicionar frente a crise ambiental, tornando-se parceiro do Poder Público nessa defesa. Utilizando-se para a sua construção a pesquisa em livros, documentos, revistas e artigos virtuais.

## **2 DIREITO AMBIENTAL**

### **2.1 CONCEITO**

O Direito Ambiental é para a ciência do Direito, um campo novo e em completo desenvolvimento. Contudo, a conscientização crescente da sociedade em relação à importância da preservação ambiental e da aplicação desse Direito, o direciona a um processo de evolução contínua, que busca a proteção, manutenção, reparação e combate a danos causados ao meio ambiente.

É conceituado por MILARÉ (2005, p. 155) o Direito Ambiental como “o complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações”.

Os interesses defendidos por esse ramo do direito não pertence nem a classe dos interesses públicos, e nem a classe dos interesses privados. Trata-se de um ramo do direito difuso, ou de terceira geração, cuja proteção pertence a coletividade e a cada um de seus membros e não a um único indivíduo.

### **2.2 PRINCÍPIOS GERAIS DO DIREITO AMBIENTAL**

Como ciência autônoma que é, o Direito Ambiental possui princípios que lhe servem de base, estabelecendo um ponto de partida para seu desenvolvimento doutrinário, e que acabam por regular suas estruturas posteriores.

Os princípios do Direito Ambiental tem como fundamento principal a proteção da vida, em todas as suas manifestações, a garantia de um modelo de vida com dignidade, a preservação dos bens naturais para as presentes e futuras gerações, assim como harmonizar o crescimento econômico aliado a sustentabilidade.

#### **2.2.1 Princípio da sadia qualidade de vida**

Na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, em Estocolmo/72, evidenciou como direito fundamental do homem, o direito a um estado de vida apropriado em um ambiente de qualidade, ao afirmar que “os seres humanos têm direito a uma vida saudável” (Princípio 1).

O direito a sadia qualidade de vida deve ser compreendido como ponto inicial para o desenvolvimento da temática ambiental, tal princípio encontra guarida no *caput* do artigo 225, da Carta Magna de 1988.

Esse princípio consagra a ideia de que não é suficiente viver ou preservar a vida, mas, garantir que ela seja vivida com dignidade, buscando sempre obter a qualidade de vida. Essa qualidade de vida é medida pela ONU, tomando como base três elementos: saúde, educação e produto interno bruto.

Pode-se citar como pontos relevantes no alcance da qualidade de vida a liberdade, segurança, justiça, saúde, educação e trabalho. Assim, pode-se concluir que a qualidade de vida é essencial ao crescimento digno e o desenvolvimento pleno de todo ser humano.

#### 2.2.2 Princípio do usuário-pagador e poluidor pagador

O uso dos recursos naturais para o consumo e produção ocasiona sua diminuição, já que estes não são infinitos, bem como degradam o meio. E a utilização desses recursos ambientais podem ser a título gratuito, como podem ser pagos.

A necessidade de se precaver tragédias ambientais, o uso poluidor e a preciosidade de determinado recurso, dentre outros motivos, podem motivar o pagamento pelo uso dos recursos pertencentes a natureza.

Isto significa que aquele que utiliza certos recursos para fins econômicos, deve arcar como o custo dessa utilização. Esse princípio, objetiva que estes gastos não recaiam sobre o Poder Público, nem sobre terceiros, mas sobre usuário. Contudo, não deve ser utilizado para justificar a cobrança de taxas abusivas, que represente valores superiores ao custo real do recurso.

A Lei 6.938, de 31.8.1981, diz que a Política Nacional do Meio Ambiente visará "à imposição, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos" e "à imposição ao poluidor e ao predador" da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados" (art. 4U, VII).

Paulo Afonso Leme Machado (2004, p. 54) nos traz que:

O princípio usuário-pagador não é uma punição, pois mesmo não existindo qualquer ilicitude no comportamento do pagador

ele pode ser implementado. Assim, para tornar obrigatório o pagamento pelo uso do recurso ou pela sua poluição não há necessidade de ser provado que o usuário e o poluidor estão cometendo faltas ou infrações. O órgão que pretenda receber o pagamento deve provar o efetivo uso do recurso ambiental ou a sua poluição. A existência de autorização administrativa para poluir, segundo as normas de emissão regularmente fixadas, não isenta o poluidor de pagar pela poluição por ele efetuada.

Dentro do princípio do usuário-pagador extraí-se o princípio do poluidor-pagador, princípio que consiste na obrigação do poluidor pagar a poluição que causou ou que ainda poderá ser causada. Contudo, isso não significa que o fato do poluidor efetuar o pagamento lhe confere o direito a poluir.

### 2.2.3 Princípio da precaução

O princípio da precaução tem o propósito de prolongar a sadia qualidade de vida, bem como a sua perenidade. O princípio não visa paralisar a ação humana, mas, que haja um estudo prévio das consequências de determinadas ações do homem que possam ameaçar o equilíbrio ecológico. Determina o princípio da precaução, que sob pena de ocorrer danos irreparáveis ao ambiente, determinada intervenção não deverá ocorrer, todavia deve existir um equilíbrio entre o risco do dano e a atitude a ser tomada como precaução.

A Declaração do Rio/92, Princípio 15 diz:

De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

De acordo com, Alexandra Aragão (ARAGÃO, 2011, p. 62)

a precaução permite, portanto, agir mesmo sem certeza sobre a natureza do dano que estamos a procurar evitar ou sobre a adequação da medida para evitar o dano, o que nos coloca perante um sério conflito entre a certeza e a segurança jurídica, por um lado, e a evolução científica, o progresso social e o desenvolvimento econômico, por outro. Isso significa que deve haver limites quanto ao risco que justificou a invocação da precaução e quanto à medida adotada com base na precaução.

Pode-se concluir que o princípio da precaução estabelece que, em caso de dúvidas quanto ao perigo de determinada ação ao ambiente, deve ser decidido a favor do ambiente. Impondo, a quem tem o interesse na prática de tal atividade, a responsabilidade de produzir os

resultados científicos comprovando que suas ações não são danosas ao ambiente ou tem riscos irrelevantes.

Édis Milaré (2004, p. 145) ensina que a incerteza científica milita em favor do meio ambiente, carregando-se ao interessado o ônus de provar que as intervenções pretendidas não trarão consequências indesejadas ao meio considerado.

#### 2.2.4 Princípio da prevenção

Abrigado pela Constituição Federal/88, em seu artigo 225, quando imputa ao Poder Público e a coletividade o dever de proteger e preservar o meio ambiente não só para a presente, mas também para as futuras gerações, assim como a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 2º, que descrever como um dos seus objetivos, a preservação da qualidade ambiental, compreendendo a manutenção do equilíbrio ecológico e a proteção do meio ambiente.

O princípio da prevenção institui medidas a serem previamente adotadas antes que ocorra um dano concreto, dos quais as causas são conhecidas, com a finalidade de evitar ou, pelo menos, minimizar seus efeitos. Entretanto, não fica restrito apenas em formular medidas para afastar o perigo, mas, no desenvolvimento de políticas públicas, visando planejar e transformar o modo como se manifesta a atividade econômica.

Esse princípio embora muito próximo do da precaução, não se confundem, já que o princípio da prevenção aplica-se a danos ambientais já conhecidos, através de estudos realizados previamente de impacto ambiental. Enquanto o princípio da precaução é aplicado quando não se tem certeza científica quanto aos danos ambientais diante do ato a ser praticado.

#### 2.2.5 Princípio da reparação

O ordenamento jurídico brasileiro prevê no artigo 225, parágrafo 3º da Constituição Federal, a obrigação de reparar o dano causado ao meio ambiente, dispondo o seguinte: “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de reparar os danos causados”

Portanto, é imprescindível reparar os atos lesivos causados ao Meio Ambiente. A obrigação de reparar é independente da aplicação das sanções penais, civis ou administrativas.

#### 2.2.6 Princípio da informação

O Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro/92 afirma que,

no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades.

A Convenção sobre o Acesso à Informação, a Participação do Público no Processo Decisório e o Acesso à Justiça em Matéria de Meio Ambiente dispõe, no art. 2U, item 3: A expressão 'informações sobre meio ambiente designa toda informação disponível sob forma escrita, visual, oral ou eletrônica ou sob qualquer outra forma material, sobre:

a) o estado do meio ambiente, tais como o ar e a atmosfera, as águas, o solo, as terras, a paisagem e os sítios naturais, a diversidade biológica e seus componentes, compreendidos os ogms, e a interação desses elementos;

b) fatores tais como as substâncias, a energia, o ruído e as radiações e atividades ou medidas, compreendidas as medidas administrativas, acordos relativos ao meio ambiente, políticas, leis, planos e programas que tenham, ou possam ter, incidência sobre os elementos do meio ambiente concernente à alínea a, supramencionada, e a análise custo/ benefício e outras análises e hipóteses econômicas utilizadas no processo decisório em matéria de meio ambiente;

c) o estado de saúde do homem, sua segurança e suas condições de vida, assim como o estado dos sítios culturais e das construções na medida onde são, ou possam ser, alterados pelo estado dos elementos do meio ambiente ou, através desses elementos, pelos fatores, atividades e medidas visadas na alínea b, supramencionada.

Importante acentuar que esse princípio tem como função promover o processo de educação, além de facilitar que a sociedade bem informada possa se impor na defesa das questões ambientais.

#### 2.2.7 Princípio da participação

O princípio da participação esta estreitamente ligado ao da informação, na medida em que, os cidadãos bem informados, tem maiores possibilidades de atuar de forma mais ativa nas decisões relacionadas ao meio ambiente.

Como instrumentos processuais de participação, a disposição da sociedade, tem-se a: Iniciativa Popular (art.14, III, CF); plebiscito (art.14, I, CF); referendo (art.14,II, CF); direito à informação (art.5º, XXXIII, CF); direito de petição (art.5º,XXIV, “a”, CF); estudo prévio do impacto ambiental (art.225, IV, §1º, CF);ação popular e ação civil pública.

Por meio do princípio da participação, a sociedade assume um papel de parceria com o Poder Público na proteção ambiental. Traduzindo o dever de toda a comunidade tutelar e zelar pela manutenção da qualidade ambiental.

#### 2.2.8 Princípio da obrigatoriedade da intervenção do Poder Público

Visto que, as normas ambientais são de ordem pública, o princípio da obrigatoriedade da intervenção estatal significa que a participação do Estado é obrigatória. Decorre do artigo 225, parágrafo 1º, da Constituição Federal:

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.

Pelo princípio da intervenção obrigatória do Poder Público, tem-se que, as instituições nacionais têm a obrigação de assumir a tarefa de organizar, gerir e controlar a utilização dos recursos ambientais, sempre com o objetivo de melhorar a qualidade do meio ambiente.

#### 2.2.9 Princípio do acesso equitativo aos recursos naturais

Por esse princípio entende-se que os recursos naturais são bens comum de todos, e, portanto, devem satisfazer as necessidades de todos os que habitam a Terra, todos podem utilizá-los.

Paulo Affonso Leme Machado emprega a terminologia desse princípio como “a equidade deve orientar a fruição ou o uso da água, do ar e do solo. A equidade dará oportunidades iguais diante de casos iguais ou semelhantes”.

Princípio 5 da Declaração Universal sobre o Meio Ambiente dispõe que “Os recursos não renováveis do globo devem ser explorados de tal modo que não haja risco de serem exauridos e que as vantagens extraídas de sua utilização sejam partilhadas a toda a humanidade”.

### 2.3 OBJETO DA TUTELA DO DIREITO AMBIENTAL: MEIO AMBIENTE

O conceito legal de meio ambiente, no Brasil, foi concebido no artigo 3º, I, da Lei 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente), que pontifica o meio ambiente como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e reage a vida em todas as suas formas”.

Todavia, o conceito de meio ambiente não encontra uniformidade na doutrina, existindo muitas críticas a definição legal, ao ficar restrito apenas ao meio ambiente natural, não compreendendo de modo vasto todos os bens jurídicos protegidos.

