

GERALDO DE CASTRO

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

32.14

AGO/2002

AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

por
GERALDO DE CASTRO

Estado do Goiás
ACADEMIA DE POLÍCIA MILITAR
BIBLIOTECA

Monografia apresentada à Coordenação do
Curso de Direito, para obtenção da graduação
em Bacharel de Direito, sob a orientação do
Prof. Mestre Péricles Antunes Barreira.

UNIVERSIDADE SALGADO DE OLIVEIRA
GOIÂNIA – GO
AGO/2002

CASTRO, Geraldo de. **Ação civil pública ambiental**. 2002, p. 81. Monografia do Curso Bacharel em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Mestre Péricles Antunes Barreira
Orientador

Prof. José Jorge Bezerra
Examinador nº1

Defesa de Monografia
Conceito:
Em: 02/12/2002

*“Não temos duas Terras, uma
para explorar experimentalmente e outra para
viver.”*

Jonathan Schell

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo Dom da Vida e pela constante iluminação nas minhas ações.

À meus pais: José de Castro, que noutra mundo tenho certeza que torce por meu sucesso, e Terezinha Maria Gonzaga de Castro, que sempre solitária tem rezado pela minha vitória e de meus irmãos.

À minha família: Eliabe Silva de Castro, Ítalo Augusto de Castro e Victor Augusto de Castro, pelo amor, incentivo e compreensão do tempo lhes furtado.

Ao meu orientador Prof. Mestre Péricles Antunes Barreira, que mesmo com muitos afazeres não mediu esforços para azimutar meu trabalho.

Aos Dirigentes dos órgãos de fiscalização e repressão ambiental: Ministério Público, IBAMA, Agência Goiana do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, DEMA e BPMFlo, pelo apoio emprestado para a confecção deste trabalho.

E a todos que direta e indiretamente sempre me incentivaram na procura de novos conhecimentos.

SUMÁRIO

RESUMO.....	vii
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 – DEFINIÇÕES DE TERMOS	5
1.1 – Ação, ação civil e ação civil pública	5
1.2 – Meio, ambiente e meio ambiente	7
1.3 – Ação civil pública ambiental	9
1.4 - Dano e dano ambiental	9
CAPÍTULO 2 – A ORIGEM DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA	13
2.1 – A origem da ação civil pública	13
2.2 – A evolução da ação civil pública	15
2.3 – A elaboração da legislação atual	15
CAPÍTULO 3 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL	17
3.1 – Diferença entre a ação popular e a ação civil pública	17
3.2 – Ação Civil pública ambiental – aspectos da Lei	24
3.2.1 – Nome jurídico	24
3.2.2 – Natureza e objeto da Lei	24
3.2.3 – Os titulares do direito de exercer a ação civil pública	26
3.2.4 - A instrumentalização da ação	33

CAPÍTULO 4 – A EFETIVAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LESADO	35
4.1 – Procedimentos adotados na efetivação da ação civil pública	35
4.2 – A integração dos órgãos responsáveis pela fiscalização e repressão ambiental	46
4.3 – A ação principal e a ação cautelar	50
4.4 – Execução das penas imputadas aos danos ambientais e sua reparação	55
4.5 – Responsabilidade civil ambiental – Regra da objetividade	68
4.6 – Dano e prova	72
4.7 – Quantum indenizatório	72
4.8 – Sujeito responsável	74
CONCLUSÃO	76
BIBLIOGRAFIA	79

RESUMO

Com o presente trabalho, procura-se conhecer melhor a ação civil pública ambiental que, constitui um instrumento de tutela dos direitos coletivos e difusos. Com o avanço tecnológico e com a globalização, novas legislações têm sido aprovadas objetivando moldar e adequar as condutas humanas modificativas do meio em que vive. Na área ambiental as inovações normativas têm evoluído constantemente, buscando preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações. Dentro deste contexto, o trabalho apresenta os seguintes assuntos: definições de termos; a origem da ação civil pública; ação civil pública ambiental; a efetivação da ação civil pública e a recuperação do meio ambiente, para fazer face ao disposto na Lei nº7.347/85.

INTRODUÇÃO

O Direito está em evolução constante, mas nas últimas décadas acelera-se esse processo de atualização, como exigência decorrente da própria celeridade das mudanças de ordem social. Tem-se detectado teorias originais na sua concepção, buscando, no âmbito dos direitos constitucionais, principalmente, uma nova dimensão além daquelas que visam a proteção de direitos individuais ou coletivos.

Na concepção de Paulo Bonavides, há um novo pólo de alforria do homem, além dos tradicionais que eram a *liberdade* e a *igualdade*. Se o lema da Revolução Francesa compreendia esses dois valores, o terceiro era o da fraternidade. Mas esta, a fraternidade, cingiu-se mais às regras éticas e morais, sendo alijada das normatividade jurídica. Não é assim, agora. Se o valor fraternidade tem uma dimensão imensa, não poderia a ele ficar alheio o Direito. E, por fim, absorvido que foi, gestou um novo pólo jurídico, denominado de "*direitos de terceira geração*", na medida em que não se destinam especificamente à proteção de interesses de um grupo ou de um determinado Estado, tendo, como objeto próprio, nada mais nada menos do que o próprio gênero humano. Este seria "*o valor supremo em termos de existencialidade concreta*".¹

¹ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed.: Malheiros Editores, p. 481.

Esses direitos de terceira geração materializam-se como a coroação de um movimento evolutivo do direito ao longo de três séculos para a concretização dos direitos fundamentais, segundo juristas e publicistas que se debruçam sobre essa temática.

Assim, e em termos teóricos, como prelecionam VASAK e outros juristas, pode-se ter como definitivamente identificados *cinco direitos da fraternidade*, ou seja, de "*direitos da terceira geração*", a saber: o direito ao desenvolvimento, o direito à paz, o direito ao meio ambiente, o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

Neste trabalho se está a estudar exatamente o terceiro desses novos "*direitos de terceira geração*", qual seja o do "*meio ambiente*", que já merece, pelo simples fato de inserir-se dentro dessa nova concepção dos "*direitos da fraternidade*", não apenas o despertar da curiosidade jurídica, mas um imenso respeito, por dizer, intrinsecamente, com um dos mais elevados valores éticos da humanidade, o da solidariedade. A todo momento surgem estudos novos, proporcionados pela "*porta aberta*" do direito ambiental, que surge, no limiar do novo milênio, como um dos temas jurídicos de maior relevância na atualidade, cujo interesse e repercussão não observa as fronteiras de soberania delineadas pelos homens.

Observa-se, no campo jurisprudencial nacional, que as nossas Cortes têm, cada vez mais, julgado causas envolvendo o tema, sinal de que está havendo uma paulatina conscientização da sociedade sobre a imperiosa necessidade de proteger o meio ambiente.

O Ministério Público, por igual, assumiu a tarefa de guardião institucional desses valores, atuando também decisivamente junto a juízes e tribunais. E estes mesmos têm demonstrado uma abertura e receptividade encomiáveis, mesmo se tendo presente que, em vários aspectos, o Judiciário se coloca como um poder mais conservador em relação às inovações de ordem histórica, sociológica e tecnológica.

Veja-se, exemplificativamente, este aresto do Superior Tribunal de Justiça, onde ficou assente que "*o Estado tem o direito-dever de proteger a natureza*", mantendo decisão

administrativa que vetou a implantação de loteamento por infringência às normas protetoras do meio ambiente.²

Em outro aresto, a mesma Corte Superior assentou que o exame de condições técnicas para a construção de determinada obra é afeto aos órgãos próprios, não podendo o Judiciário desconsiderá-las. Isto é, manteve a autoridade dos órgãos de administração encarregados da proteção ao meio ambiente, como se pode ver deste excerto:

Em havendo obra potencialmente ofensiva ao meio ambiente, reserva-se aos integrantes do SISNAMA, a competência para avaliar o alegado potencial. Acórdão fincado na assertiva de que a obra impugnada está livre de autorização do SISNAMA, porque leva em conta os cuidados exigidos para a preservação do meio ambiente. Tal aresto efetuou juízo de valor, penetrando a competência do SISNAMA e maltratando o artigo 10, da lei 6.938/81.³

E, para encerrar essas remissões jurisprudenciais, veja-se este outro significativo aresto, da mesma alta Corte Federal, estendendo-se sobre a responsabilidade - agora não mais do particular - mas sim do próprio Estado, em obedecer, ele próprio, a legislação protetiva ao meio ambiente, como a dizer que o exemplo positivo maior no tema, deve partir dele próprio, Estado. A ementa bem resume a concepção do Egrégio STJ:

Danos ao meio ambiente causado pelo Estado. Se o estado edifica obra pública - no caso, um presídio - sem dotá-la de um sistema de esgoto sanitário adequado, causando prejuízos ao meio ambiente, a ação civil pública é, sim, a via própria para obrigá-lo às construções necessárias à eliminação dos danos. Sujeito também às leis, o Estado tem, nesse âmbito, as mesmas responsabilidades dos particulares.⁴

Os exemplos acima, repisa-se, demonstram o cuidado e a seriedade com que o Judiciário tem examinado o tema, fazendo valer a legislação ambiental inclusive contra o

² R.Esp. n. 26.368/RS, Relator o em. Ministro Garcia Vieira, in DJU de 30.11.92, p. 22.579.

³ R.Esp. 114549/Pr., Relator o em. Min. Humberto Gomes de Barros, in DJ de 24.11.97, p. 61.111.

⁴ R.Esp. 8877/GO, Rel. o em. Ministro Ari Pargendler, in DJ de 9.6.97, p. 25.501.

próprio Estado. E serve, por igual, para demonstrar esse alargamento das esferas de proteção a esse incipiente direito, que exatamente por ser novo deve, como se faz com um recém-nascido, ser cercado de especial proteção e cuidados, para que cresça e se desenvolva até a sua plenitude.

Há, porém, que se delimitar o campo deste estudo, ante a amplitude de horizontes que se abrem dentro do direito ambiental. A proposta deste trabalho é restrita ao estudo da tutela ambiental, sua fiscalização e solução jurídica adequada a reparação de eventual dano ou a simples prevenção contra os atentados ambientais. Neste caso, será aprofundada a relação ambiental com respeito a Ação Civil Pública como instrumento favorável à guarda do direito ambiental bem como o próprio ambiente.

CAPÍTULO 1 – DEFINIÇÕES DE TERMOS

1.1 – Ação, ação civil e ação civil pública

Estabelecido que o Estado exerce o monopólio jurisdicional, o meio de provocar essa atividade estatal é denominado de ação, que constitui, em nosso sistema jurídico, uma garantia constitucional. Ação assim se denomina como o direito de solicitar a prestação jurisdicional do Estado, ou seja, o direito de demandar ou pleitear certo direito frente aos tribunais.

É o princípio que se exara na lei civil: *“A todo direito corresponde uma ação que o assegura”*. Dessa forma, cada ação terá a tutela legal específica, para a garantia do direito pretendido.

Daí a possibilidade de se afirmar que a ação é direito autônomo, público e subjetivo de solicitar a prestação jurisdicional.

Dentre os gêneros de ação encontramos a ação cível que na definição legal é aquela que resulta de demanda intentada em juízo cível para haver garantia de direito ou cumprimento de obrigação fundada em preceito do direito civil. Ela ainda engloba aquela que vem a socorrer e amparar lesões causadas por fato disposto na lei penal que lhe causaram qualquer tipo de prejuízo, reparando os danos e prejuízos materiais e psíquicos causados pelo ato delituoso.