É comum, na doutrina dividir a definição de meio ambiente a partir dos seguintes panoramas, um restrito e outra mais amplo. Édis Milaré compreende destas duas formas a concepção de meio ambiente. Afirma que: “numa visão estrita, o meio ambiente nada, mas é do que a expressão do patrimônio natural e as relações com e entre os seres vivos. Tal noção, é evidente, despreza tudo aquilo que não diga respeito aos recursos naturais” (MILARÉ. *Direito do ambiente*, 2000, p. 63). Por outro lado, concebe uma definição mais ampla de meio ambiente: “o meio ambiente abrange toda a natureza original (natural) e artificial, assim como os bens naturais correlatos”. (MILARÉ. *Direito do ambiente*, 2000, p. 64).

Entende-se que o conceito legal reflete uma visão ecocêntrica, na medida em que concebe o meio ambiente unicamente em seu caráter biológico. Contudo, se considerar-se que ao final da conceituação, verificar-se uma preocupação com o ser humano, ao afirmar que esse conjunto de condições abriga e rege a vida em todas as suas formas, pode-se entendê-la de forma mais ampla.

Natureza e homem são indissociáveis e, por conseguinte, essa relação não pode ser desprezada na conceituação de meio ambiente. Diante disso, extrai-se que o meio ambiente é o local onde ocorre a inter-relação e a interação entre homem e natureza.

Entretanto, o meio ambiente integra diversos aspectos, sendo eles: o meio ambiente natural, o meio ambiente artificial, o meio cultural e o meio ambiente do trabalho.

O meio ambiente pertence a todos e a ninguém em particular; sua proteção a todos, aproveita, e sua postergação a todos em conjunto prejudica, sendo uma verdadeira coisa comum de todos (MILARÉ, 2000, p. 417).

## 2.4 DO DANO AMBIENTAL

Deve-se entender o dano ambiental, como sendo qualquer lesão que o homem cause ao meio ambiente, independente de ser culposa ou não. O dano ambiental possui características diferenciadas do dano tradicional, em razão de ser bem de uso comum de todos. Tratando-se, portanto, de direito difuso, onde o cidadão tem o direito de usar o bem, mas, também a responsabilidade de preservá-lo.

A configuração do dano ambiental é complexa, começando por sua própria definição, na qual é aberta e sujeita ao caso concreto; abrangendo desde os prejuízos causados aos recursos, até os prejuízos aos elementos que interagem com a natureza, entre eles o próprio homem. (Juliana Aparecida Zanini Della Pasqua).

No Direito ambiental, devido as suas peculiaridades, não calham com às regras tradicionais, de composição da responsabilidade subjetiva, neste caso, foi modificado pela objetiva, justificado no risco da ação. Conforme a chamada teoria do risco integral, sendo assim, não importa se o fato é culposos ou não, se causar algum dano, é imposto ao causador à obrigação de reparar, pois este arca com os riscos de sua ação.

Édis Milaré (2001, p. 433) relaciona, além da prescindibilidade da culpa, outras duas consequências da adoção da responsabilidade objetiva sob a modalidade do risco integral. A primeira consiste na irrelevância da licitude da atividade, o que impossibilita que o agente se defenda alegando ser lícita a sua conduta, porque estava dentro dos padrões de emissão traçados pela autoridade administrativa e, ainda, tinha autorização ou licença para exercer aquela atividade. É a potencialidade do dano que a atividade possa trazer aos bens ambientais que será objeto de consideração. No Direito brasileiro ambiental a responsabilidade não é típica, independentemente de ofensa à norma legal ou a regulamento específico.

Neste sentido Silvana Colombo, explica que:

o dano ao meio ambiente apresenta certas especificidades em relação aos danos não ecológicos. Primeiro, porque as consequências decorrentes da lesão ambiental são, via de regra, irreversíveis, podendo ter seus efeitos expandidos para além da delimitação territorial de um Estado. Segundo, porque a limitação de sua extensão e a quantificação do quantum reparatório é uma tarefa complexa e difícil, justamente em função do caráter difuso, transfronteiriço e irreversível dos danos ambientais.

No entendimento de Édis Milaré, (2001, p. 425):

a reparação ao dano ambiental é a reconstituição do meio ambiente agredido, cessando-se a atividade lesiva e revertendo-se a degradação ambiental. Apenas, quando essa recuperação não for viável é que se admite indenização em dinheiro.

As formas de recuperação do dano ecológico são a reintegração, recomposição ou recuperação do bem ambiental lesado incluindo à restauração do *status quo ante* e também à reparação dos recursos naturais atingidos. Vale salientar que uma vez praticado dano ao meio ambiente, a possibilidade de sua restauração, partindo da visão ecológica, é difícil. Portanto, não só é necessária à reparação do meio ambiente, como também que tenha fim a ação agressora e a revitalização da área danificada.

### **3 TUTELA AMBIENTAL E A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA**

O problema ambiental é fruto de um conjunto de fatores culturais que vem regendo a maneira como o homem se relaciona com natureza, por varias e varias gerações.

No decorrer de toda a evolução histórica assistiu-se ao homem, em um primeiro momento, tratar a natureza como sagrada, já que não podia explicar seus fenômenos e nem detinha o conhecimento para dominá-la, o homem da pré-história submetia-se à natureza. Num segundo momento, com a emergência das primeiras manifestações ideológicas vindas com o cristianismo, nasce a ideia de domínio da natureza pelo homem. Modificando a relação entre homem e natureza, que passa a ser de domínio e não mais de igualdade.

Com o surgimento do Humanismo, em meados do século XIV, surgiram as primeiras exposições de ideias antropocêntricas, seguidas pelo discurso iluminista e com o racionalismo que reforçam o conceito de que o homem é o centro do universo, fomentando a ideia da sua superioridade em relação à natureza. Nesse contexto, o homem passou a acreditar que podia dispor do ambiente e possuí-lo como bem o quisesse, sem limitação alguma.

Acreditando que tinha a natureza a sua disposição, o homem passa a explorar economicamente os recursos naturais, e não mais aproveitá-los apenas como fonte de sustento. Dando início a chamada Revolução Industrial, onde os recursos naturais passam a ser utilizados com matéria prima para alimentar esse processo produtivo.

Desde então, o homem vem explorando a natureza como se esta fosse inesgotável, utilizando seus recursos de maneira irresponsável e ilimitada, como fonte de matéria-prima para alcançar progresso e crescimento econômico.

Em meados do século XX, a sociedade passa a sentir as pesadas consequências do uso inadequado e brutal dos recursos naturais, a degradação ambiental levou a um processo de desequilíbrio ecológico, que ocasionou a escassez de recursos. Nessa nova realidade, passou-se a compreender que era necessário restabelecer o equilíbrio nas relações entre homem e meio ambiente. Sob esse prisma, surgiu a ideia de que o crescimento econômico precisa estar entrelaçado à qualidade de vida.

A sociedade pós-moderna passa a ter a percepção de que era necessária uma nova mudança na relação homem-natureza, nascendo então, a consciência de que o ambiente

precisa ser preservado, ou o desenvolvimento do homem como o todo estaria ameaçado. Surgindo assim, a questão ambiental como novo modelo de desenvolvimento.

Com o surgimento da terceira geração de direitos, dentre os quais se encontra o direito ao meio ambiente saudável, nasce o processo que busca transformar o modo de agir e de pensar do homem, de uma cultura dominadora em relação à natureza, para uma cultura de proteção e reparação dos danos causados.

Todavia, encontra-se em elevado estágio os danos sofridos pelo planeta devido à ação do homem. A degradação ambiental causada ao longo da história põe em risco o destino da humanidade, esse terror vem contribuindo de forma significativa para o despertar da sociedade para a problemática ambiental.

Com as inúmeras catástrofes ambientais o homem percebeu a importância do meio ambiente para a humanidade. E não adianta atingir o desenvolvimento e progresso econômico se a vida em nosso planeta encontra-se em risco. Diante disso o homem reconhece a finitude dos recursos que nosso planeta possui e que se não modificar o conceito em vigor, a sobrevivência humana esta em perigo.

Nesse contexto, nasce à ideia de desenvolvimento sustentável como meio de buscar um equilíbrio entre crescimento econômico e proteção ao meio ambiente. Afinal, o crescimento econômico depende dos recursos naturais, e o ambiente de onde se extrai esses recursos é fonte esgotável. Sendo, portanto, indispensável à promoção do equilíbrio entre esses interesses contrários.

Segundo a Comissão Mundial sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, ao conceituar desenvolvimento sustentável trás que “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades”.

Essa ideia de desenvolvimento sustentável vislumbra a retirada dos recursos naturais, sem que isso implique na impossibilidade de gerações futuras satisfazerem suas próprias necessidades. Em síntese, vincula a atividade presente com seus efeitos futuros.

Nos moldes da Declaração sobre o Ambiente Humano, realizada na Conferência das Nações Unidas (ONU), em Estocolmo, Suécia, em 1972, consagrou-se solenemente que (54):

... O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o "apartheid", a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas. Os recursos naturais da Terra, dos ecossistemas naturais, devem ser preservados em benefício das gerações atuais e futuras, mediante um cuidadoso planejamento ou administração adequados. Deve ser mantida e, sempre que possível, restaurada ou melhorada a capacidade da Terra de produzir recursos renováveis vitais. O homem tem a responsabilidade especial de preservar e administrar judiciosamente o patrimônio representado pela flora e fauna silvestres, bem assim o seu "habitat", que se encontram atualmente em grave perigo, por uma combinação de fatores adversos. Em consequência, ao planificar o desenvolvimento econômico, deve ser atribuída importância à conservação da natureza, incluídas a flora e a fauna silvestres ....

No Brasil passou-se a dar relevância para os problemas de ordem ambiental, apenas em 1960, com o surgimento de textos legais ligados a prevenção e reparação dos danos ambientais, dentre os mais importantes pode-se destacar: Lei 4.504/64, Estatuto da Terra; Lei 4.771/65, Código Florestal; Lei 5.197/67, Proteção a Fauna; Decreto-lei 303/67, Criação do Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental.

No ano de 1972, ocorre na cidade de Estocolmo na Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, podendo ser considerada o primeiro reconhecimento mundial da necessidade de uma nova consciência na relação do homem com a natureza.

Após a conferência de Estocolmo, foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, e aprovado a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano. Essa declaração contém 26 princípios que se refere a comportamentos e responsabilidades, destinadas a nortear os processos de decisão importantes relacionados à Questão Ambiental.

Em consequência dessa nova realidade, surgiu no Brasil, outros importantes diplomas legais visando à tutela do ambiente, dentre os quais: Decreto-lei 1.413/75, Controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais; Lei 6.453/77, Responsabilidade civil por danos nucleares e responsabilidade criminal por atos relacionados com a atividade nuclear; Lei 6.513/77, Criação de áreas especiais e locais de interesse turístico; Lei 6.766/79, Parcelamento do solo urbano.

Todavia, somente a partir da década de 80, a legislação brasileira sobre a temática ambiental, ganhou mais notoriedade, passando a se desenvolver com mais solidez e presteza. Isso devido às pressões advindas da sociedade, que influenciada pela onda conscientizadora vindas da Conferência de Estocolmo, em 1972, clamavam pela tutela do ambiente.

Com isso, alguns diplomas foram incorporados ao nosso ordenamento jurídico, sobre a matéria. O primeiro importante passo foi a edição da Lei 6.938/81, Lei de Política Nacional do Meio ambiente, que trouxe o conceito de meio ambiente, instituiu um Sistema Nacional de Meio Ambiente, e estabeleceu a obrigação do poluidor reparar os danos causados, dentre outros tantos méritos.

Seguindo pela edição da Lei 7.347/85, que disciplina a ação civil pública, como meio processual para a defesa de interesses difusos e coletivos, dentre os quais a defesa do ambiente, possibilitando que as agressões ao meio enfim chegasse à justiça, tema esse que será fruto mais aprofundado do nosso estudo. Um dos mais importantes avanços veio com a promulgação da Constituição Federal em 1988, que dedicou ao meio ambiente um capítulo próprio, sendo considerado um dos textos mais ricos e avançados do mundo sobre a matéria.

Realizada no Brasil, no ano de 1992, a Rio 92 teve papel fundamental no fortalecimento da nova consciência ambiental, não só a nível nacional, como também a nível mundial. Realizada de 3 a 14 de junho de 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (também chamada de Cúpula da Terra, Eco 92 ou Rio 92), teve suas bases lançadas em 1972 com a Conferência de Estocolmo.