Para o direito de uso da ação civil é necessário a incurrência em diversas condições legais, tais como:

- a) existência do direito a ser amparado;
- b) Legítimo interesse;
- c) Interesse de agir;
- d) Interesse econômico e jurídico, que é importantíssimo já que, nas ações cíveis é indispensável que incorra um valor sobre a tutela pretendida;
- e) Qualidade para agir.

Acrescentando, o interesse para agir, como preconizado acima, pode ser de natureza moral, como econômico, bastando que haja um interesse jurídico.

Agora, entre as inúmeras espécies de ação civil encontramos a ação civil pública que em termos gerais é aquela que visa resguardar o meio ambiente, o consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico do patrimônio público e social e a outros interesses difusos, decorrente de danos.

Se a comunidade, por exemplo, considerar que a destruição de uma escola para construir uma avenida é um prejuízo ao patrimônio social do bairro, pode interpor uma ação civil pública contra a Prefeitura. Outro exemplo pode ser o contrário: se o Estado deixar de construir uma escola na comunidade, pode ser acionado pelo prejuízo que estará causando à comunidade no seu patrimônio social mais valioso: a educação das crianças e adolescentes do bairro.

A ação civil pública e a cautelar poderão ser propostas pelo Ministério Público, pela União, pelos Estados e municípios. Poderão também ser propostas por autarquia, empresa pública, fundação, 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 do meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Conforme prega o art. 5º da Lei 7.347/85.

Mas o Ministério Público pode ser acionado por qualquer cidadão que considerar que determinada ação do Poder Público está prejudicando a sociedade.

O cidadão, ou grupo de cidadãos, que acionar o Ministério Público deve fornecer informações sobre o fato e argumentos que levem o Ministério Público a promover a ação civil pública.

1.2 – Meio, ambiente e meio ambiente

Nesta definição encontraremos inúmeros sentidos e apresentações da palavra “*meio*”, mas para o estudo pretendido o significado da palavra meio terá o significado de *habitat*, sendo um local em que se vive e se desenvolve, sob a influência da natureza.

Mas, em sentido amplo, meio equivale-se a ambiente, representado pela soma de múltiplos elementos, em que se computam não somente os de ordem natural, como os derivados da vontade e tendência humana. Portanto, a influência do homem deve ser tratada em relação ao ambiente como o resultado ou o efeito da soma de todos estes elementos, sendo uma força secundária. Pois, as forças naturais dominam e as tendências humanas, em princípio, são o reflexo delas.

Para Édis Milaré, “*meio ambiente*” é uma expressão “*camaleão*” uma vez que inexistente consenso sobre sua definição. Distingue, entretanto, dentro do conceito jurídico de meio ambiente uma perspectiva estrita e outra ampla. Na primeira, o meio ambiente é uma expressão do patrimônio natural e suas relações com e entre os seres vivos. Na concepção ampla há uma abrangência de toda natureza original e artificial, assim como os bens culturais correlatos.⁵

Dentro de outra perspectiva que não a jurídica Édis Milaré traz definição de Ávila Coimbra que afirma:

⁵ MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*. 2. ed. São Paulo: RT, 2000, p. 23.

*o meio ambiente é o conjunto de elementos físico-químicos, ecossistemas naturais e sociais em que se insere o homem, individual e socialmente, num processo de interação que atenda ao desenvolvimento das atividades humanas, à preservação dos recursos naturais e das características essenciais do entorno, dentro de padrões de qualidade definidos.*⁶

O conceito de meio ambiente varia a partir da integração ou exclusão do seu conceito dos elementos culturais ou artificiais. O legislador ordinário considera como meio ambiente apenas os seus elementos naturais, já que a Lei nº 6.938/81 dispõe, em seu art. 3º, ser meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Harmonizado com ele, o art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, trata separadamente o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Também o vocábulo "natureza" apresentado diversas vezes, abrange indistintamente os reinos animal, vegetal e mineral, mas ficam excluídas do seu alcance acessões humanas.

Há, entretanto, uma tendência de que a abordagem da questão ambiental englobe também seus aspectos artificiais, sociais, culturais, econômicos e políticos.

José Afonso da Silva trata do meio ambiente em seu sentido amplo, pois considera *"toda a natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendidos portanto, o solo, a água, o ar, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico"*.⁷

A Constituição Federal ao dar tratamento jurídico ao meio ambiente como bem de uso comum do povo, criou um novo conceito jurídico. Isto porque, até então, tinha-se como integrantes do conceito de bem de uso comum os rios, os mares, praias, estradas, praças e ruas. O meio ambiente deixou de ser coisa abstrata, sem dono, para ser bem de uso comum do povo, constitucionalmente protegido.

⁶ Idem.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional**. 7. ed. : Atlas, 1998, p. 165.

1.3 – Ação civil pública ambiental

A ação civil pública ambiental, elaborada pela Lei nº 7.347/85 é denominada civil porque tramita perante o juízo cível e não criminal. Competência esta decorrente da necessidade de reparação imediata dos casos que tratam este tipo de ação, não adiantando de nada a imposição de sanção penal à um dano ou ao perigo eminente de dano. Acentue-se que no Brasil não existem tribunais administrativos. Ação é chamada também de pública porque decorre da prestação da tutela jurisdicional sobre a defesa de bens que compõem o patrimônio social e público, assim como os interesse difusos e coletivos, como se vê do art. 129, III da CF.

Sendo assim, a ação civil pública ambiental é aquela que tem como objetivos a tutela do meio ambiente. Servindo como instrumento de controle, fiscalização, preservação e reparação ambiental.

1.4 – Dano e dano ambiental

Dano é o prejuízo sofrido por alguém, em consequência da violação de um de seus direitos. Fernando Noronha classifica o dano da seguinte forma: dano patrimonial e moral (ou extrapatrimonial); material e pessoal; direto e indireto.

É dano patrimonial o prejuízo de natureza econômica, o dano diretamente suscetível de avaliação pecuniária. É moral aquele dano que não afeta o patrimônio, consistindo em dores físicas ou sofrimentos psíquicos, resultantes da violação de direitos da personalidade.

A reparação do dano extrapatrimonial não consiste propriamente numa indenização, mas numa compensação, que permita ao ofendido obter outras satisfações, que sirvam de lenitivo para o mal experimentado.

Fazendo referência a respeito dos atentados à saúde ambiental, asseveramos o princípio da prevenção ou precaução que prioriza a atenção que deve ser dada às medidas que evitem qualquer início de agressão ao ambiente para, assim, evitar ou eliminar qualquer agente causador do dano ecológico. Onde há risco de dano irreversível ou sério ao meio ambiente, deve ser tomada uma ação de precaução para prevenir prejuízos.

Fala-se em dano pessoal, ou à pessoa, quando é afetada a integridade físico-psíquica do lesado; fala-se em dano material, quando se atingem bens ou coisas do mundo externo.

Dano direto é aquele que é feito imediato do ato lesivo, indireto é aquele em que o fato, não tendo provocado ele mesmo o dano, desencadeia outra condição que diretamente o suscite.

O dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais - segundo a Lei nº 6.938/81, no art. 3º, V, são "*a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora*" – com conseqüente degradação do equilíbrio ecológico.

O dano ambiental tem características próprias que orientam o tratamento de ordens jurídicas.

A primeira característica é a pulverização de vítimas. O dano ambiental afeta, necessariamente, uma pluralidade difusa de vítimas, mesmo quando certos aspectos particulares de sua danosidade atingem individualmente determinadas pessoas. Difere, pois, do que se chama de dano tradicional, onde a regra é a lesão a uma determinada pessoa ou um grupo.

A Lei nº 6.938/81, prevê expressamente duas modalidades de dano (art. 14, § 1º), o dano ambiental público e o dano ambiental privado. No primeiro caso, a indenização, quando

reclamada, destina-se a um fundo (Lei nº 7.347/85, art. 13) para a reconstituição dos bens lesados. No segundo, a indenização destina-se a recompor o patrimônio da(s) vítimas(s).

Outra característica do dano ambiental é a difícil reparação. Na grande maioria dos casos de dano ambiental a reparação ao *status quo ante* é quase impossível e a mera reparação pecuniária é sempre insuficiente e incapaz de recompor o dano. No ponto, pertinente a reflexão de Fábio Feldmann:

*É essa – a prevenção – a ótica que orienta todo o direito ambiental. Não podem a humanidade e o próprio Direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos?*⁸

Não há dúvidas que nesta matéria a melhor solução é a prevenção.

Por fim, o dano ambiental é de difícil valoração. Esta característica é corolário da anterior, na medida em que há dificuldade em se estabelecer parâmetros econômicos de reparação. Nem sempre é possível fazer o cálculo do dano do ambiente. Além dos danos de ordem material, com o advento da Lei nº 8.884/94, art. 88, pode-se cobrar danos morais coletivos, através de ações de responsabilidade civil em matéria de tutela de interesses transindividuais. É o que nos mostra Carlos Alberto Bittar Filho que, com propriedade, refere:

*Ora, se o indivíduo pode ser vítima de dano moral, por que a coletividade não pode sê-lo? Os valores coletivos, pois, dizem respeito à comunidade como um todo, independentemente de suas partes. o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos.*⁹

Essa inovação legal, que permite indenizar moralmente o dano ambiental, demonstra a dificuldade na avaliação criteriosa dos danos de ordem moral e patrimonial oriundos de um mesmo fato.

⁸ FELDMAN, Fábio. **Dano Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 244.

⁹ BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Instituto da responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: RT, 1998, p. 55.

Agora, mesmo no âmbito da responsabilidade objetiva, prevalecem as regras do Código de Processo Civil. Então, incumbe ao autor provar o dano sofrido e a relação de causalidade com a atividade do réu. Não se cogita de culpa presumida em face da norma expressa do § 1º do art. 14 da Lei da Política do Meio Ambiente Nacional . Nas questões envolvendo direitos difusos, como as que decorrem do meio ambiente, o princípio do ônus da prova e da igualdade processual entre os litigantes não fica derogado.¹⁰

A produção da prova dos fatos alegados pelas partes se erige em direito-dever de cada uma delas. Essa obrigação está insita no princípio de igualdade que deve ser assegurada pelo juiz aos litigantes, por ser um desdobramento do princípio do contraditório.

A prova do dano ambiental é eminentemente objetiva e técnica. Se se alega lançamento de partículas sólidas no ar em limite maior do que o tolerável, haverá necessidade de medição para confrontar os resultados com os parâmetros legalmente fixados. Em se tratando de atuação da Administração, esta somente é admissível dentro dos estritos critérios da legalidade, o que impede avaliações subjetivas ou superficiais, sem critérios técnicos; se a alegação for contra o nível de ruído, igualmente haverá necessidade de medições; se a dúvida for quanto aos efeitos de denotações, o uso de sismógrafo é necessário.

¹⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiro, 1999, p. 368.

CAPÍTULO 2 – A ORIGEM DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO BRASIL

2.1- A origem da ação civil pública

A ação civil pública representa uma resposta inovadora às novas reivindicações do mundo contemporâneo para a tutela dos interesses sociais. A ação civil pública, disserta o grandioso Helly Lopes Meirelles:

é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, protegendo assim, os interesses difusos da sociedade. Não se presta a amparar direitos individuais, nem se destina à reparação de prejuízos causados a particulares pela conduta, comissiva ou omissiva, do réu.¹¹

A sociedade hodierna, “*sociedade de massa*” é caracterizada por um modo de produção, resultante de um processo histórico, que no momento é constituída pela concentração populacional nos grandes centros urbanos, com a industrialização e a submissão do trabalho humano ao ritmo da máquina, buscando-se a produção em larga escala, visando a economia de mercado.

No uso intenso dos recursos ambientais ocorrem danos envolvendo um número indeterminado de pessoas, ultrapassando muitas vezes as fronteiras, como: destruição da camada de ozônio – “*efeito estufa*”, chuva ácida.

¹¹ MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 147.

Muitos estudiosos tem questionado esse modelo de desenvolvimento tecnológico que causa o desequilíbrio ecológico e prejudica a sadia qualidade de vida. O crescimento urbano descontrolado tem causado déficit na prestação de serviços de saneamento básico, disposição de lixos e rede de esgotos, que contribuem para a proliferação de vetores nocivos à saúde humana.

A problemática da preservação do patrimônio histórico, cultural e paisagístico demonstra o universo das relações sociais e o modo de vida da comunidade.

Em decorrência dessa realidade tornou-se imprescindível a elaboração de um instrumento jurídico capaz de tutelar as relações emergentes na sociedade atual e promover a convivência social harmônica.

Os fenômenos ocorrentes na sociedade brasileira, como: a poluição do ar e hídrica causadas principalmente por veículos e indústrias; a construção de usinas elétricas e nucleares; o desmatamento; as atividades garimpeiras; o uso de agrotóxicos; o uso de aerossóis, têm causado danos aos ecossistemas.

Em razão do rol de fenômenos de alto risco e da adulteração de produtos colocados à disposição do consumidor, que podem causar danos à saúde, foi elaborada a Lei nº 7.347/85 – Lei da Ação Civil Pública, com o objetivo de combater o avanço desses fenômenos.

Na elaboração do anteprojeto da Lei da Ação Civil Pública participaram diversos juristas, como: Ada Pellegrini Grinover, Kasuo Watanabe, Cândido Rangel Dinamarco e Waldemar Mariz de Oliveria Jr; que preocuparam com a defesa do meio ambiente, do patrimônio histórico, dos valores turísticos, paisagísticos e do consumidor; buscando a proteção de interesses metaindividuais.

Em 1983, no I Congresso Nacional de Direito Processual, de Porto Alegre o anteprojeto foi apresentado e discutido, sendo posteriormente, no ano de 1984, encaminhado em forma de projeto sob o nº3.034/84 à Câmara dos Deputados, sendo modificado com idéias

introduzidas pelo Ministério Público de São Paulo, recebendo o nº4.984/85 e no Senado recebendo o nº20/85.

Após a tramitação do projeto nas diversas Casas Legislativas e com a sanção do Presidente da República, foi vetado no preâmbulo a expressão: “*outros interesses difusos*”, ficando assim a ementa:

Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências.

2.2 – A evolução da ação civil pública

Após a promulgação da Lei nº7.437/85, várias legislações alteraram o texto da Lei da Ação Civil Pública, sendo que as principais foram o art.129, III, CF e art. 110 e 117 da Lei nº8.078/90 (Lei de Defesa do Consumidor), que tornaram sem efeito o veto da ementa da referida Lei que dispunha: “*outros interesses difusos*”.

A proteção dos direitos fundamentais da sociedade ampliaram consideravelmente com a Constituição Federal, legitimando as alterações introduzidas na Lei da Ação Civil Pública, bem como na sistemática do Código de Processo Civil.

2.3 – A elaboração da legislação atual

Os juristas responsáveis pela elaboração da Lei da Ação Civil Pública, buscaram na *class actions* – ações de classes do Direito norte-americano, a inspiração para a proteção dos direitos metaindividuais.

A *class action* foi regulada em 1938, através da *Rule 23 of Federal Rules of Civil Procedure*, sendo alterada em 1966, visando dirimir dúvidas surgidas sobre o rito e estabelecer um procedimento mais articulado com os objetivos da ação.

A ação de classe é exercida por uma pessoa ou grupo de pessoas que tenham sofrido lesões em seus direitos ou sofrido ameaça, tendo em comum o mesmo dano, promovendo uma única ação, visando as tutelas jurisdicionais, daqueles que tenham interesse comum, possibilitando a eficiência e a economia processual, equiparando-se a ação popular. A *class action* foi efetivada para evitar o acúmulo de demandas com a mesma *causa petendi* e possibilitando a organização de grupos privados para a defesa de interesses transindividuais, sendo característico de conflitos de massa.

A *Rule 23 of Federal Rules of Civil Procedure* que regulou a ação de classe, confere ao juiz o poder-dever de fiscalizar se o princípio do devido processo legal está sendo observado, bem como se estão presentes os pressupostos processuais e se foram preenchidos os requisitos para a instrumentalização da *class action*.

O magistrado tem o poder legal de verificar se a *class action* é o instrumento processual mais adequado para a solução da lide coletiva.

A legitimação para agir é um diferenciador entre a ação civil pública e a *class action*, aquela poderá ser proposta por organismos públicos e pessoas jurídicas, enquanto esta poderá ser proposta por qualquer indivíduo de um grupo que possa representar de forma justa e responsável os demais.

Estado do Gólu
SISTEMA DE POLÍCIA MILITAR
DISTRIBUÍDA

CAPÍTULO 3 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA AMBIENTAL

3.1 – Diferença entre a ação popular e a ação civil pública

Ação Popular - Esta ação judicial pode ser intentada por qualquer cidadão. Dessa forma, é condição da ação a prova de que o autor está no gozo de seus direitos políticos, isto é, que é eleitor.

A Constituição Imperial de 1824 previa a ação popular no art. 157:

Por suborno, peita, peculato e concussão, haverá contra eles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do povo, guardada a ordem do processo estabelecida na lei.

A ação popular — sem utilizar esse nome — tomou a característica de ter como finalidade a “*declaração de nulidade ou anulação dos atos lesivos do patrimônio da União, dos estados ou dos municípios*” (art. 113, § 38, da Constituição Federal de 1934). A Constituição Federal de 1946 manteve a mesma orientação da de 1934, ampliando a ação para também defender o patrimônio das “*entidades autárquicas e das sociedades de economia mista*” (art. 141, § 38). A Constituição Federal de 1967 (art. 150, § 31) voltou a utilizar expressamente o nome ação popular dizendo “*qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas*”. A Emenda Constitucional 1/69 em seu art. 153, § 31, manteve a mesma redação.

A ação popular não teve a utilização desejada, porque a lei ordinária previa o pagamento de “*custas e preparo a final*”, isto é, sujeitava o perdedor da ação a ter que pagar as despesas do processo (Lei 4.717/65, art. 10).

A Constituição Federal de 1988 no seu art. 5º, LXXIII, dá uma nova redação à ação popular, dizendo:

qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Vê-se que a Constituição não alargou a condição de autor para além do cidadão, mas de outro lado já não vai sacrificar o autor sobre a possibilidade de ter que pagar as despesas do processo como de ter que pagar o advogado da parte contrária. A única dificuldade para a ação ser totalmente popular é que o cidadão ou cidadãos precisa contratar advogado para apresentar a petição inicial, o que seria dispensável se considerar que o Ministério Público, conforme dispõe o art. 6º, Lei nº 4.717/65:

acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade civil ou criminal dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou de seus autores (art. 6º, § 4º, da Lei 4.717/65).

Ação civil pública - A ação regulada pela Lei 7.347, de 24.7.85, traz como características:

I. Explicitamente visa proteger o meio ambiente, o consumidor e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico. Interesses difusos e coletivos, como os rotulou a Constituição Federal (art. 129, III).

II. A proteção desses interesses e bens far-se-á através de três vias: cumprimento da obrigação de fazer, cumprimento da obrigação de não fazer e condenação em dinheiro.

III. A ação da Lei 7.347 abriu as portas do Poder Judiciário às associações que defendem os bens e interesses apontados no

item 1. No plano da legitimação foi uma extraordinária transformação.

IV. A ação civil pública consagrou uma instituição — o Ministério Público — valorizando seu papel de autor em prol dos interesses difusos e coletivos. O MP saiu do exclusivismo das funções de autor no campo criminal e da tarefa de fiscal da lei no terreno cível, para nesta esfera passar a exercer mister de magnitude social.

V. Inova, por fim, essa ação civil no sentido de criar um fundo em que os recursos não advêm do Poder Executivo, mas das condenações judiciais, visando a recomposição dos bens e interesses lesados. Não se trata nessa ação de ressarcir as vítimas pessoais da agressão ambiental, mas de recuperar ou tentar recompor os bens e interesses no seu aspecto supra-individual.¹²

Além das inovações no direito de ação e no próprio curso da ação, procurou-se possibilitar a propositura rápida da ação, com a criação do inquérito civil e com a criminalização da não informação do Ministério Público.

A ação civil pública poderá realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas. Se a ação ficar como uma operação “*apaga incêndios*” muito pouco se terá feito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola, nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social do Poder Judiciário.¹³

A ação popular é um instituto jurídico que permite a participação do cidadão na gestão da coisa pública. Tem por escopo garantir a probidade, eficiência e moralidade na gestão do *rumunus* público.

A Lei n^o 4.717, de 29 de junho de 1965, regula a ação popular e, no § 1^o do art. 10, estabelece que são considerados patrimônio público bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

¹² MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**: Lúmem Júris - 2ª Tiragem, 1991, P. 346.

¹³ Idem.

O patrimônio público por sua importância recebeu proteção constitucional e pode ser tutelado pela ação popular, conforme dispõe o inciso LXXIII do art. 5º da Constituição Federal, ou pela ação civil pública, de acordo com o exposto no art. 129, inciso III, já mencionado anteriormente.

Consoante a letra da Constituição, “*qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular*”.

Patrimônio público pode ser definido como sendo aquele formado por bens de toda natureza e espécie que tenham interesse para a Administração e para a comunidade administrativa.

O aspecto da legitimação para agir é um ponto diferenciador entre a ação civil pública e a ação popular, uma vez que o legislador conferiu a diferentes titulares o exercício dessas ações.

Cabe ressaltar que o exercício de uma ou outra ação não é excludente. Quer dizer, é possível ao mesmo tempo o exercício da ação civil pública e o da ação popular, já que seus titulares são diferentes, apresentando em comum o fato de que têm como objeto de tutela o patrimônio público, o meio ambiente, o patrimônio histórico e cultural, de forma que são mecanismos capazes de exigir a prestação jurisdicional no controle dos atos administrativos.

Com o objetivo de garantir o acesso à Justiça, tanto a lei que regula a ação popular quanto a que disciplina a ação civil pública, em relação às despesas processuais, estabelece que os autores não são obrigados a adiantá-las, conforme o teor do art. 10 da Lei da Ação Popular e art. 18 da Lei da Ação Civil Pública.

Art. 10. As partes só pagarão custas e preparo a final. (Lei nº 4.717/65.)

Art. 18. Nas ações de que trata esta lei não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas. (Lei nº 7.347/85.)

Tanto no caso da não-antecipação das despesas processuais, como na questão da coisa julgada, as disposições da Lei nº 7.347/85 foram elaboradas sob nítida influência dos ditames contidos na Lei da Ação Popular.

A existência de um conflito de interesse ou a possibilidade de uma lide vir a ocorrer convoca as pessoas a exercerem o direito de ação. Um processo se instaura e um magistrado, que é órgão jurisdicional, é chamado a intervir para que um provimento seja dado e uma resposta seja conferida, em relação ao fato postulado.

No processo de conhecimento, o magistrado proferirá sua decisão através de sentença. Assim, apresentará fundamentada-mente sua conclusão, que será no sentido de acolher ou rejeitar o pedido do autor.