Essa conferência contou com a participação de 118 chefes de Estado, que buscavam meios de promover o desenvolvimento, sem que o planeta pagasse integralmente a dívida, ou seja, preservando os recursos naturais. Com a finalidade, de introduzir um novo modelo de crescimento econômico que garantisse a estabilidade ecológica, inserindo a ideia de desenvolvimento sustentável.

Como consequência da Rio 92, seguiram os seguintes acordos: A Convenção do Clima, documento que propunha a redução da emissão de gás carbônico, um dos responsáveis pelo aquecimento global; Convenção da biodiversidade, que tinha como principal meta a preservação das espécies do planeta; Agenda 21, que consistia em um documento composto por 2.500 conselhos de como implantar a sustentabilidade; e por fim, A Declaração do Rio, o

mais emblemático, equiparando, para o ambiente, à Declaração Universal dos Direitos do Homem.

Na atualidade, como efeito mais perceptível da Rio 92, tem-se a mobilização de toda a comunidade internacional, em volta do tema do aquecimento da Terra, que é sem dúvida um dos maiores problemas causados pelo mau uso do ambiente.

Pós Rio 92, outro grande avanço na legislação pátria foi a publicação da Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Esta lei, conhecida como a “Lei dos Crimes Ambientais”, inaugura uma sistematização de sanções administrativas, já que tipifica os crimes ambientais. Um importante ponto nesse diploma é o de ser possível incluir a pessoa jurídica como sujeito ativo do crime ecológico. Considerado um dos diplomas legais mais avançado em matéria de crimes ambientais.

Vinte anos após a Conferência realizada na cidade do Rio de Janeiro, no ano de 1992, a Rio 92, será realizada no ano de 2012 uma nova conferência, para a discussão do crescimento econômico aliado a preservação ambiental, a Rio + 20, que tem por objetivo assegurar uma renovação no comprometimento político com o desenvolvimento sustentável, e para avaliar os progressos alcançados até o momento, além de abordar os novos desafios emergentes e as lacunas ainda existentes na implementação dos resultados dos encontros com foco na questão ambiental.

Como se observou, durante um longo período predominou o desvalimento total das questões relativas à tutela jurídica do meio ambiente. Não existindo nenhuma norma que limitasse a degradação ambiental. Havia, assim, uma carência de normas que envolvesse em sua totalidade a problemática ambiental e que a compreendesse em todas as suas formas.

Todavia, as normas de proteção ecológica, só passaram a ter notoriedade nas Constituições mundiais recentemente, assim como no Brasil com a Constituição de 1988. O que impulsionou o desenvolvimento de estudos e trabalhos visando alcançar uma consciência ambiental, bem com, a busca por respostas praticáveis para melhorar a qualidade do meio ambiente.

A Constituição brasileira de 1988, a primeira a tratar com deliberação do tema meio ambiente, atribui o status de direito fundamental, o direito ao ambiente ecologicamente

equilibrado, como também ratificou a tutela ambiental como uma das missões mais relevantes do Estado de Direito brasileiro.

A tutela ambiental, como já mencionado, só foi reconhecida, como garantia constitucional, a partir da Constituição Federal de 1988, que reservou um capítulo inteiro a sua proteção, o capítulo VI do Título VIII, com o artigo 225, seus parágrafos e incisos. Logo, a constitucionalização da defesa ambiental é recente e ainda tem muito a progredir.

O amparo ambiental constitui na atualidade uma das principais discussões globais, provocando no mundo jurídico empenho, na medida em que são criados e estudados institutos processuais, tendo como fundamento a necessidade de obter efetivamente a tutela do meio ambiente.

Dentro desse cenário, pode-se extrair o genuíno e inegável valor do meio ambiente na vida de todos os seres vivos. Sendo, portanto, indispensável à conscientização do Poder público e da sociedade de que é dever de todos impedir danos ambientais ou reparar o dano já causado. Afinal, a preservação ambiental é essencial para garantir a sadia qualidade de vida não só dessa geração como das futuras.

## 4 AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Em busca de uma melhor compreensão daquilo que se pretende estudar, ou seja, a ação civil pública em matéria ambiental retorna-se a sua origem na tentativa de melhor compreender o tema e a atmosfera jurídica que possibilitou a criação da lei de ação civil pública (Lei 7.347/85).

Antes da situação atual de amparo dos direitos coletivos, foi trilhado um longo e difícil caminho. Com o fim de tutelar os interesses difusos e coletivos a legislação expôs meios processuais relevantes, para a defesa dos interesses metaindividuais ou individuais homogêneos. A proteção desses interesses ganharam mais força, tornando-se mais completas através de duas importantes normas infraconstitucionais: a Lei 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública e Lei 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor. Portanto, atualmente a defesa coletiva cumpri-se por intermédio de ações coletivas, toda vez, que interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos forem ameaçados.

Os indivíduos passaram a se dispor na defesa dos chamados interesses difusos, que são aqueles onde uma multiplicidade de pessoas buscam a satisfação de uma relação jurídica comum. A necessidade de tutelar essas demandas deu surgimento a diversos instrumentos que tem a propensão de tutelar os tais direitos difusos e coletivos, como exemplo pode-se citar a ação popular e o mandado de segurança coletivo. Contudo, nenhum destes tão minuciosamente desenvolvido quanto a ação civil pública.

Com a propagação das demandas que buscavam a satisfação de conflitos coletivos, o ordenamento jurídico brasileiro não possuía um mecanismo eficiente que correspondesse de maneira apropriada a proteção dos interesses transindividuais. Dentro desse contexto de insatisfação, já que a tutela jurisdicional vigente se demonstrava ineficiente na resguarda desses interesses, surgiu a Lei da Ação Civil Pública, como instrumento adequado para amparar integralmente os interesses difusos e coletivos.

Até a instituição da Lei 7.347/85, o ordenamento pátrio dispunha da ação popular, como instrumento na defesa de interesse público, essa ação encontra regulamentação na Lei 4.717/65, e teve seu objeto amplificado na Constituição de 1988, onde além da defesa do patrimônio público, passou também a proteger o patrimônio histórico e cultural, a moralidade administrativa, assim como o meio ambiente.

A Lei Orgânica do Ministério Público dispõe a ação civil pública como um dos encargos institucionais do Ministério Público. Em seguida, e abrigado nesta lei complementar, a Lei 6.938/1981, que regula a Política Nacional do Meio ambiente, anteviu a ação civil pública como atribuição do Ministério Público, no exercício de tutela jurisdicional do meio ambiente.

Dessa forma, a ação civil pública nasce como mecanismo processual ajustado para guardar de maneira eficaz os direitos difusos. A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que estabelece a ação civil pública surgiu com o objetivo de apurar a responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Trata-se de uma lei processual coletiva, que embora não seja o remédio pioneiro na defesa dos direitos difusos, com certeza é o mais completo, direcionado para a tutela dos conflitos coletivos que não eram alcançados de modo eficiente pelo sistema individualista e exclusivista do nosso Código de Processo Civil.

A publicação dessa Lei representou um marco, visto que, foi o primeiro a tutelar de maneira mais satisfatória os direitos coletivos e difusos, sendo também de grande importância para o direito processual civil pátrio, já que possibilitou que inúmeras normas do nosso ordenamento jurídico inaplicáveis devido a ausência de técnicas processuais apropriadas, na medida que se apresenta como instrumento adequado para a aplicação das normas positivas até então inaplicáveis pela estrutura individualista do Código de Processo Civil.

A Lei 7.347/85 nasce no contexto de defesa dos direitos difusos e coletivos, todavia, com o surgimento do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) integrado a Lei 7.347/85, já que se aplicam nas ações com base no CDC as regras da Lei de Ação Civil Pública no que for cabível, ligando assim esses dois estatutos legais. O Código de Defesa do Consumidor trouxe como mudança a possibilidade de incluir circunstâncias de interesses ou direitos individuais homogêneos, no âmbito da atuação da ação civil pública.

Essas leis e normas anteriormente citadas deram origem a um movimento que conduziu a uma reestruturação do processo o que tornou possível sua modernização e coletivização. A ação civil pública instrumento de grande importância, pode ser considerando como instrumento inovador e eficiente na tutela jurisdicional desses direitos. Nas palavras de

Rodolfo Camargo Mancuso, citado por Thays Cristina F. Mendes "a ação civil pública apresenta um largo espectro social de atuação, permitindo a acesso à Justiça de certos interesses metaindividuais que, de outra forma, permaneceriam num certo 'limbo jurídico'".

Édis Milaré preceitua extraordinariamente acerca do tema, afirmando que:

a milenar sociedade humana foi palco, em poucas décadas e em todos os seus setores, quais sejam, social, econômico, político, de profundas e muitas vezes alarmantes transformações, das quais emergiu a sociedade contemporânea. Essas transformações não significaram apenas desenvolvimento e progresso, mas trouxeram consigo a explosão demográfica, as grandes concentrações urbanas, a produção e o consumo de massa, as multinacionais, os parques industriais, os grandes conglomerados financeiros e todos os problemas e convulsões inerentes a esses fenômenos sociais, pois numa sociedade como essa – uma sociedade de massa – há que existir igualmente um processo civil de massa, solidarista, comandado por juiz bem consciente da missão interventiva do Estado na ordem econômico – social e na vida das pessoas (MILARÉ, 2000, p. 405).

Dentre os interesses tutelados pela LACP, será aprofundando o estudo da tutela ao meio ambiente que antes, da publicação da Lei 7.347/85, a proteção do ambiente restringia-se à atividade administrativa do Poder Público através do exercício de polícia e às ações individuais. Hoje em dia, a ação civil pública é o mais importante mecanismo processual de defesa ambiental.

#### 4.1. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

Consagrada pela Constituição Federal de 1988, a tutela ambiental, como garantia constitucional, conformem o artigo 225 da Lei Maior. Fortalece a ação civil pública, como instrumento mais apropriado para tutelar o meio ambiente, visto que, tem como objetivo o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer e/ou condenação em dinheiro.

Antes da publicação da lei 7.347/85, os direitos do meio ambiente estavam restritos às ações individuais e às ações administrativas do Poder Público e a tutela dos direitos metaindividuais encontrava-se limitados ao que estabelecia a Lei 4.717/65 (Ação Popular).

##### 4.1.1 Conceito

Trata-se de ferramenta processual conveniente para socorrer os interesses difusos da sociedade e, também para a proteção de interesses coletivos e/ou individuais homogêneos.

Não satisfaz direitos meramente individuais. Tem a finalidade de efetivar a responsabilização por danos ao meio ambiente.

De acordo com CAPELLI citado por Maria Esther Barreto:

Ação Civil Pública ambiental é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, protegendo assim os interesses difusos da sociedade. Antes da publicação da Lei da Ação Civil Pública, a defesa do meio ambiente estava restrita às ações individuais e à atividade administrativa do Poder Público no exercício do poder de polícia administrativa.

Acerca do tema, o doutrinador José Afonso da Silva menciona que o típico e mais importante meio processual de defesa ambiental é a Ação Civil Pública, que foi agasalhada pela Constituição Federal de 1988 quando, em seu artigo 129, inciso III, prevê como uma das funções institucionais do Ministério Público promover a Ação Civil Pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, sem prejuízo da legitimação de terceiros.

#### 4.1.2 Natureza jurídica

A Lei nº 7.347/85 tornou possível uma inovação no clássico processo civil, por suas características instrumentais, cooperando de forma considerável com o nosso ordenamento jurídico. A ação civil pública, é uma lei infraconstitucional, que busca à proteção, prevenção ou composição de danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, aos consumidores, a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Como bem observa José dos Santos Carvalho Filho:

Quando a ação civil pública é voltada para a obtenção de providência jurisdicional em que se determina ao réu uma obrigação de fazer ou não fazer, a tutela perseguida terá nítido caráter preventivo. Na verdade, esta é a tutela que maior efetividade protetiva traz aos interesses difusos e coletivos resguardados, podendo-se mesmo afirmar, com José Carlos Barbosa Moreira, que esta é que deve ser a tutela primária, ao passo que a indenizatória há de ter cunho subsidiário, só necessária quando não houver mais qualquer meio de evitar o dano aos protegidos (1995, p. 48).

Por sua vez, Rodolfo Camargo Mancuso:

Também nos parece que a lei em questão é de índole predominantemente processual, visto que, basicamente, objetiva oferecer os instrumentos processuais hábeis à efetivação, em juízo, da tutela aos interesses difusos reconhecidos nos textos substantivos. Ainda que nos dois aspectos antes ressaltados ( arts. 10 e 13 ) a Lei 7.347/85 apresente coloração de direito material, estamos em que, no mais, trata-se de lei de natureza processual. Há interesse nessa qualificação, a mais de um título: é que os textos legais de natureza processual são tratados com certas peculiaridades no que concerne à sua eficácia no tempo e no espaço, na sua interpretação, na forma de sua integração (1999, p. 27).

Desta maneira, pondera-se que a Lei da ação civil pública possui caráter exclusivamente processual.

#### 4.1.3 Interesses protegidos pela Lei 7.347/85: Direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos

O artigo 81, I, II e III da Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), define direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, in verbis:

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;

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;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Par uma melhor compreensão destes institutos, se faz necessário demarcar o alcance do termo indivisibilidade, pois é a partir dessa palavra que pode-se diferenciar interesses coletivos e individuais homogêneos, sendo aqueles indivisíveis e estes divisíveis. Um direito será divisível se a violação ao interesse pleiteado puder ser individualizado, ou seja, direcionado a determinado sujeito ou ainda quando, de forma isolada, qualquer um dos que compõe o grupo de pessoas puder provocar, uma prestação jurisdicional que assegure para si o bem jurídico. Assim, se o direito pode ser invocado individualmente, estar-se-á defronte de direitos divisíveis, caso ocorra o inverso estaremos diante de direitos indivisíveis.

Édis Milaré aborda o tema da seguinte forma:

Embora a distinção entre interesses difusos e interesses coletivos seja muito sutil por se referirem a situações em diversos aspectos análogos, tem-se que o principal divisor de águas está na titularidade, certo que os primeiros pertencem a uma série indeterminada e indeterminável de sujeitos, enquanto os últimos se relacionam a uma parcela também indeterminada mas determinável de pessoas. Funda-se, também, no vínculo associativo entre os diversos titulares, que é típico dos interesses coletivos ausente nos interesses difusos. (A Ação Civil Pública na Nova Ordem Constitucional, 1990, págs. 27/28)

São entendidos, portanto, como direitos ou interesses difusos, a categoria de direitos caracterizada por uma indivisibilidade ampla, por exemplo, a poluição do ar atmosférico, que poderia gerar uma ação civil pública por causar danos ao ambiente. Pois, não é possível identificar quem individualmente foi prejudicado, dessa forma, à lesão causada a um indivíduo compõe lesão a coletividade inteira. Os direitos difusos surgem de uma situação de fato.

Os direitos ou interesses coletivos, por seu turno, embora possuam como características a indivisibilidade e transindividualidade se diferenciam dos difusos pela possibilidade de identificar seus titulares que podem ser um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária em razão de uma relação jurídica preexistente a lesão ou a ameaça de lesão. Como exemplo, pode-se citar, em uma determinada fábrica devido a exposição de produtos químicos nocivos a saúde os funcionários são contaminados, portanto, seus titulares são identificáveis. Os direitos coletivos surgem de uma relação jurídica.

Trata-se de direitos ou interesses individuais homogêneos aqueles que mesmo estando inseridos entre os direitos metaindividuais, possuem natureza individual, ou seja, cada um pode demandar individualmente em defesa de seu interesse. Todavia, o legislador admitiu a tutela coletiva desses direitos para evitar a repetição de ações idênticas e a possibilidade de decisões diferentes para casos semelhantes. Os direitos individuais homogêneos surgem de origem comum.

#### 4.1.4 Objeto da ação civil pública ambiental

Objetivando garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações, a ação civil pública poderá ter como objeto imediato o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer ou a condenação pecuniária. Ainda que, o legislador não

tenha admitido a cumulação da obrigação de fazer ou não fazer com a indenização em dinheiro, entende-se que diante das particularidades de cada caso, é possível a condenação cumulativa, com base no princípio da reparação integral do dano.

Nessa mesma interpretação, segue o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça:

A ação civil pública é o instrumento destinado a propiciar a tutela do meio ambiente (CF, art.129,III). Como todo instrumento, submete-se ao princípio da adequação, a significar que deve ter aptidão suficiente para operacionalizar, no plano jurisdicional, a devida e integral proteção do direito material. Somente assim será instrumento adequado e útil. É por isso que, na interpretação do art. 3º da Lei 7.437/85 (*'A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer'*), a conjunção 'ou' deve ser considerada com o sentido de adição (permitindo, com a cumulação dos pedidos, a tutela integral do meio ambiente) e não o de alternativa excludente (o que tornaria a ação civil pública instrumento inadequado a seus fins). (REsp. 605323, DJ 17.10.2005)

Admitida, assim, a condenação cumulativa, a ação que tem por objeto o cumprimento do dever de fazer ou não fazer, deverá o juiz determinar que seja prestada atividade devida ou interromper a ação lesiva, caso contrário, ocorrerá a execução específica ou a imposição de multa diária. Caso haja condenação em dinheiro, este será encaminhado para o fundo de Defesa de direitos Difusos, criado pela Lei 9.008/95, com o propósito de reparar os danos causados ao meio ambiente, como também a outros direitos e interesses.

A ação tem como objeto o pedido de providência jurisdicional que se formula para a proteção de determinado bem da vida (MILARÉ, 2000, p. 417).

#### 4.1.5 Legitimidade para propor a ação

Para atuar num processo é necessário possuir legitimidade para tanto. Visto que, o processo é uma entidade complexa, dinâmica e dialética, a relação jurídica processual é formada por sujeitos, objeto, pressupostos e finalidades próprios.

##### 4.1.5.1 Legitimidade ativa

O artigo 5º da Lei da ação civil pública, assim dispõe:

A ação principal e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e Municípios. Poderão também ser propostas pro autarquias, empresas

públicas, fundações, sociedade de economia mista ou por associação que:

I – esteja constituída há pelo menos um ano, nos termos da lei civil;

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

A liberalização *ad causam* foi uma das grandes inovações trazidas pela Lei 7.347/85, em tema de tutela ambiental, ao passo que, além do Ministério Público, que já possuía essa titularidade, ampliou-se a outras entidades públicas e particulares a legitimidade ativa para propor a ação civil pública.

Estão habilitados a tutelar o meio ambiente, todos os legitimados pela lei, que o podem fazer de maneira conjunta ou separadamente. Por isso, no contexto da Lei 7.347/85 a legitimação é concorrente e disjuntiva.

Pontifica Édis Milaré, sobre o assunto:

essa legitimação é concorrente e disjuntiva, no sentido de que todos estão autorizados para a promoção da demanda e cada um pode agir isoladamente, sozinho, sem que seja necessária a anuência ou autorização dos demais. (MILARÉ, 2005, p. 935)

Acrescenta, ainda, a Lei 7.347/85 que qualquer pessoa poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, fornecendo-lhes as informações necessárias, caso verifique lesão ou ameaça de lesão ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Discorre sobre a Lei 7.347/85, no que tange a legitimidade, Waldemar Mariz de Oliveira, citado por Allisson Acioli Soares, o seguinte:

Entretanto, a Ação Civil Pública disciplinada pela Lei 7.347/85 adquiriu maior amplitude, pois o legislador, como referido, atribuiu a legitimação ativa a órgãos públicos e privados, atendendo aos reclamos da doutrina especializada. Nela não há exclusividade nem prioridade na atuação do Ministério Público ou de qualquer outro ente estatal, que podem ser antecidos na propositura da ação por uma associação civil (art. 5, caput), bem como terem-na ao seu lado, na qualidade de litisconsorte ativo, na ação por eles proposta.

O Ministério Público toma para si a titularidade quando houver desistência por parte do autor, caso entenda que há justo motivo para a ação. Toda vez que o Ministério Público

não for o autor da ação, deverá participar dela como fiscal da lei, podendo, inclusive, aditar a inicial se entender necessário. Com a procedência da ação e o trânsito em julgado da sentença, poderá o Ministério Público impulsionar a execução do julgado, caso o autor não o faça. Os legitimados ativos podem propor a ação civil pública sozinhos ou em litisconsórcio.

#### 4.1.5.2 Legitimidade passiva

Nas palavras de Édis Milaré, a lei considera poluidor a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental.

Portanto, quanto à legitimidade passiva, podem constar no polo passivo da demanda, todos aqueles, sejam pessoas físicas ou jurídicas, ainda que sejam órgãos governamentais e entidades pertencentes à administração Direta ou Indireta, desde que, sejam responsáveis pelas circunstâncias que motivaram a ação, ou seja, participaram do evento que causou o dano ambiental.

Entende-se que entre os poluidores, sejam eles diretos ou indiretos, vigora quanto a reparação do dano ambiental a responsabilidade solidária, devido a sua natureza integral. Não sendo possível a discussão dessa responsabilidade dentro do processo que veicula a ação civil pública, já que é proibida a intervenção de terceiros para que não se debata eventual culpa ou retardar a reparação ambiental.

Nesse sentido já decidiu o STJ:

Processo civil. Ação civil pública. Dano ambiental.

1. É parte legítima para figurar no polo passivo da Ação Civil Pública a pessoa jurídica ou física apontada como tendo praticado o dano ambiental.
2. A Ação Civil Pública de discutir, unicamente, a relação jurídica referente à proteção do meio ambiente e das suas consequências pela violação a ele praticada.
3. Incabível, por essa afirmação, a denúncia da lide.
4. Direito de regresso, se decorrente do fenômeno de violação ao meio ambiente, deve ser discutido em ação própria.
5. As questões de ordem pública decididas no saneador não são atingidas pela preclusão (REsp 232.187, DJ 08.05.2000)

#### 4.1.6 Pressupostos da ação

Constitui pressuposto da ação civil pública o dano ou a ameaça de dano a interesse difuso ou coletivo. Portanto só serão legítimas as ações que se destinem a restaurar ou evitar atividades ou condutas que tragam algum dano ou lesão contra o meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, a livre concorrência, ao patrimônio histórico, ao patrimônio turístico, ao patrimônio artístico, ao patrimônio paisagístico, ao patrimônio estético.

#### 4.1.7 Competência para processar e julgar a causa

Tomando por ponto de partida o da pressuposição de que a jurisdição é una e não admite divisão ou desmembração, bem como que todos os juízes nacionais exercem essa função representativa da soberania do estatal de modo simultâneo e independente, a necessidade de organizar essas atuações para uma perfeita prestação jurisdicional.

Expõe o art. 2º da Lei Federal n. 7.347/85 que será competente para a ação civil pública o "foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa". Trata-se, portanto, de competência absoluta.

Para Rodolfo de Camargo Mancuso: o art. 2º traz dois critérios "fixadores ou determinativos de competência, que, ordinariamente, aparecem desconectados", sendo que um deles refere ao local do fato, que induz à competência relativa, e o outro ao critério funcional, que nos leva à competência absoluta, sendo que se trataria de "competência territorial funcional" (Liebman) de natureza absoluta, daí decorrendo as consequências próprias.

A aparente contradição entre o foro do local do dano e a competência funcional é ressaltada por Marcelo Abelha Rodrigues, ao dizer que a competência territorial considera o critério geográfico e visa aumentar o contato do juiz com os elementos da causa, sendo que a funcional tem relação com uma função exercida pelo julgador no processo. Aquela é relativa e esta absoluta. Contudo, assenta que não há dúvida de que se trata de competência absoluta, uma vez que o texto legal expressamente reclama a competência funcional.

Não há como deixar de inferir que a competência para as ações civis públicas e ações coletivas (art. 21 da LACP e arts. 83 e 90 do CDC), é funcional, inteirada também pelo critério territorial, sendo que dessa ligação se sobrepõe o caráter absoluto (art. 2º da LACP e art. 93 do CDC). Observa-se, assim, que à Justiça Federal se reserva a jurisdição nos limites previstos pela Constituição Federal (art. 109, I, da CF), o que deve ser conferido segundo cada caso, não se podendo afastar a competência funcional dos juízes federais sob o mero

fundamento de que no local do dano ou da ameaça não é sede de vara federal quando, em verdade, não há sequer uma nesga de território brasileiro que esteja imune à jurisdição, federal ou estadual.