O valor dos interesses protegidos pela ação civil pública e pela ação popular faz com que a sentença que acolha a pretensão do autor seja estendida a todos que sofreram com o dano, que poderão ingressar no feito, promovendo a liquidação e posterior execução. A coisa julgada será determinada de acordo com o resultado do processo de conhecimento.

A expressão coisa julgada refere-se ao comando da decisão prolatada no momento da conclusão do processo. Esta ocorrerá quando o comando resultante de uma sentença se tornar imutável. Por isso, a coisa julgada é uma qualidade da sentença.

A coisa julgada é uma qualidade referente aos efeitos que podem ser, via de regra, condenatórios, declaratórios e constitutivos.

A qualidade que se imprime a esses efeitos é a autoridade da coisa julgada e esta atrela-se à imutabilidade, à intangibilidade e à incontestabilidade da sentença.

A coisa julgada não é imprescindível. É um instituto consagrado na lei por motivo de oportunidade política e social. Ela nada mais é do que uma exigência de natureza política, porque há necessidade de que os conflitos tenham fim. Daí esse efeito de imutabilidade da

sentença que julga o mérito dos litígios e das demandas.

Nas ações que têm por objeto a tutela de interesses transindividuais, como no caso da ação popular e da ação civil pública, os conflitos são configurados pelo embate entre verdadeiras massas de interesses, contrapondo sujeitos indeterminados que interagem em torno de um objeto indivisível. Esse fato explica o porquê de a sistemática do Código de Processo Civil Brasileiro, voltada para os conflitos intersubjetivos, não ser adequada em relação aos limites subjetivos da coisa julgada, para solução das controvérsias de cunho metaindividual. Conseqüentemente, a sistemática adotada para a ação popular e para a ação civil pública representa inovações nesse campo.

As inovações na seara da coisa julgada são melhor percebidas à luz dos dispositivos legais.

Art. 18. A sentença terá eficácia de coisa julgada oponível erga omnes', exceto no caso de haver sido a ação julgada improcedente por deficiência de prova; neste caso, qualquer cidadão poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Lei nº 4.717/65.)

Art.16. A sentença civil fará coisa julgada 'erga omnes', exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova. (Lei nº 7.347/85.)

Três aspectos podem ser destacados:

I) quando o pedido do autor for acolhido sendo procedente, fará coisa julgada erga omnes;

II) quando o pedido for denegado e a pretensão for infundada, tendo sido analisado o mérito da questão, fará coisa julgada erga omnes. Conseqüentemente, a sistemática adotada para a ação popular e para a ação civil pública representa inovações neste campo.

III) quando o pedido for declarado improcedente por falta de provas, a sentença só terá efeito entre as partes do processo, não obstando novo exercício do direito de ação em relação ao mesmo fato, podendo, inclusive o mesmo autor, exercer novamente o direito de ação, desde que com base em novas provas.

No terceiro caso não haverá autoridade da coisa julgada pois não há imutabilidade dos efeitos da sentença.

A sentença que denegar o pedido do autor não fará coisa julgada *erga omnes*. O legislador, ao adotar esta posição, o fez com a intenção de evitar que o responsável pelo dano causado pudesse estar em conluio com o autor do feito a fim de obter uma sentença favorável para si e a derrota do autor coletivo. Se assim conseguisse, a coisa julgada impediria a outros o exercício do direito de ação para pleitear sua condenação pelo ilícito cometido.

As características dos interesses objeto de tutela por meio da ação popular e da ação civil pública foram relevantes para se fixar, nos dois diplomas legais que regulam essas ações, a necessidade da intervenção do Ministério Público no feito enquanto fiscal da lei.

A influência da Lei da Ação Popular sob os dispositivos da Lei da Ação Civil Pública que regulam a intervenção do Ministério Público é nítida. E pode ser depreendida pela leitura dos artigos a seguir transcritos:

Art. 6º ...

§ 4º O Ministério Público acompanhará a ação, cabendo-lhe apressar a produção da prova e promover a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores. (Lei nº 4.717/65.)

Art. 5º ...

§1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei. (Lei nº 7.347/85.)

Art. 16. Caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, sem que o autor ou terceiro promova a respectiva execução, o representante do Ministério Público a promoverá nos 30 (trinta) dias seguintes, sob pena de falta grave. (Lei nº 4.717/65.)

Art. 15. Decorridos 60 (sessenta) dias do trânsito em julgado da sentença condenatória, sem que a associação autora lhe promova a execução, deverá fazê-lo o Ministério Público." (Lei nº 7.347/85).

3.2 – Ação civil pública ambiental – aspectos da Lei

3.2.1 – Nome jurídico

A Lei nº 7.347/85 é destinada à tutela jurisdicional a interesses que se situam na órbita transindividual. Os doutrinadores entendem que a denominação “*ação civil pública*”, atribuída pelo texto da Lei nº 7.347/85, é imprópria, pois o objeto da ação não é a tutela do interesse público, em seu sentido tradicional, e a legitimação não foi atribuída somente a órgãos públicos, já que as organizações sociais têm titularidade para exercer a ação.

O nome jurídico, entretanto, não representa nenhum embaraço para a instrumentalização do instituto, nem traz qualquer dúvida à legitimação e ao objeto a ser tutelado. Por esta razão, maiores considerações sobre este ponto são desnecessárias.

3.2.2 - Natureza e objeto da Lei

A Lei nº 7.347/85 tem por escopo tornar possível a exigibilidade da tutela jurisdicional para determinados bens, categorias e interesses, garantindo, especificamente, o meio ambiente, as relações de consumo, o patrimônio cultural e natural, bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico, dentre outros interesses difusos.

A Lei da Ação Civil Pública tem, assim, por função instrumentalizar o exercício desse direito. As normas nela contidas têm caráter essencialmente processual.

As normas consubstanciadas nos arts. 10 e 13 são de natureza material, pois a primeira tipifica uma figura penal e a outra estabelece a criação de um fundo, para hipótese de condenação pecuniária, a fim de que o valor destas seja utilizado para reconstrução dos bens lesados.

Os dois dispositivos mencionados representam, tão-somente, uma excepcionalidade, que não são suficientes para descaracterizar a natureza processual da Lei nº 7.347/85.

A proteção destes interesses assegurados pela referida Lei poderá ser realizada pelo cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer e por condenação em dinheiro.

Há casos em que, uma vez ocorrido o dano, o *status quo ante* não poderá ser restaurado, pois a natureza do dano cometido assim não o permite. Por exemplo: se alguém destruir um quadro de Picasso, este não poderá ser refeito, pois a obra de arte é o resultado da genialidade, da sensibilidade manifesta em um dado instante, refletindo um momento único de criação. Outro exemplo é o da extração indiscriminada de determinada espécie da flora causando sua extinção.

Foi estabelecido, então, para esses casos, uma condenação em dinheiro. Isto não significa, contudo, que ela consiga recuperar o estado anterior do bem; é apenas uma sanção imposta àquele que cometeu o ato ilícito civil.

O art. 3º da Lei estabelece que a “*ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer*”, e o art. 11 estipula que:

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

Esses dispositivos da Lei da Ação Civil Pública demonstram que, em função de seu objeto, o ideal é a execução *in natura*.

A ação civil pública tem natureza condenatória. Até mesmo quando se revele como instrumento de prevenção — note-se que o art. 4º da Lei nº 7.347/85 prevê a possibilidade de ser instrumentalizada a medida cautelar — sua natureza será condenatória, isto porque imporá uma obrigação de não fazer.

A instrumentalização da ação civil pública far-se-á de acordo com as disposições da Lei nº 7.347/85, observadas as alterações nela introduzidas após a promulgação da Constituição Federal de 1988, do Código de Defesa do Consumidor e, ainda, atentando para o

fato de que o Código de Processo Civil poderá ser aplicado subsidiariamente desde que não contrarie as disposições da referida lei.

3.2.3 - Os titulares do direito de exercer a ação civil pública

Abordar o tópico da titularidade do exercício da ação civil pública requer atenção sobre o significado da participação em uma relação jurídica processual. Esta participação exige a *legitimatío ad causam*, uma vez que a legitimação qualifica a parte para exercer o direito de ação.

Importa lembrar que:

Pelo fato de participar de um processo, isto é, de haver proposto uma ação em julzo ou de ter sido chamada a enfrentar uma ação, a pessoa adquire uma especial 'qualidade', ou status, que é precisamente a qualidade de parte, da qual decorrem para ela numerosas situações subjetivas ativas e passivas. O conjunto dessas situações subjetivas forma o conteúdo da relação jurídica processual.

A qualidade jurídica que a legitimação confere à parte no processo enseja, portanto, a possibilidade, reconhecida pela lei, do exercício regular do direito de ação com o pronunciamento judicial sobre o mérito do processo, quando atendidas as demais condições da ação e pressupostos processuais.

No campo da legitimação ativa, a Lei nº 7.347/85 representa um avanço que se traduz na garantia de um maior acesso à justiça.

Os bens protegidos por meio da ação civil pública são classificados como transindividuais. São interesses vitais para a sociedade como um todo, razão pela qual, em matéria de legitimação, o art. 5º do diploma legal em apreço confere a titularidade ao Ministério Público, à União, aos Estados e Municípios, à autarquia, à empresa pública, à fundação, à sociedade de economia mista e à associação, para exercer a ação civil pública.

As ponderações do eminente doutrinador Rodolfo de Camargo Mancuso são importantes para a reflexão sobre a legitimação para agir, de forma que se faz relevante

observar seus comentários sobre o teor do art. 5º da Lei nº 7.347/85, pois ensina que:

A exegese que nos parece mais lógica, frente ao art. 5º e incisos da Lei 7.347/85 é a seguinte: a) os incs. I e II se aplicam, ambos, às associações; b) o mc. II se aplica tanto às associações como às entidades paraestatais mencionadas no caput (v.g., não está dentre as 'finalidades institucionais' do IBDF o controle da poluição atmosférica, mas é de sua inteira competência a vigilância e a repressão ao desmatamento ilegal); c) quanto aos entes políticos e ao MP não se aplicam, por óbvio as exigências desses incs. I e II do art. 5º daquela lei.¹⁴

Em relação às autarquias, empresas públicas, fundações e empresas de economia mista, há que se verificar a compatibilidade de suas funções com o objeto tutelado.

Sobre esse aspecto é importante ressaltar a posição sustentada pelo ilustre Professor Leonardo Greco, que assim entende:

Como pessoas jurídicas de direito privado que exercem atividades econômicas, a sua legitimação não parece ter qualquer semelhança com a dos órgãos públicos, o que desvirtuaria as próprias finalidades para as quais foram criadas.

A falta de representatividade também será, sob esse enfoque, um óbice intransponível à ação de grupo, à semelhança das associações civis.

Ao que parece, a única esfera em que poderão intentar ações com fundamento na Lei 7.347 será em relação aos seus próprios interesses, patrimoniais e jurídicos.¹⁵

A legitimação das unidades da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é explicada pela responsabilidade que têm de velar pela ordem pública.

Exemplificativamente, sobre a possibilidade do exercício da ação civil pública pelos entes federativos, algumas hipóteses justificativas da *legitimatío* podem ser apresentadas.

Hipóteses:

¹⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil em defesa do meio ambiente, do patrimônio e dos consumidores*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. P.447.

¹⁵ GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. São Paulo: RT, v. 687, 1993.