Sobre essa matéria o STJ posiciona-se da seguinte maneira:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA PROMOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. ART. 109, I E § 3º, DA CONSTITUIÇÃO. ART. 2º DA LEI Nº 7.347/85.

O dispositivo contido na parte final do § 3º do art. 109 da Constituição é dirigido ao legislador ordinário, autorizando-o a atribuir competência (rectius jurisdição) ao Juízo Estadual do foro do domicílio da outra parte ou do lugar do ato ou fato que deu origem à demanda, desde que não seja sede de Varas da Justiça Federal, para causas específicas dentre as previstas no inciso I do referido artigo 109.

No caso em tela, a permissão não foi utilizada pelo legislador que, ao revés, se limitou, no art. 2º da Lei nº 7.347/85, a estabelecer que as ações nele previstas “serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”.

Considerando que o Juiz Federal também tem competência territorial e funcional sobre o local de qualquer dano, impõe-se a conclusão de que o afastamento da jurisdição federal, no caso, somente poderia dar-se por meio de referência expressa à Justiça Estadual, como a que fez o constituinte na primeira parte do mencionado § 3º em relação às causas de natureza previdenciária, o que no caso não ocorreu.

Recurso conhecido e provido

O STF entende que não basta que haja uma demanda entre estados ou com a União e respectivas entidades da Administração Pública Indireta para atrair a competência originária, mas, deve ser demonstrado o potencial risco de lesão ao pacto federativo, em causas ambientais capazes de desencadear conflito federativo, para que a competência originária seja do Supremo Tribunal Federal.

#### 4.1.8 Compromisso de ajustamento de conduta

Encontra-se estabelecido no artigo 5º, § 6º, da LACP, a legitimidade para a celebração do compromisso de ajustamento de conduta, ao dispor o seguinte: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”.

O termo de ajustamento de conduta compõe uma das mais relevantes e eficientes dispositivos da concretização do acesso à justiça. Servindo como instrumento da efetivação dos direitos coletivos, evitando a demanda, e produzindo um título executivo extrajudicial.

Nas palavras de Frederico Augusto Di Trindade Amado (2011, p. 523) “os legitimados para a propositura da ação civil pública poderão celebrar *termo de ajustamento de conduta* para que os poluidores se adaptem às exigências da legislação ambiental, tendo eficácia de título executivo extrajudicial”.

Corresponde o compromisso de ajustamento de conduta, a um instrumento pactuado entre órgãos públicos legitimados e as pessoas físicas ou jurídicas, visando que determinada conduta seja adequada aos requisitos jurídico-ambientais. Nestes termos, buscará prevenir danos que ainda estão por vim ou originar o restabelecimento do ambiente já danificado.

Celebrado o compromisso de ajustamento de conduta, esse passa a ter valor de título executivo extrajudicial, que diante do não atendimento dos termos ajustados, poderá ser executado, não só com que assumiu o compromisso, mas por qualquer um dos co-legitimados ativos da ação civil pública. Por outro lado, se a obrigação pactuada for cumprido de maneira devida, cessa o interesse na demanda.

Esse instituto foi criado com o intuito de evitar a demanda da ação coletiva de cognição, sendo sua natureza pré-processual. Todavia, não significa que o compromisso não possa ser firmado em juízo, o que formará, nesse caso, um título executivo judicial.

Convencionado o compromisso de ajustamento não impossibilita que qualquer outro co-legitimado possa ajuizar a ação civil pública fundado nos mesmo acontecimentos que deram origem ao ajuste, pretendendo que sejam realizadas outras prestações, diversas das que foram celebradas, considerados ineptos ou inexatos.

O compromisso de ajustamento será tomado por termo, e não poderá ter por objeto, interesses indisponíveis, nem atingir renúncia ao direito material controvertido e nem a disposição do patrimônio público.

Pode-se concluir, com base nessas considerações, que a celebração do compromisso de ajustamento de conduta gera um título executivo extrajudicial, possibilitando que o

originador do dano ambiental adapte-se as normas jurídico-ambientais, evitando uma peleja judicial.

#### 4.1.9 Inquérito Civil

Criado pela Lei n. 7.347/85 e ratificado no art. 129, III, da Constituição de 1988, o inquérito civil é um instituto jurídico novo no Direito Brasileiro. É um procedimento administrativo de investigação a incumbência do Ministério Público, que tem a finalidade de apurar elementos de convencimento que sirvam para dar suporte à propositura de demanda coletiva, visando à defesa de interesses supra-individual.

Nas palavras de Frederico Augusto Di Trindade Amado (2011, p. 523):

trata-se o inquérito civil de um procedimento administrativo preparatório que visa produzir informações visando subsidiar a propositura da ação civil pública, gozando o órgão ministerial de poder de requisição de informações junto aos particulares ou órgãos públicos, exceto quando houver sigilo legal, sendo a recusa ou o retardamento indevido considerado delito.

Apenas ao Ministério Público está consentida a instauração do inquérito civil, ficando de fora os demais co-legitimados à ação civil pública. A União, os Estados, os Municípios, as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as fundações ou as associações civis podem propor a ação civil pública; todavia, antes da propositura, é comum que reúnam provas e elementos de convencimento necessários, e o farão por quaisquer outras vias, pois, o inquérito civil só o Ministério Público pode instituir.

Nas palavras de Ricardo de Barros Leonel, citado por, Daniel Amorim Assumpção Neves, a relevância do inquérito civil está:

na prévia colheita de informações precisas antes da propositura da ação”, a fim de permitir “a mais adequada tutela judicial, e evitar a formulação de demandas infundadas ou temerárias”, além de funcionar como “instrumento para a composição extrajudicial do conflito e obtenção da pacificação social, sem o decurso do tempo e custo (em todos os sentidos) do processo, fator, aliás, que se agrava considerando a complexidade natural das demandas coletivas, destinadas, a priori, a perdurar por mais tempo e a gerar maiores dispêndios econômicos.

Quando era assessor de Gabinete da Presidência da República, o atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, José Celso de Mello Filho, ao analisar o projeto que se tornaria a Lei nº 7.347/85, manifestou-se em relação ao inquérito civil como:

procedimento meramente administrativo, de caráter pré-processual, que se realiza extrajudicialmente. O inquérito civil, de instauração facultativa, desempenha relevante função instrumental. Constitui meio destinado a coligir provas e quaisquer outros elementos de convicção, que possam fundamentar a atuação processual do Ministério Público. O inquérito civil, em suma, configura um procedimento preparatório, destinado a viabilizar o exercício responsável da ação civil pública. Com ele, frustra-se a possibilidade, sempre eventual, de instauração de lides temerárias.

Consiste, portanto, em um instrumento não jurisdicional, de caráter unicamente administrativo, que como já foi dito é de atuação exclusiva do Ministério Público, visando a colheita de provas para apurar e embasar a propositura de uma possível ação civil pública para a tutela dos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos, com a finalidade de indicar a autoria e a materialidade de lesões a esses direitos.

O inquérito civil possui natureza jurídica de procedimento administrativo, de índole inquisitiva, pois objetiva apenas colher elementos que forneçam convicção para formar a avaliação jurídica do *parquet*. Não extingue, não cria e nem modifica direitos, bem como, não tem o propósito de aplicar qualquer penalidade a quem estar sendo investigado, visa somente ajudar no convencimento do Ministério Público e no apanhamento de provas.

A eficiência probante dos elementos colhidos durante sua instrução, é assunto controvertido na doutrina e jurisprudência, de um lado a os que entendem que não servem como prova, portanto, devendo ser reiterada em juízo, e de outro lado, os que a consideram provas validas e eficazes.

No nosso entendimento, os elementos colhidos na fase inquisitorial, são meios de provas, pois, já que são capazes de formular o convencimento do promotor, de certo também são aptos para o magistrado, que analisará espontaneamente as provas obtidas e julgará se procede ou não a convicção formulada pelo membro do Ministério Público. Visto que, o sistema de avaliação de prova adotado pela nossa legislação, o da persuasão racional do juiz, determina que toda prova tem importância relativa, ao menos, que a própria lei tenha atribuído presunção absoluta. Portanto, o convencimento do juiz deverá ser auferido no âmbito probatório, e não com base em provas isoladas.

#### 4.1.9.1 Características do Inquérito Civil

São características do inquérito civil: (a) exclusividade de sua titularidade nas mãos do Ministério Público; (b) facultatividade; (c) formalidade restrita; (d) publicidade; (e) auto-executoriedade.

#### 4.1.9.1.1 Exclusividade de sua titularidade nas mãos do Ministério Público

Embora os sujeitos legitimados pela lei, expressamente, para ajuizar a ação civil pública (art. 5º da Lei 7.347/85 e art. 82 da Lei nº 8.078/90), apenas o Ministério Público tem a competência para instituir e acompanhar o inquérito civil (art. 8º da Lei 7.347/85).

Essa exclusividade decorre do poder investigativo que o Ministério Público tem em razão de suas funções institucionais. O que nos faz concluir que a eficácia do inquérito civil depende em grande parte do reconhecimento de tal poder, e sua existência foi certamente o principal motivo para a exclusividade de titularidade nas mãos do Ministério Público.

Qualquer outro legitimado, intentado a instauração do inquérito civil, poderá provocar a ação do Ministério Público através de representação, que, no entanto, poderá se negar a instaurá-lo. Contudo, não há qualquer peculiaridade ou restrição quanto a essa provocação, que pode ser feita até mesmo por sujeito que não é legitimado à propositura da ação civil pública.

#### 4.1.9.1.2 Facultatividade

Também se encontra como característica do inquérito civil, facultatividade, esse entendimento se tem, pelo fato de que, se a propositura da ação civil pública estivesse condicionada a instauração de um anterior inquérito, os co-legitimados perderiam a legitimidade, ficando restrito ao Ministério Público o ajuizamento da ação coletiva, o que de modo evidente se configuraria um contraditório injustificado.

No entendimento de Edis Milaré sobre o assunto, tem-se:

“Ao dizer que o Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, Inquérito Civil, fica evidente que se trata de mera faculdade. Em havendo elementos mínimos sobre fato que, em tese, autorize o ajuizamento da ação, torna-se desnecessária aquela peça investigativa, o mesmo ocorrendo se o Ministério Público optar pelo arquivamento das peças de informação, por verificar não ser caso de propositura da Ação Civil Pública”.

Existindo elementos satisfatórios para propor a ação judicial direta, não há a necessidade da instauração do inquérito, sobretudo, pelo fato da demora causar prejuízos a defesa do direito pretendido. Mesmo porque o colhimento de elementos para a propositura da ação civil pública não é o único objetivo do inquérito civil, que visa ainda a facilitar a celebração de termos de ajustamento de conduta.

No entendimento de Daniel Amorim Assumpção Neves,

apesar do Ministério Público poder adotar medidas investigativas sem a instauração formal do inquérito civil, por meio de requisições e notificações, será sempre interessante tal instauração se as questões a serem apuradas puderem ensejar a propositura da ação civil pública. Evitar-se-á, dessa forma, futuras alegações de nulidade dos atos praticados, considerando-se que o inquérito civil é dotado de especial eficácia jurídica.

#### 4.1.9.1.3 Formalidade restrita

Encontra-se também a formalidade restrita dentre as características do inquérito civil, manifestando que a formalidade típica do processo judicial não combina com a destreza que se deseja do inquérito civil. Aplicando-se uma formalidade restrita, procurando o afastamento dos exagerados e não justificados formalismos presentes em nossas leis processuais. Buscando com isso, mas informalidade, o que contribuir para uma maior celeridade, tendo em vista que a demora pode causar danos irreparáveis.

Em consequência do afastamento das formalidades mínimas previstas para os processos judiciais, com base na própria natureza inquisitória do inquérito civil, seria o afastamento do contraditório e da ampla defesa. Segundo doutrina majoritária, por não se tratar o inquérito civil de processo judicial, partindo do princípio que inexistem acusados e dele não é possível se chegar a qualquer penalidade aos envolvidos, deve ser entendido puramente como procedimento administrativo, o que restaria na não incidência do princípio do contraditório e ampla defesa (art. 5º, LV, CF: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”).