— um Município pode ser o responsável por aterro que ocasione sérios abalos ao meio ambiente. O Estado pode postular em juízo, através da ação civil pública, a condenação do Município a reparar a lesão ambiental;

— o Estado-membro, decidindo por realizar a construção de uma estrada que passe no meio de uma área que seja rota de migração de várias aves para chegar ao local de acasalamento, podendo vir a transformar as características locais e interromper o ciclo migratório, poderá ser compelido a não iniciar tal construção em função de uma decisão prolatada nos autos do processo de uma ação civil pública exercida pelo Município;

— em um determinado rio, situado em uma reserva indígena, caso seja iniciada a exploração do leito para retirada de metais preciosos, a União tem o dever de afastar os invasores das terras indígenas e legitimidade para exercer a ação civil pública, pleiteando a condenação dos infratores ao pagamento de indenização pelos prejuízos causados ao ecossistema.

A legitimação das associações é principalmente compreendida pela imprescindibilidade do alargamento da participação popular no processo democrático, como aduz o Professor Leonardo Greco:

O próprio conceito de Democracia deixa de ter expressão no simples exercício do direito de voto e passa a depender necessariamente da participação cotidiana dos sujeitos interessados na formação da vontade estatal, não no sentido corporativista, de outorga de poder a entidades de classe, mas no sentido de condicionar a formação da vontade estatal à prévia influência dos respectivos destinatários, grupos ou indivíduos.¹⁶

As associações podem postular em juízo a defesa de interesses coletivos e difusos. Deverão, porém, estar constituídas há pelo menos um ano e em seu objeto social estar consignada a defesa desses interesses.

O manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido, conforme art. 82, inciso IV, § 1º do Código

¹⁶ Idem.

de Defesa do Consumidor, justifica a possibilidade de o magistrado dispensar o requisito da constituição prévia.

Os anseios pela realização plena da democracia e da efetiva proteção de bens relevantes para a sociedade como um todo, explicam o alargamento na titularidade para tutela dos interesses transindividuais. Assim, em função da natureza desses bens, há o permissivo legal que fixa a legitimidade ativa aos núcleos coletivos.

Aí reside a importância da participação das associações na defesa dos interesses transindividuais.

O interesse difuso a um ambiente sadio se caracteriza por sua fluidez, ou seja, não há um titular definido, pois todos têm o direito a respirar o ar despoluído e ninguém pode apropriar-se individualmente deste bem. Esses interesses se revelam como insuscetíveis de titularização pessoal. Daí a magnitude da inteligência da Lei ao disciplinar a participação coletiva via proteção de interesses que superam a órbita individual.

O Ministério Público, pela definição constitucional, “*é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (caput do art. 127 da Constituição Federal de 1988).

As atribuições conferidas pela Constituição incluem o exercício da ação civil pública e a instauração do inquérito civil, e reforçam o que a legislação infraconstitucional já havia estipulado.

A atuação do *Parquet* é de base constitucional, O interesse de agir é presumido, já que é guardião dos interesses difusos. A lei da Ação Civil Pública determina que, quando o Ministério Público não for autor, funcionará como *custos legis*.

A ausência da intervenção do *Parquet* no feito acarreta nulidade do processo.

A participação ministerial no âmbito processual dessa ação é obrigatória na medida em que o *Parquet* tem o dever de velar pela legalidade, fiscalizando a correta aplicação da lei.

As ações coletivas tutelam interesses metaindividuais. Aí está, entre outras justificativas, a razão da necessidade de o Ministério Público atuar como fiscal da lei, pois pode acontecer de uma associação exercer o direito de ação para tutela de determinado interesse difuso e depois resolver abandonar a causa: há o risco de que este ato seja realizado por motivos inidôneos, representando uma fraude.

Segundo a posição de Hugo Nigro Mazzilli:

Temos, pois, de entender este artigo 5º, § 3º, da seguinte maneira: se for o caso, o Ministério Público assumirá a ação. E se não a assumir, quando deverá, o que se pode fazer? Acreditamos que se aplica por analogia a solução do artigo 9º. O órgão do Ministério Público que entender de não assumir a ação, declarará fundamentadamente nos autos a sua posição e requererá a remessa dos autos ao Conselho Superior da sua Instituição, para ser ratificada ou não sua manifestação.¹⁷

O inquérito civil é um procedimento de caráter pré-processual, e não é um pressuposto processual. Sua natureza é administrativa.

Esse instrumento viabiliza a colheita de testemunhos, documentos e perícias, provendo o assessoramento necessário para avaliar, do ponto de vista científico, a danosidade ou não de determinada situação. É, assim, uma peça de utilidade informativa.

O art. 8º, § 1º, da Lei da Ação Civil Pública regula a instauração desse procedimento administrativo. Esse procedimento, segundo o disposto no art. 129, inciso III, da Constituição Federal, é de competência do Ministério Público, cabendo, conseqüentemente, ao *Parquet* instaurá-lo e presidi-lo.

As informações colhidas através do inquérito civil propiciarão meios para que o

¹⁷ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Pontos controvertidos, sobre o inquérito civil. Ação Civil Pública: Lei 7.347 de 1985.** Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

Ministério Público avalie a necessidade ou não de requerer o provimento judicial. Caso as informações demonstrem existência de dano ou perigo de que este venha a ocorrer, a ação civil pública será exercida.

Essa possibilidade levou o legislador a optar pela determinação da participação do *Parquet*, nesse tipo de procedimento. Por isso, quando não for autor, participará do feito como fiscal da lei. Procurou-se, desta forma, dirimir os perigos de um exercício do direito de ação com fins escusos, o § 3º do art. 5º da Lei nº 7.347/85, estabelece que, “*em caso de desistência ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público assumirá a titularidade ativa*”.

Nessa hipótese, há que se verificar se a lide tinha caráter temerário. A obrigatoriedade, consignada no dispositivo citado, tem de ser entendida a partir da finalidade da disposição.

O órgão da Instituição não pode ser compelido a assumir o pólo ativo de uma ação civil pública quando esta revela a irresponsabilidade da associação na propositura da demanda. Caso a associação tenha postulado em juízo a condenação de alguém, apresentando argumentos de caráter nitidamente infundados, não é admissível obrigar o *Parquet* a responder pela lide temerária. Nesta hipótese, nenhum risco aos interesses da sociedade será acarretado, até porque o Ministério Público já atua como fiscal da lei.

A obrigatoriedade se verifica quando a associação não tiver condições de levar adiante a demanda ou quando for verificado algum tipo de conluio entre a associação autora e o réu.

No curso do inquérito civil, o causador da lesão poderá reconhecer o seu erro e resolver cessar a conduta que se revela nociva aos bens e interesses protegidos, restaurando a situação de equilíbrio, sem necessidade de chegar à via judicial.

Não é obrigatória a instauração do inquérito civil. Se o órgão ministerial contar com as informações necessárias para a instauração da demanda, não há necessidade da abertura do inquérito. Fica a cargo do Ministério Público a decisão quanto a sua necessidade ou não, pois a lei lhe atribui uma faculdade.

Pode acontecer que o órgão do Ministério Público verifique não haver elementos

capazes de dar suporte ao feito. Caso venha a se convencer da inexistência de fundamento para o exercício da ação, promoverá o arquivamento dos autos do inquérito civil ou das peças informativas, conforme o disposto no art. 9º da Lei nº 7.347/85.

O objetivo do inquérito civil é o de fornecer os meios para bem embasar o exercício da ação civil pública, de modo que esta seja conduzida de forma responsável.

A promoção no sentido do arquivamento terá de ser fundamentada e será remetida ao Conselho Superior do Ministério Público, que a analisará e decidirá sobre o arquivamento proposto.

O Conselho Superior do Ministério Público, ao avaliar o pedido de arquivamento, homologará, ou não, o pedido. Se entender que estão presentes os fundamentos que ensejam o ajuizamento da demanda, designará outro órgão institucional para promovê-la.

O arquivamento não impede a legitimidade das demais entidades para o exercício da ação, assim como nada impede que o inquérito seja reaberto com o surgimento de novas provas.

Na hipótese referida, se uma associação decidir ingressar em juízo e depois desistir da ação, não há motivo para impor ao Ministério Público o ônus de prosseguir no feito.

O artigo 6º da Lei nº 7.347/85 estabeleceu o dever dos servidores públicos de informarem ao Ministério Público sobre fatos que constituam objeto da ação civil pública. Deverão, portanto, comunicar o fato espontaneamente, sem esperar requisição.

O Ministério Público fará uma triagem do material recebido, separando aquilo que julgar útil para embasar uma possível ação civil pública.

Caso um servidor tome conhecimento de uma situação que enseje o exercício da ação e deixe de fornecer a informação ao *Parquet*, incorrerá no crime de prevaricação, previsto no art. 319 do Código Penal. O art. 10 da lei comentada criminalizou as ações de: recusar,

retardar ou omitir dados técnicos indispensáveis, requisitados pelo Ministério Público. Este fato significa uma importante inovação.

A Lei nº 7.347/85, ao estabelecer a *legitimatio ad causam* às associações, grupos que representam a coletividade, às unidades da federação, ao Ministério Público e a entes públicos, promoveu um importante passo para alcance da efetividade do processo e de uma tutela jurisdicional mais democrática.

Essas afirmações ganham relevo ao acompanharem o pensamento do Professor Leonardo Greco:

A extensão da legitimatio ad causam supra individualmente é um dos exemplos mais expressivos da humanização do processo. Há necessidade de conferir o acesso à jurisdição a sujeitos que estejam efetivamente em condições de provocá-la, independentemente de condicionamentos econômicos e sociais, para que o direito de ação não seja uma mera garantia teórica (Nacktrecht), mas um direito efetivo de substância concreta.

(...)Na democracia participativa, a legitimação extraordinária deve ser um instrumento apto a assegurar o amplo acesso à Justiça.¹⁸

3.2.4 – A instrumentalização da ação

A palavra “cautela” significa cuidado, prevenção, tomar cuidado.

O Código de Processo Civil, em seu Título III, cuidou exclusivamente do processo cautelar, que tem por escopo manter o equilíbrio entre as partes, com uma decisão de caráter provisório, com o fim de impedir que haja a irreparabilidade do dano.

A sistemática do Código de Processo Civil Brasileiro admitiu um poder cautelar de juiz, do qual as medidas cautelares resultam.

¹⁸ GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 444. 1993.

As liminares são concedidas para assegurar o resultado útil do processo. Há situações urgentes que demandam uma medida rápida e eficaz, de forma que o ordenamento jurídico atribui ao magistrado a possibilidade de atribuí-las, quando necessário, para preservar o direito ameaçado de violação.

O art. 4º da Lei da Ação Civil Pública estabelece a tutela preventiva, em razão da importância dos bens e valores que visa a proteger.

O procedimento cautelar poderá ensejar a outorga da medida liminar, para tanto, o art. 4º deverá ser utilizado observando-se o que foi disposto no art. 12 da lei sob análise.

Segundo o disposto no art. 12, o juiz poderá “*conceder mandado liminar, com ou sem justificção prévia*”. Assim, neste aspecto, a orientação é a mesma daquela contida no art. 804 do Código de Processo Civil, os interesses difusos. Cada um desses interesses, de acordo com as observações anteriormente tecidas, possui especificidades muito próprias e, por conseguinte, não se confundem.

O meio ambiente se insere na categoria dos interesses difusos e a ação civil pública é o instrumento jurídico que viabiliza a tutela coletiva, no âmbito jurídico, desse bem tão relevante para a humanidade.

CAPÍTULO 4 - A EFETIVAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A RECUPERAÇÃO DO MEIO AMBIENTE LESADO

4.1 – Procedimentos adotados na efetivação da ação civil pública

4.1.1 - O rito adotado

A petição inicial observará os ditames prescritos para o procedimento comum, podendo, conforme o caso, apresentar a forma indicada nos arts. 282 (rito ordinário) ou 275 (rito sumário), dado que ambos integram o “*procedimento comum*” (CPC, art. 272). A escolha do rito não é discricionária ao autor, mas deve pautar-se pelos critérios legais, se a causa é de valor não superior a 20 salários mínimos, ou, excedendo a esse teto, enquadra-se, *ratione materiae*, nas hipóteses elencadas no mc. II do art. 275 (pensamos no caso da alínea c — “*ressarcimento por danos em prédio urbano ou rústico*”, num caso de desfiguração da fachada de prédio de interesse histórico ou de particular beleza arquitetônica).

No particular, alguns entendimentos já se encontram assentados, devendo entender-se que o termo *sumaríssimo* hoje corresponde a *sumário*. Assim a conclusão XVI do Simpósio de Curitiba (RT 482/271):

Não podem as partes optar pelo procedimento ordinário nos casos em que a lei prescreve o procedimento sumaríssimo (maioria). E José Carlos Barbosa Moreira: O procedimento comum, por sua vez, pode ser ordinário ou sumário (art. 272, caput). Ainda aqui, a linha divisória fixa-se por exclusão: a lei enumera taxativamente, dentre as causas submetidas ao procedimento comum, aquelas em que se deve observar o sumário (art. 275); todas as restantes adotarão o ordinário.

Na matéria sobrelevam estas conclusões alcançadas nos Encontros Nacionais de Tribunais de Alçada (ENTA), hoje lendo-se *sumário* onde aparece o termo *sumaríssimo*:

a) Inexiste, para as partes ou para o juiz, a faculdade de substituir o procedimento sumaríssimo pelo ordinário, submetendo a causa a este quando a lei prescreve aquele; b) contudo, a erronia do rito não conduz à invalidade do processo, devendo-se aproveitar todos os atos realizados; c) relativamente aos atos processuais ainda não consumados no momento em que se constata a inadequação do rito, deve ser o procedimento sumaríssimo adotado, nada importando o estágio de andamento e o grau de jurisdição em que se ache o feito” (V ENTA, verbete 19).

Em outro desses Encontros, firmou-se este entendimento:

O procedimento não fica à escolha da parte, devendo o juiz determinar a conversão quando possível. Contudo, em se tratando de causa na qual o procedimento sumaríssimo seria o adequado, não se deve decretar a nulidade se foi observado o procedimento ordinário (CPC, arts. 244 e 250, parágrafo único) (VI ENTA, verbete 51).¹⁹

Naturalmente, tratando-se de ação civil pública que envolva questões jurídicas de alta indagação e prova pericial de natureza complexa, será de rigor a adoção do rito ordinário, a teor do art. 277, § 4º e 5º, do CPC. No ponto, Nery e Nery:

A prova pericial admitida no procedimento sumário deve ter como objeto matéria relativamente simples. Daí por que o perito tem apenas quinze dias para entregar o laudo (CPC, 280 II). Tratando-se de perícia complexa, o juiz deverá determinar a conversão do procedimento para o rito ordinário .

Desses subsídios deduz-se que: a) a regra é que não há discricionariedade na escolha do rito, que deve ser feita *ope legis*; b) todavia, incidem na espécie certos princípios, como o da instrumentalidade das formas; o do aproveitamento máximo dos atos processuais já realizados; o *utile per inutile non vitiatur*; o *pas de nullité sans grief*, que em conjunto, recomendam se possa aproveitar o processo, com a devida retificação do rito. Até porque não se cuida, na espécie, de nulidade cominada (CPC, art. 244). No ponto decidiu o STJ:

¹⁹ www.ambientalonline.org.ig.br.

Não constitui causa de nulidade do processo preferir a parte o procedimento ordinário ao sumaríssimo, se daí não advém ao adverso nenhum prejuízo. Mormente quando ainda lhe favorece, propiciando tempo maior para proceder à sua defesa.

Em que pese o acerto dessa corrente, concedendo a adaptação do rito erroneamente escolhido, deve o autor atentar para a propositura da ação civil pública pelo rito correto, seja porque sempre há o risco de, no caso concreto, não vingar essa tese mais liberal, (v.g. *RF* 291/301, onde se anulou o processo *ab initio*), seja porque, no caso do rito sumário, incidem várias restrições, dado que não se admite o pedido declaratório incidental, nem a intervenção de terceiro (salvo assistência e recurso de terceiro prejudicado, cf. CPC, art. 280, 1, redação da Lei 9.245/95), e, quanto à *reconvenção*, mesmo com a revogação do § 2º do art. 315, que a vetava no rito sumário, é razoável entender-se que continua interdita nesse procedimento, mormente em se considerando que é facultado ao réu oferecer pedido contraposto (§ 1º do art. 278, redação da Lei 9.245/95).

Finalizando este tópico, queremos ressaltar que, por força do novo Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, art. 117 (acrescentou um artigo —21º — à Lei 7347/85), “*aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da Lei 8.078, de 11 de dezembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor*”. E assim, todo o sistema processual/procedimental previsto nos arts. 81 a 104 daquele Código (tipos de tutela jurisdicional, modalidades de execução, concurso de ações, coisa julgada, v.g.) aplicar-se-á, quando for o caso e guardadas certas peculiaridades próprias de cada tipo de demanda, à ação civil pública da Lei 7.347/85.

De especial interesse, nesse contexto, o art. 83 do CDC: “*Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este Código, são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela*”.

4.1.2 - A petição inicial

Quanto aos “*fatos e os fundamentos jurídicos do pedido*”, quesito exigido no mc. III do art. 282 do CPC, caberia lembrar, com José Carlos Barbosa Moreira, que aquela alocação corresponde à “*causa petendi e o nexo que, ao ver do autor, existe entre ela e o efeito jurídico afirmado; ou, em outras palavras, a razão por que ao fato narrado se deve atribuir esse efeito*”; não é indispensável a especificação da norma jurídica que supostamente atribui o efeito ao fato

(*lura novit curia*), “nem é relevante o erro do autor na qualificação jurídica dada ao fato”. Por outro lado, a causa de pedir remota é constituída pelos próprios fatos, ao passo que a causa de pedir próxima é o fundamento jurídico, propriamente dito.

Visto que o art. 264 do CPC dispõe que, “feita a citação, é defeso ao autor modificar o pedido ou a causa de pedir”, e o art. 460 impõe ao juiz a proibição de sentenciar *extra, ultra* ou *citra petita*, tem-se que o nosso Código adotou a chamada teoria da *substanciação*, ou seja: a causa de pedir e o pedido definem a lide e determinam os limites dentre os quais se há de operar a jurisdição no caso concreto; ao passo que a outra teoria, dita da individualização, permite que a petição inicial apenas indique um fundamento geral para a pretensão: “a petição inicial teria apenas a função de apontar a causa, abrangendo a decisão todos os aspectos de fato relevantes”.

No caso da Lei da Ação Civil Pública, a interpretação conjunta dos art. 3º, §§1º, 3º e 6º, sugere, em princípio, que o legislador, sem descuidar da teoria adotada pelo Código de Processo Civil, aproximou-se um tanto da teoria da individualização. Com efeito, o art. 3º parte da formulação de pedido condenatório-pecuniário, mas, como nem sempre o interesse difuso lesado pode ser reparado dessa forma, permite a formulação alternativa de pedido de natureza cominatória (fazer ou não fazer). Naquele primeiro caso, a condenação pecuniária reverterá ao Fundo Especial de que trata o art. 13 (e assim é porque, sendo difuso o interesse, não poderia a indenização ser atribuída ao autor da ação); na segunda hipótese, determinará o *facere* ou o *non facere*, “sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor” (art. 11). De outra parte, os efeitos dos recursos podem ficar ao prudente arbítrio do magistrado (art. 14). e não mais *opem legis*, como no sistema do Código de Processo Civil.

Por fim, o efeito *erga omnes* da coisa julgada poderá ocorrer ou não, *secundum eventus litis* (art. 16), no que o legislador também se afastou das regras inscritas nos arts. 468 e 472, 1ª parte, do CPC (limites objetivo e subjetivo da lide).

Desse quadro, surge a impressão de que se procurou estender à lei brasileira alguns dos princípios que regem as *class actions* do direito norte-americano, sobretudo nestes pontos:

I. prevalência do “*dano efetivamente produzido e sua efetiva reparação*”, sobre o aspecto da “*culpa subjetiva*”; outorga de poder ao juiz para, acolhendo a ação, dispor no sentido de que o comando da sentença atinja da forma a mais eficaz a tutela do interesse difuso objetivado. Aliás, lê-se na Justificação do Projeto de Lei 3.034/84, embrião da Lei 7.347/85:

É notória a inadequação dos esquemas clássicos da legitimação, consagrados no Código processual vigente, para a efetiva tutela dos denominados interesses difusos. Igualmente impróprio, para sua proteção, o modelo individualista da lei processual no tocante à real eficácia do comando emergente da sentença, aos limites da coisa julgada, aos controles necessários para evitar abusos, aos poderes de direção do juiz. O próprio conceito de reparação pelo dano provocado, e a destinação dessa reparação, não encontram solução na lei material. Buscaram-se na experiência estrangeira alguns parâmetros para a legitimação das associações às ações cíveis: assim se fez com o conceito de representação adequada das class actions do Direito norteamericano, atribuindo uma certa dose de discricionariedade ao juiz.²⁰

Ainda no que tange à petição inicial, caberia dizer uma palavra sobre o valor da causa nas ações civis públicas. Como se sabe, e consta do art. 258 do CPC, “*a toda causa será atribuído um valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediato*”. A matéria é disciplinada de forma variada: alguns casos vêm resolvidos nos arts. 259 e 260 do CPC (v.g., quando houver pedido alternativo, prevalece o de maior valor, art. 259,III; quando houver pedido subsidiário, prevalece o do pedido principal, art. 259, IV); outras hipóteses vêm resolvidas no direito sumular: pela Súmula 449 do STF, “*o valor da causa, na consignatória de aluguel corresponde a uma anuidade*”; outros casos aparecem solucionados na jurisprudência: as ações acidentárias têm valor inestimável: RT553/167; JTA 69/301.

A mais de um título interessa o valor da causa: fixa o rito sumário (CPC, art. 275, 1); pode determinar a competência em 1º grau, conforme a organização judiciária (CPC, art. 91); mitiga o duplo grau de jurisdição nas causas de alçada nos executivos fiscais (Lei 6.830/80, art. 34); é base para fixação de honorários devidos em função de sucumbência (CPC, art. 20, § 4º); possibilita o acesso ao Juizado Especial Cível (Lei 9.099/95, art. 3º, I). Conforme preleciona José Carlos Barbosa Moreira: “*A fixação do valor da causa leva em conta o estado de fato e o regime jurídico do momento em que a ação é proposta; são irrelevantes as modificações*

²⁰ MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 2ª tiragem, pág. 243.