#### 4.1.9.1.4 Publicidade

A publicidade do inquérito civil, diz respeito ao dever de ser público, visto que servirá de fundamento para a propositura de uma ação que tem por objetivo a tutela de direitos coletivos, e, por consequência, devendo seus titulares ter acesso às suas informações. Em função de sua natureza oficial de procedimento do Estado, o inquérito civil será público, sendo regido pelo princípio constitucional da publicidade (art. 37, CF).

#### 4.1.9.1.5 Auto-executoriedade

No tocante a última característica do inquérito civil, Daniel Amorim Assumpção Neves, expõe o seguinte, no que:

diz respeito à auto-executoriedade do inquérito civil, considerando-se que o Ministério Público não tem necessidade de contar com outros órgãos, em especial o Poder Judiciário, para realizar os atos necessários a condução do procedimento investigativo. Seu poder investigativo autônomo estaria representado no poder de requisição de documentos, certidões e informações, realização de exames e perícias, colhimento de depoimentos, etc. Sendo essa a regra geral, importante lembrar que em alguns casos específicos se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para que determinações do presidente do inquérito civil sejam efetivamente cumpridas e assim se obtenha o resultado almejado.

Por fim, o que pretende-se destacar desse aspecto é que o membro do Ministério Público que preside o inquérito civil atua como um magistrado num processo judicial, em especial no que tange a apuração da prova. Por isso, será dele o dever de dirigir a audiência onde será tomado o depoimento de testemunhas ou dos próprios interessados, assim como será ele o responsável por conduzir os trabalhos de perícias a serem realizados. Nessas condições, existirá uma aproximação da pessoa do promotor público do juiz de direito em suas atuações funcionais.

#### 4.1.9.2 Procedimento do inquérito civil

Pode-se dividir, para melhor assimilação, o procedimento do inquérito civil em três fases: (a) instauração; (b) instrução; (c) conclusão.

##### 4.1.9.2.1 Instauração do inquérito

De acordo com o § 1º, do artigo 8º, da Lei 7.347/85, § 1º- O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou

particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 dias úteis.

Respeitadas as exceções previstas na legislação e na constituição Federal, é competente para instaurar o Inquérito Civil o Promotor de Justiça do local onde ocorreu ou possa acontecer à lesão.

O Inquérito Civil poderá ser instaurado via Portaria, por despacho admitindo representação, por determinação do Procurador Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público. Quando chega ao conhecimento do membro do Ministério Público evento danoso, por forma diferente da representação, poderá instaurar o Inquérito Civil, de ofício.

No que concerne a representação, qualquer cidadão que tenha o conhecimento da ocorrência ou ameaça de dano de natureza coletivo, poderá encaminhar uma petição ou reclamação à autoridade ministerial competente, contendo tais requisitos: nome, qualificação e endereço do representante e se possível os dados do autor do fato. Além desses dados, também deverá constar a descrição do fato objeto das investigações e indicação dos meios de prova.

#### 4.1.9.2.2 Instrução do inquérito

O Inquérito Civil é presidido pelo Promotor de Justiça competente ou o Procurador Geral de Justiça, nos casos previstos em lei (atribuição originária), tendo a possibilidade de incumbir essa atribuição a outro membro do Ministério Público. Deve o Presidente do Inquérito reunir todas as provas em direito admitidas, almejando o esclarecimento do dano investigado.

Além de ditar os rumos da investigação, cabe ao Presidente do Inquérito colher todas as provas permitidas pelo ordenamento jurídico e que se mostrarem necessárias à cabal apuração do fato investigado. (Edis Milaré).

Seguindo uma didática clara, Ana Rodrigues, explica que “Dentre os poderes conferidos a quem preside o Inquérito Civil, destacam-se a notificação ( seu objetivo é a colheita de depoimentos ou a obtenção de esclarecimentos, que pode se dar inclusive, mediante ação coercitiva da Polícia Militar ou Civil), a requisição de documentos, informações, exames ou perícia (feita tanto à pessoas físicas quanto jurídicas, de direito

público ou privado), e a inspeção, vistoria ou diligência investigatória. As diligências, sem exceção, devem ser documentadas mediante certidão, termo ou auto circunstanciado, assinadas simultaneamente pelo Presidente e pelo Secretário. Se o ato exigir ou recomendar, deverá também ser assinado pelo interessado”.

#### 4.1.9.2.3 Conclusão do inquérito

Ao findar da investigação, doas serão as posturas adotadas: ou se ajuíza a Ação Civil Pública, no caso de evidenciados os elementos que informem a autoria do possível dano ambiental, ou se arquivava o inquérito, exatamente pela impossibilidade de ser provada a autoria ou a materialidade do alegado dano.

Para que proceda ao arquivamento do Inquérito Civil, é necessário haver uma fundamentação consistente. Pois, na possibilidade de existirem dúvidas quanto a autoria do dano ambiental, deve o Ministério Público ajuizar a Ação Civil Pública, por ser responsável pela intervenção para proteger os interesses sociais ou individuais indisponíveis, como é o caso do meio ambiente. (Art. 127 c/c 129, III CF/ 88).

Por fim, para que o inquérito seja arquivado, estará o Conselho Superior do Ministério Público obrigado a analisar o Inquérito. No caso do Conselho chegar ao entendimento de que há elementos suficientes para a propositura da Ação Civil Pública indicará outro representante do Ministério Público para dar continuidade ao processo.

#### 4.1.10 Rito processual

Nas palavras de Édis Milaré (2005 p. 951), “a ação civil pública ambiental de conhecimento seguirá tanto o rito ordinário quanto o sumário (desde que nos termos do artigo 275, I, do CPC), podendo ser precedida ou acompanhada de medida cautelar nominada ou inominada, e admitindo ambas – seja a ação de cognição, seja a ação cautelar – a suspensão liminar do ato ou fato impugnado”.

#### 4.1.11 Desistência ou abandono da ação

Cosoante redação dada ao § 3º, do artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, pelo artigo 122 do CDC, fica estabelecido que “em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa”.

Caracteriza o abandono quando ocorre à negligência na condução do processo, esses casos estão previstos no artigo 267, II e III, do Código de Processo Civil e não depende da manifestação da vontade do autor.

A desistência da ação é controlada por ato do juiz, que antes da citação independe da anuência do réu e depois da citação só poderá homologar com a sua aquiescência. Contudo, no caso de revelia poderá o autor desistir da ação mesmo sem o consentimento da parte contrária. Com a homologação da desistência, o processo será extinto sem que o mérito seja julgado, e pode dar ocasião à propositura de nova demanda, caso surjam novas provas.

No texto legal ao se referir a desistência ou abandono por “associação legitimada”, nos leva em um primeiro entendimento de que apenas no tocante a elas é que haverá tal eventualidade, porém, isso pode vir a ocorrer com qualquer dos outros legitimados, ate mesmo com o Ministério Público.

No ensinamento de Hugo Nigro Mazzilli, (2000, p. 292):

qualquer legitimado extraordinário à ação civil pública u coletiva pode dela desistir. A referência expressa à desistência da associação, contida na Lei da Ação Civil Pública, apenas se explica porque o legislador compreensivelmente buscou cercar de maiores cautelas a atuação das associações civis, posto não tenha sido feliz na fórmula encontrada. Com efeito, as associações civis, ao contrário dos demais legitimados ativos, são constituídas e administradas com toda a liberdade. Inexiste, quanto a elas, controle caracterizado por freios e contrapesos que inspira a chamada divisão dos Poderes e a atuação dos órgãos do Estado, de forma que podem elas não ter os mesmos critérios de atuação ou de desistência que devem ser empregados pelos órgãos públicos, cujo zelo pelos interesses da comunidade deve presumir-se.

Alguns doutrinadores entendem que o impedimento legal do Ministério Público desistir da ação penal, também se aplica a ação civil, entretanto esse não nos parece o entendimento mais acertado. Já que no processo penal existe vedação expressa quanto a possibilidade de desistência, enquanto a lei processual civil não impôs a mesma limitação quanto a essa possibilidade.

Contudo, no que refere à ação civil pública essas discussões se desvanecem, visto que, o Ministério Público não é o titular exclusivo da ação. Nas palavras de Hugo Nigro Mazzilli, (2000, p. 292-302) tem-se:

O risco de desistências indevidas, por parte do Ministério Público, é elidido pela natural possibilidade de à desistência opor-se qualquer dos litisconsortes ou assistentes litisconsorciais, o que faria obstar sua eficácia. E, mesmo que não existissem assistentes habilitados em autos de ação civil pública ou coletiva, se sobreviesse dita desistência, nada impediria que acesse a assumir a promoção da ação qualquer dos demais co-legitimados, ainda que até ali não tivesse sequer comparecido ao feito, ou então, nada impediria que a ação fosse proposta novamente, não só pelo próprio Ministério Público, como por qualquer outro legitimado ativo, concorrentemente. Todas estas circunstâncias discrepam, porém, quando se trate do processo penal.

Depreende-se, que ajuizada a ação civil pública, poderá sim o Ministério Público desistir da ação, com base numa reavaliação, fundamentada, que comprove a inexistência do dano ambiental indicada, ou mesmo que tendo ocorrido o risco de lesão ou a lesão ao meio ambiente, estes já tenha sido interrompidos. Sem que essa desistência implique em transgressão a obrigação de atuar do Ministério Público. Só entendido sobre esse prisma é que tem sentido o princípio da obrigatoriedade da ação civil pública.

Em consonância com esse entendimento Édís Milaré (2005, p. 95) afirma que:

por coerência e lógica, entendemos que o mesmo princípio a ser observado no ajuizamento (obrigatoriedade mitigada) deve imperar no prosseguimento da demanda. Realmente, importaria em verdadeiro absurdo o fato do órgão ministerial não ser obrigado a propor a ação (art. 9º, caput), mas ver-se obrigado a assumir seu controle, quando esta ajuizada e se torna objeto de desistência por associação (ou qualquer outro legitimado), por mais desarrazoada e sem fundamento que seja.

No caso de desistência da ação ou negando a dar continuidade por desistência de um dos legitimados, deverá o Ministério Público, colher a aprovação do Conselho Superior, que em discordância com a decisão tomada, designará outro promotor para dar prosseguimento ao feito.

#### 4.1.12 Coisa julgada na ação civil pública

A coisa julgada é a intangibilidade que alcança o dispositivo de uma decisão judicial final, operando-se quando não mais existe recurso para a impugnação do julgado, quer pelo esgotamento, quer pelo não uso. (Frederico Augusto Di Trindade Amado, 2011, p. 508).

No Código de Processo Civil, a coisa julgada só atinge as partes envolvidas, sem que haja prejuízo ou benefícios a terceiros, todavia, ao falar-se das ações coletivas, o mesmo não

se aplica. Isso se dar, em razão, desse modelo não satisfazer inteiramente as exigências da tutela relativa aos interesses supra- individuais, como é a questão da defesa do meio ambiente. Por isso, na ação civil pública ambiental, por assistir a defesa desses interesses, é que a sentença proferida faz coisa julgada em relação a todos.

A Lei 7.347/85, em seu artigo 16, assegura que:

Artigo 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.

De acordo com Frederico Augusto Di Trindade Amado (2011, p. 509):

a coisa julgada na ação civil pública não se limita às partes, sendo extensível a todos os titulares do direito difuso ou coletivo em sentido estrito, inexistindo a *res judicata* material entre as partes se a improcedência do pedido de der em razão da insuficiência de provas. Cuida-se da coisa julgada *secundum eventum probationis*, sistemática que já era adotada para o mandado de segurança e a ação popular.

Com o advento do código de Defesa do Consumidor foram trazidas novidades no que tange o sistema da coisa julgada e que deve ser conjugado pela Lei 7.347/85, principalmente através do artigo 103, que disciplina o regime jurídico da coisa julgada, veja-se sua redação:

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

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 (leia-se: direitos difusos);

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 (leia-se: direitos coletivos);

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 (leia-se: direitos individuais homogêneos).

§ 1º Os efeitos da coisa julgada previstos nos incisos I e II não prejudicarão interesses e direitos individuais dos integrantes da coletividade, do grupo, categoria ou classe.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso III, em caso de improcedência do pedido, os interessados que não tiveram intervindo no processo como litisconsortes poderão propor ação de indenização a título individual.

3º Os efeitos da coisa julgada de que cuida o art. 16, combinado com art. 13 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicarão as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou na forma prevista neste Código, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução, nos termos dos arts. 96 a 99.

Relata Édís Milaré (2005, p. 969),

não obstante a propositura ou eventual julgamento da ação civil pública ambiental é importante frisar que o lesado pelos danos individualmente sofridos pode demandar a correspondente indenização, seja com base na própria Lei 6.938/81, seja ainda com fundamento no código Civil. Essa, de resto, a regra do art. 103, § 3º, do CDC, aqui aplicável.

No tocante a extensão da coisa julgada, ou seja, a eficiência das sentenças pronunciadas na ação civil pública ambiental, devido à modificação do artigo 16, da Lei 7.347/85 trazido pela Lei 9.494/97, tem a inclinação a obstar que a coisa julgada alcance patamares regionais ou nacionais nas ações coletivas.

Deve-se observar que o aludido artigo limita a competência e não o objeto do processo. Mas, o contexto da abrangência quanto à coisa julgada, se dar em razão do pedido e não da competência. O que nos leva a entender que se o pedido é extenso e de âmbito nacional não é por meio da tentativa de limitar a competência que este ficara reduzido.

Ficando evidenciado que o legislador misturou restrições subjetivas da coisa julgada com jurisdição e competência, que em nada esta ligado ao tema. Na lição de Nelson e Rosa Nery, citado por Édís Milaré (2005, p. 970):

Confundir jurisdição e competência com limites subjetivos da coisa julgada é, no mínimo, desconhecer a ciência do Direito. Portanto, se o juiz que proferiu a sentença na ação coletiva *tout court*, quer verse sobre direitos difusos, quer coletivos ou individuais homogêneos, for competente, sua sentença produzira efeitos *erga omnes* ou *ultra partes*, conforme o caso (v CDC 103) em todo o território nacional.

Eis o posicionamento do doutor Fredie Didier Júnior citado por Maria Clarice Maia,

Exatamente em razão da confusão jurídica efetivada pelo legislador, pode-se dizer que a tentativa de limitação territorial restou frustrada, porquanto, entre a ação civil pública e o Código de Defesa do Consumidor, vige um sistema imbricado de dispositivos (art. 21, LACP, e art. 90, CDC).

Todavia, esse não é o entendimento que prevalece no STJ, que se posiciona pela limitação territorial da eficácia da coisa julgada:

Embargos de divergência. Ação civil pública. Eficácia. Limites. Jurisdição do órgão prolator.

1 – Consoante entendimento consignado nesta Corte, a sentença proferida em ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes* nos limites da competência do órgão prolator da decisão, nos termos do artigo 16 da Lei 7.347/1985, alterado pela Lei 9.494/1997. Precedentes.

2 – Embargo de divergências acolhidos (REsp 411.529, 2ª. Seção, de 10.03.2010)

Por tais motivos, nos parece que o acréscimo introduzido pela medida provisória não produz efeito útil, pois, afronta o princípio da isonomia, na medida em que indivíduos que estejam em uma idêntica situação jurídica, poderá receber tratamento desigual, já que neste caso existe a possibilidade de ser proferida decisões diferentes, em cada uma das comarcas.

## **5. A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA DEFESA DO MEIO AMBIENTE**

A Constituição de 1988 ampliou bastante as atribuições do Ministério Público, em matéria de preservação ambiental. Foi atribuída ao Ministério Público, pela Constituição Federal de 1988, a garantia de preservação desta nova ordem pública, alcançando com isso, o papel de principal agente de defesa dos valores indisponíveis. Não se exigindo apenas a atuação dos membros do parquet como coibidores de ilícitos, das lesões causadas a bens de interesse público, ao contrário, situando-se, dentre suas funções institucionais, promover medidas cabíveis para garantir os serviços de importância social e dos direitos protegidos na Constituição Federal (art.129 I), bem como, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo (art. 129, III).

Em outros termos, o Ministério Público não atua simplesmente no momento que ocorre a lesão a interesse público, sendo, chamado a interferir de forma permanente, agindo em muitos casos, de modo a evitar a ocorrência de dano ou lesão aos interesses coletivos e na promoção da efetividade dos valores consagrados em nossa Constituição.

Pela Lei nº 7.347/85 efetiva-se a possibilidade do Ministério Público Federal ou Estadual, intervir no meio ambiente, com a disciplina processual da ação civil pública e do inquérito civil. Que surge como procedimento administrativo exclusivo do promotor de Justiça, que o instaura e preside, com o fim de apurar a ocorrência de lesões ambientais.

Trata-se de uma considerável transformação, na função do Ministério Público, colocando o Brasil como um dos países pioneiros a instituir novas atribuições a esse órgão, firmando essa instituição como a mais apta para a tutela dos interesses públicos, difusos e coletivos, na ordem civil. E como já dito, sem causar prejuízo a sua tradicional atuação na esfera penal, inclusive no combate aos crimes ambientais.

Sobre o tema aduz Édis Milaré (2005, p. 241):

A partir da mobilização social que se assistiu no Brasil na década de 80, principalmente com o surgimento do movimento ambientalista, criou-se o primeiro fator favorável à transposição daquela realidade. A incapacidade do Estado, em face dessa mudança, de responder com uma mobilização de recursos humanos e materiais para melhor estruturação dos órgãos fiscalizatórios, e as mencionadas inovações legislativas, transferiram para a esfera judicial a parte mais relevante da

tarefa de firmar na consciência da sociedade o poder coercitivo das normas ambientais. E foi nesse processo que o Ministério Público passou a desempenhar um papel decisivo.

A atuação do promotor na proteção ambiental, mesmo sendo recente, já fez muito, principalmente com a criação no âmbito, do Ministério Público, órgão de defesa do meio ambiente, com a finalidade de formar promotores de justiça, que especializados nos aspectos jurídicos da problemática ambiental, seja capaz de promover procedimentos administrativos, ações cautelares, e ações civis com o propósito de prevenção e reparação a danos ambientais.

Firmando diante da sociedade, a ideia do promotor de Justiça Curador do Meio ambiente, capaz de atender as reclamações relativas ao meio ambiente. O que aumenta de forma substancial o poder na luta contra a degradação ambiental.

As ações civis públicas ambientais ajuizadas pelo Ministério Público tem por objetivo desde a proteção de uma única árvore até a salvação de todo um ecossistema ameaçado; desde a poluição gerada por uma pequena indústria até a que afeta uma cidade inteira; desde a contaminação de um pequeno curso de água por esgotos até a reparação dos danos causados por gigantescos derrames de petróleo no mar.

Na maior parte dos casos, encontra-se, no polo passivo da ação, representantes com grande poder econômico, ou mesmo o próprio Estado, razão pela qual, a sociedade cível, ter posto nas mãos do Ministério Público a titularidade ativa da ação civil pública ambiental. Visto que, o parquet possui independência funcional para propor ações, já que, o cidadão comum senti-se incapacitado, quer pelos altos custos, quer pelo poderio econômico do adversário, ou pela dificuldade técnica diante da situação.

Muitas vezes o Ministério Público se opõe aos desígnios do próprio Estado, uma vez que quando atua como agente econômico ou como executor de obras públicas, por diversas vezes torna-se o agressor do ambiente. Todavia, o Poder Público, não tem sido responsabilizado, apenas por poluir, mas, em ações judiciais novas tem sido convocado para prestar contas pela omissão na sua obrigação de preservar e restaurar o meio ambiente.

Pode-se citar como exemplo, dessa atuação, para o primeiro caso, ação contra o Estado em função da construção de estradas, sem a realização de estudo de impacto ambiental, no segundo caso, ações contra os Municípios objetivando impelir a instalar sistemas de tratamento adequado ao lixo.

Mesmo quando estiver se falando de desastres ecológicos graves, como o ocorrido na Bacia de Campos, na costa do Rio de Janeiro, que liberou cerca de três mil barris de petróleo em novembro de 2011, só por meio da atuação do Ministério encontra-se eficácia para compelir o Poder Público, a adotar as soluções cabíveis.

Contudo, é de vital importância, para essa atuação independente, a existência de garantias constitucionais, que concedem autonomia funcional ao Ministério Público, e com isso, deixam o promotor de justiça livre de pressões econômicas e políticas. E assim, o promotor de justiça Curador do Meio Ambiente, age de forma, eficaz na defesa do meio ambiente e de sua recuperação.

Nas palavras de Paulo de Bessa Antunes (2006, p. 760):

O Ministério Público é, no Brasil, o principal autor de ações civis públicas e desempenha um papel extraordinária relevância quanto ao particular. De fato, o precário nível de organização de nossa sociedade não permite que ela própria, e por meios autônomos, busque a defesa de seus interesses. O Ministério Público, em razão disto, passou a desempenhar um tipo de advocacia *pro bono* quando acionado por pessoas e associações preocupadas com os problemas ambientais.

Corroborando com a atuação dos promotores públicos na defesa do meio ambiente, segue jurisprudência do STJ, de ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público, em clara demonstração da participação decisiva desse órgão para esse processo evolutivo de preservação ambiental.

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO IRREGULAR EM ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. ARTIGO DE LEI TIDO POR VIOLADO NÃO PREQUESTIONADO E QUE NÃO TEM FORÇA NORMATIVA PARA INFIRMAR O ACÓRDÃO A QUO. SÚMULAS N. 211 DO STJ E N. 284 DO STF.**

1. O recurso especial que se quer admitido foi interposto contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconheceu a responsabilidade do Estado de São Paulo quanto à preservação de áreas de mananciais em que situado loteamento imobiliário. Alega-se violação do artigo 40 da Lei n. 6.766/1979, por se entender que somente o Município tem competência para aprovar, fiscalizar e regularizar o parcelamento do solo urbano realizado por meio de loteamento.  
2. No que se refere à pretensão relacionado ao art. 40 da Lei do Parcelamento do Solo Urbano, verifica-se que o Tribunal de origem não utilizou desse dispositivo para o fim de solucionar

a controvérsia que lhe foi submetida, embora a ele tenha feito menção no julgamento dos aclaratórios. A responsabilidade do Estado não foi constatada em razão do loteamento em si, mas em razão de seu dever de proteção da área em que realizado. A propósito, anota-se que o acórdão recorrido decidiu que "a responsabilidade do Estado decorre da natureza da área, qual seja área de proteção **ambiental**".

4. Nessa linha, além de não se observar o devido pré questionamento da tese relacionada ao art. 40 da Lei n. 6.766/1979 (Súmula n. 211 do STJ), nota-se que esse dispositivo legal não teria força normativa suficiente para ensejar a reforma do acórdão proferido pelo Tribunal de origem, de tal sorte que há também o óbice contido na Súmula n. 284 do STF.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1406116 / SP. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 2011/0096111-0. DJ 10/04/2012).

**AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA MOVIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL CONTRA A UNIÃO E AUTARQUIAS FEDERAIS, OBJETIVANDO IMPEDIR DEGRADAÇÃO AMBIENTAL NA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO PARAÍBA DO SUL. EVENTUAIS DANOS AMBIENTAIS QUE ATINGEM MAIS DE UM ESTADO-MEMBRO.**

ART. 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LOCAL DO DANO.

1. Conflito de competência suscitado em **ação civil pública**, pelo juízo federal da 4ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, no qual se discute a competência para o processamento e julgamento dessa **ação**, que visa obstar degradação **ambiental** na Bacia do Rio Paraíba do Sul, que banha mais de um Estado da Federação.

2. O Superior Tribunal de Justiça tem o pacífico entendimento de que o art. 93, II, da Lei n. 8.078/1990 - Código de Defesa do Consumidor não atrai a competência exclusiva da justiça federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, quando o dano for de âmbito regional ou nacional. Conforme a jurisprudência do STJ, nos casos de danos de âmbito regional ou nacional, cumpre ao autor optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com **ação**. Precedentes: CC 26842/DF, Rel. Ministro Waldemar Zveiter, Rel. p/ Acórdão Ministro Cesar Asfor Rocha, Segunda Seção, DJ 05/08/2002; CC 112.235/DF, Rel. Ministra Maria Isabel Gallotti, Segunda Seção, DJe 16/02/2011.