*porventura ocorrentes na pendência do processo”.*²¹

Dos precedentes subsídios acerca do valor da causa na ação civil pública parecem-nos relevantes estas observações: a) essa ação é de preceito cominatório (fazer, não fazer) ou condenatório-pecuniário (arts. 3º, 11 e 13); logo, têm interesse os incs. III e IV do art. 259 do CPC, aquele a dispor que, na alternatividade, prevalece o pedido de maior valor, e este estabelecendo a primazia do pedido principal sobre o subsidiário; b) tendo o art. 258 do CPC dito que toda causa terá *“um valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediato”*, cremos ser imperioso que algum valor, ainda que estimado, deve ser atribuído à causa, até porque, conforme a Conclusão 66 do VI *ENTIA*, *“nos casos em que há critério fixado em lei, pode o juiz alterar de ofício o valor da causa”* (unânime); c) embora o § 40 do art. 20 do CPC fale em causas de *“valor inestimável”*, cremos que essa a locução deve ser evitada, cf. Vicente Greco Filho: *“Não é correto que na inicial apenas refira o autor que a causa, não tendo conteúdo econômico, é de valor inestimável: é necessário que se atribua um valor em dinheiro, ainda que ficticiamente”*.²²

Nesse sentido, Emame Fidélis dos Santos: *“A toda causa deve dar-se valor, ainda que não tenha conteúdo imediato (art. 258), como ocorre com a simples investigação de paternidade, reivindicação de guarda de filhos, separação judicial etc.”*. Quanto à declaração de que a indicação do valor da causa é apenas para *“fins fiscais”*, é ela ineficaz, como o reconhece José Carlos Barbosa Moreira: *“Se o valor indicado coincide com o que deve prevalecer para efeitos processuais, a cláusula restritiva há de reputar-se não escrita; se não coincide, falta à petição inicial o requisito do art. 282, V”*.²³

Muitas vezes os interesses metaindividuais requerem tutela judicial de urgência, como se dá nos conflitos envolvendo relações de consumo (publicidade enganosa, comercialização de produtos nocivos à saúde humana), meio ambiente (derramamento de óleo no mar), patrimônio cultural (desfiguração de fachada de prédio de relevante valor histórico), donde a importância das medidas cautelares, a que se refere o art. 4º da Lei 7.347/85. Galeno Lacerda

²¹ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Ação Popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”* - Temas de direito processual. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 122.

²² GRECO, Leonardo. *Competências constitucionais em matéria ambiental*. São Paulo: RT, v. 333, 1993.

²³ SANTOS, Emame Fidélis dos. *Comentários gerais do processo civil*. São Paulo: Saraiva, 1998.

oferece interessante classificação a respeito:

Segundo esclarece Galeno Lacerda, nas cautelares voluntárias, por sua própria natureza,

*na ausência de valor declarado, as leis fiscais costumam suprir a omissão. Nos Estados onde houver alçada... não existe prevenção de competência nas cautelares voluntárias, o que afasta o problema. E, por fim, em tais medidas não ocorre sucumbência, salvo se, nelas, surgir — que não é comum questão entre as partes sobre o próprio cabimento da medida ou sobre matéria (aliás inadmissível) relativa à lide principal, questão a exigir, como é óbvia, decisão jurisdicional.*²⁴

Não assim, porém, no que concerne às cautelares jurisdicionais (que soem anteceder as ações civis públicas): nestas, há uma lide cautelar. Daí, a simples omissão do Código de Processo Civil no tocante à indicação do valor da causa nas ações cautelares (art. 801),

não significa, porém, que, ao menos nas cautelares jurisdicionais, não deva o autor indicar-lhes o valor, para efeitos fiscais e para fins de alçada, naquelas organizações judiciárias que as mantiverem em 1º grau... Deve-se, ainda, mencionar o valor porque nas cautelares jurisdicionais há sucumbência, e cumprir em conta a prevenção no tocante à ação principal.

A jurisprudência parece corroborar essa tese, conforme dá notícia Theotonio Negrão:

No processo cautelar, deve ser atribuído valor à causa (STJ, 4ª Turma, REsp 11.956-O, Rel. MM. Sálvio de Figueiredo, j. 22.02.1994, não conheceram, v.u., DJU28.03.1994, p. 6.324; TFR, 6ª Turma, Ag 47.612-PR, Rel. Min. Eduardo Ribeiro, j. 09.10.1985, negaram provimento, v.u., DIU 07.11.1985, p. 20.018; RT5321138; RJTJSP 92/285). Mas este valor não é igual ao da causa principal (RSTJ 98/68, RT526/14 1, 751/292, RJTJESP 92/285), e sim ao do benefício patrimonial visado pelo requerente (RF 226/233; TFR, 4ª T., AI 47.016-BA, Rel. Mm. Pádua Ribeiro, j. 27.05.1985, negaram provimento, v.u., DIU 27.06.1985, p. 10.565), que é a segurança contra evento futuro e incerto (TFR, 6ª T., AI 46.743-PR, Rel. Min. Torreão Braz, j. 24.04.1985, negaram provimento, v.u., DIU 07.06.1985, p. 8.952). Pode ser corrigido de ofício, quando fixado contra legem (RT 498/194, RF 226/233; contra, em termos: art. 261

²⁴ LACERDA, Galeno. **Ação Civil Pública**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, ed. Especial, v. 33, 1986.

(...)”. “O valor da causa nas ações cautelares não se subordina aos critérios do art. 259, mas ao definido no art. 258, ambos do CPC” (STJ, 3ª Turma, AI 85.598-RJ, AgRg, rel. Mi Waldemar Zveiter, j. 07.05.1996, negaram provimento, v.u., DIU 19.08.1996, p. 28.474). Entendendo desnecessária a atribuição de valor à causa cautelar: RITISP44/129, RT517/129, em. Boi. AASP 1.069/120, em. 12; o mesmo acórdão: JTA 75/152, LexJTA 76/1 17 e RT571/138.

De tudo, parece-nos que a razão está com Galeno Lacerda e com a jurisprudência que sufraga seu pensamento supra exposto: nas cautelares de tipo jurisdicional, *a fortiori* as que se revelarem de cunho “satisfativo”, deve ser indicado o valor da causa, atentando-se para o objeto dessa lide cautelar. Remarque-se que, pela própria natureza da matéria objeto da Lei 7.347/85, as ações cautelares terão aquele caráter, via de regra, para que através delas se possa “evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (art. 4º). Vale ressaltar que esse art. 4º da Lei 7.347/85 tem nova redação, determinada pelo art. 54 da Lei 12.257, de 10.07.2001, dita Estatuto da Cidade: “Poderá ser ajuizado ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estéticos, históricos, turísticos e paisagísticos”.

O ora afirmado é particularmente válido para as ações civis públicas ambientais, dado que na tutela do meio ambiente sobreleva o princípio da prevenção, como se colhe nesta passagem de José Carlos Barbosa Moreira:

*Destruída a rocha que embelezava a paisagem, o dano é irreparável e não há como pretender substituir aquilo que deixou de existir por uma compensação pecuniária. De modo que a tutela desse tipo de interesses tem de ser essencialmente, primariamente, de natureza preventiva. Ela tem que acudir antes que a ameaça se converta em realidade e só secundariamente, subsidiariamente, quando não for possível isto, então sim vamos pensar em uma espécie da ficha de consolação, que é a condenação pecuniária. Na verdade, o ideal é que se tutele preventivamente em todo este campo de interesses difusos e interesses coletivos.*²⁵

Ainda cabe lembrar que, na parte processual do novo Código de Defesa do

²⁵ MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ação popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”** - Temas de direito processual. São Paulo: Saraiva, 1977, p. 221.

Consumidor — arts. 81 a 104 —, *ad instar* o que ocorre na Lei 7.347/85, não foram indicados os requisitos formais a serem observados nas petições iniciais. Compreende-se que assim seja: tanto em um como em outro texto o Código de Processo Civil é a fonte subsidiária (Lei 8.078/90, art. 90; Lei 7.347/85, art. 19); logo, a questão da regularidade procedimental da peça vestibular, tanto nas ações de cunho cominatório/ressarcitório como nas de índole cautelar, é de ser resolvida a partir dos parâmetros estabelecidos no texto processual padrão, ou seja, o CPC, arts. 282, 286, 801. Sem prejuízo, naturalmente, da utilização de certas disposições específicas da ação civil pública (*v.g.*, a imposição de multa diária “*suficiente ou compatível*” — art. 11) ou previstas para as ações do Código de Defesa do Consumidor (de resto aplicáveis à ação civil pública — art. 117), como *v.g.*, certos atos constritivos tendentes à obtenção da tutela específica ou seu resultado prático equivalente (§ 5º do art. 84).

Outrossim, importante lembrar que, pela Lei 8.437, de 30.06.1992, a liminar, em ação civil pública, “*será concedida. quando cabível, após a audiência do representante judicial da pessoa jurídica de direito público. que deverá se pronunciar no prazo de 72 horas*” (art. 2º). O art. 4º dessa lei estabelece as condições em que o Presidente do Tribunal poderá “*suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar*” naquele tipo de ação, assim como na popular. A resolução sobre o pedido de suspensão é agravável (§ 3º do art. 40 dessa lei; § 1º do art. 12 da Lei 7.347/85) e por isso a jurisprudência tem rejeitado o uso do mandado de segurança para tal finalidade (RT 700/159; RSTJ 54/427). Importante o disposto nos § 8º e 9º daquele art. 40 cf. MP 2.180-35/2001:

As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original. A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal

Quanto à restrição à concessão de liminares contra atos do Poder Público, prevista no art. 1º, *caput.* dessa Lei 8.437/92, entendem Nery e Nery que:

é ineficaz e inócua, porque, se a situação de fato ensejar urgência na prestação jurisdicional, o juiz tem de conceder a liminar, haja ou não lei permitindo. Isto porque o sistema jurídico tem de encontrar mecanismos idôneos para que haja

*efetividade do direito ou de seu exercício, fazendo-o por meio das liminares Tour court, dos writs constitucionais e das medidas cautelares.*²⁶

Sem embargo, sobreveio a Medida Provisória 1.984-16, de 06.04.2.000, inserindo um parágrafo 5º ao art. 10 da citada Lei 8.437/92, desta vez para dispor que “*não será concebível medida liminar que defira compensação de créditos tributários ou previdenciários*” (depois, MP 2.180-35/2001). A propósito, escreve Marcelo Guerra Martins: “*É de pasmar que um ato tão autoritário tenha sido veiculado através de medida provisória. Se viesse através de lei já será absurdo, pois o choque com o art. 5º, XXXV, estaria flagrante*”. Na seqüência, citando doutrina e jurisprudência, aduz que:²⁷

os magistrados não devem se intimidar ou mesmo se impressionar com normas de discutível constitucionalidade que tentam extirpar o poder geral de cautela, uma vez que este é uma garantia, não do Poder Judiciário, mas dos jurisdicionados?

Saliente-se que, pelo Dec. Federal 2.839, de 06.11.1998, a Advocacia Geral da União e demais órgãos jurídicos federais devem ser comunicados em 48 horas quando do recebimento da intimação judicial “*que implique pagamento em decorrência de liminares em mandato de segurança, cautelares, ou antecipações de tutela*” (art. 4º).

4.1.3 - A tutela antecipatória

A antecipação dos efeitos da tutela (CPC, art. 273, conforme Lei 8.952/94) é de ser aplicada à ação civil pública, já que esta tramita pelo procedimento *comum*, sobretudo o ordinário, sendo-lhe subsidiário o Código de Processo Civil (art. 19 da Lei 7.347/85). Para tanto, hão que estar presentes os pressupostos específicos, que comportam: a) núcleo comum (prova inequívoca, conducente à verossimilhança da alegação —*caput*— e, mais, a não-irreversibilidade do provimento antecipado §2º); b) virtuais alternativas (receio de dano irreparável ou de difícil reparação, conduta processual reprovável do réu — incs. I e II). No ponto, preleciona Sérgio Ferraz:

Pense-se, por exemplo, em ação civil pública voltada à cessação de uma atividade de desmatamento de uma floresta de

²⁶ NERY JR, Nelson. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 604.