3. Isso considerado e verificando-se que o Ministério Público Federal optou por ajuizar a **ação civil pública** na Subseção Judiciária de Campos dos Goytacazes/RJ, situada em localidade que também é passível de sofrer as consequências dos danos **ambientais** que se querem evitados, é nela que deverá tramitar a **ação**. A isso deve-se somar o entendimento de que "a ratio essendi da competência para a **ação civil pública ambiental**, calca-se no princípio da efetividade, por isso que, o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente

posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide" (CC 39.111/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, DJ 28/02/2005). A respeito, ainda: AgRg no REsp 1043307/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 20/04/2009; CC 60.643/BA, Rel. Ministro Castro Meira, Primeira Seção, DJ 08/10/2007; CC 47.950/DF, Rel. Ministra Denise Arruda, Primeira Seção, DJ 07/05/2007.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no CC 118023 / DFAGRAVO REGIMENTAL NO CONFLITO DE COMPETÊNCIA (2011/0153025-9. DJ 28/03/2012).

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO DO QUAL NÃO SE EXTRAI A TESE SUSTENTADA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF.

1. Trata-se de **ação civil pública** ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Paraná para responsabilização por danos causados ao meio ambiente em áreas às margens e nos próprios Rios Sem Passo e Mourão, bem como às margens do Reservatório da Usina Mourão I. O feito foi ajuizado contra os proprietários dos lotes nessas áreas, a União, o Estado do Paraná, o Município de Campo Mourão e a Companhia Paranaense de Energia, com pedido de condenação consistente na obrigação de fazer, referente à completa reposição florestal das propriedades apontadas - inclusive retirada de bovinos e lavouras em área de preservação permanente (faixa de cem metros a contar do último ponto atingido pela lâmina d'água). A sentença julgou procedente os pedidos para condenar os réus à reparação dos danos **ambientais**, situação que foi mantida pelo acórdão de origem.

2. Recorre a União alegando ilegitimidade passiva, ao argumento de que sua competência **ambiental** foi descentralizada mediante a criação do Ibama, de forma que não há omissão daquele que não tem o dever jurídico de impedir ou fiscalizar.

3. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedentes.

4. A recorrente aponta violação ao art. 6º da Lei n. 6.938/31, que dispõe que "[o]s órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade **ambiental**, constituirão o Sistema Nacional o Meio Ambiente - SISNAMA" (negrito acrescentado).

5. Da leitura do dito dispositivo tido como malferido não se depreende a afirmação do recorrente de que toda competência da União relativa a danos ao meio ambiente foi descentralizada mediante criação do Ibama. Muito pelo contrário, o que fala o artigo de lei é exatamente que a União, além de outras entidades, são responsáveis pela proteção e melhoria da

qualidade **ambiental**, e constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente.

6. Dessa forma, do dispositivo tido como violado não se extrai a tese da recorrente, o que faz incidir, no ponto e por analogia, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal (fundamentação deficiente).

7. Recurso especial não conhecido.

(REsp 1266920 / PRRECURSO ESPECIAL2011/0168602-3. DJ 07/02/2012).

**AMBIENTAL. RECURSO ESPECIAL. DANOS AMBIENTAIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. OBRIGAÇÕES DE RECOMPOR/RESTAURAR/REPARAR E OBRIGAÇÃO DE INDENIZAR. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE.**

1. Trata-se, na origem, de **ação civil pública** ajuizada com o objetivo de condenar o recorrido a abster-se de intervir em área de especial proteção **ambiental**, a averbar a reserva legal, a recompô-la e a pagar uma indenização pecuniária. A instância ordinária entendeu que não é possível cumular as obrigações de recompor e de indenizar, uma vez que a perícia técnica entendeu que é possível recuperar in natura a área afetada.

2. Nas razões recursais, sustenta a parte recorrente ter havido violação aos arts. 2º, 4º e 14 da Lei n. 6.938/81 e 3º da Lei n. 7.347/85, ao argumento de que é cabível a cumulação entre condenação em obrigação de fazer ou não fazer e condenação de pagar para fins de completo retorno ao status quo ante tendo em conta a degradação **ambiental**.

3. É pacífico nesta Corte Superior o entendimento segundo o qual é possível a cumulação entre as obrigações de recompor/restaurar/recuperar as áreas afetadas por danos **ambientais** e a obrigação de indenizar em pecúnia. Precedentes.

4. Recurso especial provido.

(REsp 1264250 / MG RECURSO ESPECIAL 2011/0113812-2. DJ 03/11/2011).

Por meio da Lei da Ação Civil Pública importante instrumento de inovação trazido pela Constituição Federal de 1988, possibilitou uma diminuição da distância entre a justiça e a sociedade civil, visto que o Ministério Público passou a ser uma instituição participativa.

E por hoje ser guardião da qualidade de vida do país, caberá ao Ministério Público, cumprir seu dever constitucional, diante da sociedade civil, de promover a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e para as gerações futuras.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do estudo realizado nesse trabalho, pode-se observar o surgimento de uma nova consciência que vem sendo proliferada entre os cidadãos em relação ao seu dever de cuidar do meio ambiente é o que impulsiona a luta pela preservação da própria vida. Tem-se presenciado dia após dia a preocupação dos indivíduos com a defesa e prevenção ambiental e isso se torna possível na medida, em que os danos causados a natureza pelo homem são conhecidos.

Contudo, se a invocação à consciência não for suficiente para a segurança do meio ambiente ecologicamente equilibrado, o desenvolvimento do Direito Ambiental oferece instrumentos jurisdicionais, com o intuito de promover a tutela ambiental, convocando os agressores à sua responsabilidade. E essa é a função da ação civil pública, que através desse estudo buscou-se, por na mão da sociedade, seus elementos fundamentais, visando oferecer a sustentação legal para a promoção dessa defesa.

A ação civil pública não é o único remédio jurídico-processual para proteger ou sanar agressões ou afronta ao meio ambiente. Ainda assim, pode-se considera-la, atualmente, a mais completa e eficaz. Tem-se na ação civil pública o principal instrumento processual a disposição do Ministério Público, enquanto função essencial a justiça, a defesa e proteção dos direitos fundamentais, coletivos e difusos.

O processo civil vem se atualizado na intenção de modificar a visão do direito individualista, transformando-se em instrumento da tutela dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, que encontra na coletividade e, também naqueles que produzem o direito, verdadeiros inovadores da Justiça, para que se possa alcançar o efetivo amparo ao meio ambiente e promover a restauração do dano causado, convergindo assim a necessidade da participação de toda a sociedade, que pode ser feita através da ação civil pública ambiental.

Desde a implementação da Lei 7.347 de 24 de julho de 1985, se constata grandes progressos e proveitos em favor dos direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Contudo, não significa dizer que as metas estão todas sendo atingidas, infelizmente ainda há muito para ser feito. A legislação ambiental necessita ser mais divulgada e democratizada para que alcance uma aplicação eficiente.

A compreensão de atitudes que causem danos ao meio ambiente estão cada vez mais

presentes no dia-a-dia da população, em um mundo globalizado e com as riquezas naturais cada vez mais escassas é valioso o papel desta ferramenta processual administrativa no amparo do meio ambiente.

Desta maneira, o caminho para a participação da sociedade foi aberto pela Constituição vigente, cabendo a cada um de nós que assuma seu papel na defesa do meio ambiente, adotando atitudes concretas nesse sentido. Afinal, de nada valerá uma legislação ambiental bem estruturada, dispondo de instrumentos eficazes para sua proteção, se não forem colocados em prática com tamanha eficiência.

Finalmente, cumpre observar a relevância de se preservar, de elevar o direito ambiental, de se lutar pela conscientização ecológica, estender a toda a sociedade a educação ambiental, sendo uma necessidade básica, para a sobrevivência de todas as espécies e do próprio homem.

Não há dúvida que a ação civil pública, assim como o termo de ajustamento de conduta representam uma revolução no ordenamento jurídico brasileiro, fazendo com que, o processo judicial deixasse de ser visto apenas sob o prisma de interesses individuais, passando a ser um instrumento efetivo na defesa dos direitos coletivos e principalmente na defesa do meio ambiente.

Os problemas ambientais estão aí diante dos nossos olhos, e não dá para esperar unicamente por soluções vinda do Poder Público, se faz necessário à participação de toda a sociedade nessa luta. Basta a boa vontade da coletividade aliada a uma conscientização da importância da preservação da natureza, sendo este o mais rico legado que podemos deixar para as futuras gerações.

## 7. REFERÊNCIAS

- ABELHA, Marcelo. **Ação civil Pública e Meio Ambiente**. Forense Universitária, 2ª edição, ano de 2004.
- ALONSO JÚNIOR, Hamilton. **A competência jurisdicional na ação civil pública ambiental**. Justitia, São Paulo, v. 59, n. 178, p. 43-52, abr./jun. 1997. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/handle/2011/22521>, acesso em 12/04/2012.
- AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito Ambiental Esquemático**. Editora Método. 2ª edição, ano de 2011.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. Lumem Juris Editora, 9ª Edição, Rio de Janeiro, 2006.
- BARRETO, Maria Esther. **Legislação ambiental – Lei 7.347/85 – Considerações sobre o instrumento da ação civil pública ambiental na efetividade da proteção ao meio ambiente**. In: **Âmbito Jurídico**. Disponível em: [http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9170](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9170). Acesso em 29/08/2011
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Ambiental Constitucional Brasileiro**. Editora Saraiva, 4ª edição, Ano 2011.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: comentários por artigo**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1995
- BRASIL. Lei 6.938/1981. **Política Nacional do Meio Ambiente**  
\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública**.  
\_\_\_\_\_. Lei Nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor  
\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**.: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.
- DUARTE, Paulo Roberto Pontes, **O Ministério Público e a Ação Civil Pública como instrumento de preservação do meio ambiente**, disponível em: <http://jusvi.com/artigos/28804>.
- GRECO, Pablo José Perez, **O Ministério Público e a defesa do meio ambiente, Fonte Tribuna de Santos, disponível em: <http://www.zwarg.com.br/artigo8.html>**.
- GUIMARÃES, Luiz Geraldo Floeter. **Ação Civil Pública na Tutela do Meio Ambiente e da Concorrência**. Disponível em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/1511/acaocivilpublicanatuladomeioambienteedaconcorrência>
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 12. edição. São Paulo: Malheiros, 2004.
- MANCUSO. Rodolfo de Camargo. **Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores** (Lei 7.347/85 e legislação complementar). São Paulo: Revista dos Tribunais. 1.999.
- MARANHÃO, André Luiz. **A ação civil pública em matéria ambiental**. Disponível em: <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=608>, acesso em 12/04/2012.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **O inquérito civil - investigações do Ministério Público, compromissos de ajustamento e audiências públicas**, 2ª ed. Saraiva, 2000.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e noutros interesses difusos e coletivos**. 8ª.ed. Rio de Janeiro : Freitas Bastos, 1995. 629 p. Cap.22: Desistência pelo Ministério Público, p. 292-302. Disponível em: <http://www.prr5.mpf.gov.br/nid/0nid0488.htm>

MENDES, Thays Cristina Ferreira. **A ação civil pública e a tutela aos interesses difusos e coletivos**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/11023/a-acao-civil-publica-e-a-tutela-aos-interesses-difusos-e-coletivos#ixzz1rsaKuqtc>. acesso em 12/04/2012.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. Editora revista dos tribunais, 4ª edição, Ano 2005

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, **O Inquérito Civil como cautelar preparatória probatória sui generis**, disponível em: <http://www.mackenzie.br>.

NUNES, Rogério. **Princípios do Direito Ambiental**. In: Portal Boletim Jurídico. Acesso em 06/09/2011.

TESSLER, Luciane Gonçalves. **Tutelas Jurisdicionais do Meio Ambiente: Tutela inibitória, tutela de remoção, tutela do ressarcimento na forma específica**. Editora revista dos tribunais, volume 9, São Paulo: RT, 2004.