²⁷ MARTINS, Neide Câmara. **Considerações sobre o inquérito civil**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do sul. Porto Alegre, n. 27, 1992.

preservação permanente, na qual se busque, também, a imposição de uma obrigação de replantio. A execução desta, por força da tutela antecipada, gozará de uma feição de utilidade bem mais estável do que a tutela de efeitos idênticos, que se obtivesse por liminar (na própria ação civil pública ou em cautelar a ela conectada) ou em medida cautelar.²⁸

A seu turno, Lúcia Valle Figueiredo enfatiza a importância da tutela antecipatória na ação civil pública:

Deverá o magistrado, pela prova já trazida aos autos, no momento da concessão da tutela, estar convencido de que — ao que tudo indica — o autor tem razão e a procrastinação do feito ou sua delonga normal poderia pôr em risco o bem de vida pretendido — dano irreparável ou de difícil reparação. A irreparabilidade do dano na ação civil pública é manifesta e ofluid recovery não será suficiente a elidir o dano.²⁹

Aplicável que seja a antecipação dos efeitos da tutela no âmbito da ação civil pública, essa técnica processual, contudo, deverá ser empregada com a devida cautela e moderação, pelo fato de que aí não se está no plano da jurisdição singular, onde os contraditores agitam posições jurídicas individuais, e sim no plano da jurisdição *coletiva*, em que o autor da ação na verdade se apresenta como um representante adequado de certas massas de interesses (difusos, coletivos, individuais homogêneos), concernentes, pois, a segmentos mais ou menos expandidos ao interior da sociedade civil, donde os efeitos do julgado se projetarem, conforme o caso, *ultra partes* ou mesmo *erga omnes* (CDC, art. 103 e incisos, dc o art. 117; Lei 7.347/85, art. 16, redação da Lei 9.494/97).

No ponto, observa José Augusto Rodrigues Pinto:

É evidente que em termos de antecipação de tutela ou de medida cautelar, na área amplíssima dos interesses de alcance muito mais largo ou até impreciso em sua dimensão, deve o juiz cercar-se de prudência qualificada, pois os prejuízos insitos nas conseqüências enérgicas de seu deferimento se farão sentir muito mais seriamente quando implementadas no terreno infinitamente maior do coletivo e do difuso.³⁰

²⁸ FERRAZ, Sérgio. *Direito Ecológico, perspectivas e sugestões*. Revista da Consultoria Geral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 2, n. 4, 1978.

²⁹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Ação Civil Pública - coord. Edis Milaré*. São Paulo: RT, 1995, p. 21.

³⁰ PINTO, José Augusto Rodrigues. *Comentários as Ações do meio ambiente*: RT, 1998, p. 24.

A necessária ponderação acerca da inevitável expansão da eficácia da antecipação de tutela no campo dos interesses metaindividuais foi expressa pela Desembargadora Fátima Nancy Andrighi, ao decidir agravo tirado em ação civil pública voltada à declaração de nulidade de cláusula constante de contratos de *leasing*, quando aduziu: “*A peculiaridade de se tratar de demanda coletiva cria um óbice de grande escala para a antecipação da tutela, face ao alcance imensurável que terá*”.

Numa demonstração das vicissitudes que envolvem o manejo da antecipação dos efeitos da tutela, no campo dos interesses metaindividuais, Luiz Paulo da Silva Araújo Filho, embora concedendo sua aplicação conforme arts. 12 da LACP e 84 do CDC, entende, todavia, necessário um *discrimen* quando se trate de interesses individuais homogêneos, conforme a natureza do pedido formulado, admitindo tal antecipação;

*exclusivamente nos casos de cumprimento de obrigações de fazer ou não fazer, que reclamam uma tutela eminentemente preventiva, e quando é possível a formulação de decisões mandamentais completas quanto ao comportamento a ser assumido pelo réu, mas não se mostra cabível, em princípio, a antecipação da tutela em relação às pretensões pecuniárias, porque a verificação do “fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação” (art. 273, mc. 1, do CPC), com relação ao recebimento de dinheiro, exige comprovação individual e específica, e não admite a generalização característica das ações coletivas para a tutela de interesses individuais homogêneos.*³¹

4.2 – A integração dos órgãos responsáveis pela fiscalização e repressão ambiental

Durante a elaboração desta pesquisa, foram visitados diversos órgãos de proteção ambiental em toda a capital goiana, como: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA; Agência Goiana do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos; Batalhão de Polícia Militar Florestal – BPMFlo; Delegacia Estadual do Meio Ambiente – DEMA e Ministério Público; visando aferir o grau de integração entre esses órgãos no que se referi ao serviço de: fiscalização, repressão e promoção da ação civil pública.

³¹ FILHO, Luiz Paulo da Silva Araújo. **Ação Civil Pública Ambiental**. Revista Consulex, n. 12, 2000.

Foram colhidos dados no sentido de averiguar a utilização e praticidade da Ação Civil Pública na defesa do meio ambiente goiano.

As entrevistas foram realizadas diretamente com funcionários do setor, seção ou departamento responsável pelas ações descritas no parágrafo anterior, conforme perguntas e síntese das respostas adiante especificadas.

Pergunta 01. Quais os principais eventos que ocorrem em Goiás que contribuem com a degradação ambiental?

Dos eventos artificiais, que excluem a seca, queimadas involuntárias, o el nino etc., encontramos as queimadas e desmatamentos criminosos que geralmente envolvem fazendeiros da região, construções irregulares que ameaçam nascente dos rios, córregos e o patrimônio paisagístico goiano, este último constatado principalmente nas cidades históricas como Pirenópolis e Cidade de Goiás. Além da poluição causada por indústrias da região e pelo despejo de esgotos nos rios e córregos da região.

Pergunta 02. Quais os danos causados por esses eventos?

Geralmente, detectamos, no caso das queimadas, a extinção de diversas espécies vegetais e animais, que constituem a flora e fauna regional - cerrado goiano. As queimadas, ainda, provocam a migração dos animais de seu habitat para outro, o que faz com que os mesmos, atravessem rodovias da região, sendo muitas vezes, atropelados ou capturados.

Com relação à poluição dos rios e córregos, é indiscutível os malefícios ocorridos ao meio ambiente com a emissão de dejetos nas águas dos rios e córregos da região. Tais degradações causam morte de peixes, mau cheiro nas cidades, enchentes, disseminação de doenças e a impossibilidade do consumo da água sem tratamento e o desequilíbrio ambiental.

Ainda destacamos o assoreamento dos rios da região pelo desmatamento desordenado e até mesmo criminoso dos próprios fazendeiros da região.

Questão 03. Qual a política ambiental adotada em Goiás para coibir esses abusos ao meio ambiente?

A Política Regional de proteção ao meio ambiente possui os instrumentos capazes torná-la exequível. Estes instrumentos são os seguintes:

- a) os planos desenvolvidos à serem executados em conjunto pelos diversos órgão estaduais de controle, fiscalização e proteção do meio ambiente;
- b) a outorga de direitos de uso dos recursos naturais;
- c) a cobrança pelo uso desses recursos;
- d) o sistema de informação sobre os recursos naturais.

Os Planos de proteção aos recursos naturais do Estado, são planos diretores cujo objetivo é fundamental para orientar a implantação da Política Nacional de Recursos Naturais - PNRN, bem como gerenciamento dos recursos hídricos. Os Planos de Recursos Hídricos se caracterizam por serem planos de longo termo. O Plano deverá ter o seguinte conteúdo mínimo:

- a) diagnóstico da situação atual dos recursos hídricos e naturais;
- b) análise das alternativas de crescimento demográfico, de evolução das atividades produtivas e da modificação dos padrões de ocupação do solo;
- c) balanço entre disponibilidades e demandas futuras dos recursos hídricos, quantidade e qualidade, com identificação de conflitos potenciais;
- d) metas de racionalização de uso, aumento da quantidade e melhoria da qualidade dos recursos hídricos disponíveis;
- e) conscientização e treinamento de produtores rurais, pecuaristas e pescadores de toda a região intuito de fiscalizar e localizar no território goiano áreas onde estejam ocorrendo desníveis ecológicos;

f) medidas a serem tomadas, programas a serem desenvolvidos e projetos a serem implantados, para o atendimento de metas previstas;

g) prioridades para outorga de direitos de uso de recursos hídricos;

h) diretrizes e critérios para a cobrança pelo uso dos recursos naturais e ecológicos;

i) propostas para a criação de áreas sujeitas à restrição de uso com vistas à proteção dos recursos naturais e ecológicos.

Questão 04. Neste contexto, de biodegradação e de políticas cada vez mais humanitárias, voltadas à conscientização ao invés da repressão, onde se enquadra a ação civil pública neste contexto. E qual a sua utilização, hoje, no Estado de Goiás?

A Ação Civil Pública Ambiental é utilizada, no contexto goiano, por determinação exclusiva do Ministério Público, que com a colaboração de seu departamento exclusivo de tutela ambiental, a promove segundo a gravidade e necessidade de sua promoção.

No caso de Goiás, com relação aos demais Estados, estamos relativamente a par de igualdade com a sua movimentação. É claro, que em regiões mais desenvolvidas como o sudeste e o sul do país a sua utilização é mais constante do que casual, como ocorre em Goiás. Hoje, podemos afirmar que detemos um controle administrativo maior que judicial dos incidentes ambientais em todo o nosso território.

Questão 05. Os órgãos de fiscalização e repressão ambiental encaminham documentos informando sobre a autuação nas áreas de suas atribuições para que o Ministério Público ou outros co-legitimados possam promover a ação civil pública?

Sim, são encaminhados. No caso do BPMFlo até o ano passado as autuações administrativas eram encaminhadas via IBAMA, sendo que muitos documentos ou eram extraviados ou demoravam a chegar ao Ministério Público, sendo que a partir desse ano as autuações são encaminhadas diretamente ao referido órgão tornando mais efetiva a sua atuação. Da mesma forma ocorre com os demais órgãos.

Finalizando a pesquisa, através de entrevistas, constata-se pelas respostas apresentadas com exatidão que a ação civil pública ambiental é um instrumento institucional importantíssimo para a proteção, tutela e recuperação do meio ambiente goiano, e que a integração dos órgãos ambientais é de suma importância para que o infrator da Lei Ambiental seja sancionado penal, civil e administrativamente. Para que mantendo o equilíbrio ambiental se tenha uma melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

4.3 – A ação principal e a ação cautelar

A tutela cautelar dos interesses difusos é assegurada pela ação cautelar, propriamente dita, prevê a possibilidade de concessão de mandado liminar, “com ou sem justificação prévia”, no art. 12 da Lei nº 7.347/85.

Sobre a tutela cautelar, *in genere*, é vasta a bibliografia processual civil, cabendo, neste passo, apenas reafirmar os seus fundamentos: a) compreende, segundo a prestigiada classificação de Galeno Lacerda, as cautelares “*jurisdicionais*” isto é, onde se pode falar do trinômio ação-lide-sentença, e as cautelares “*administrativas*”, isto é, *sem lide* ou *fora dela*, compreendendo as “*voluntárias*” e as concessíveis *ex officio*; b) as cautelares propriamente ditas, ou “*jurisdicionais*”, pressupõem o binômio *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, isto é, o juízo que se faz acerca do que vem declarado pelo requerente é de *probabilidade*, e não de certeza ou fundada convicção, até porque tais medidas são sujeitas à revogação ou modificação “*a qualquer tempo*” (CPC, art. 807).

Por outras palavras, é como se o juiz adiantasse uma certa credibilidade às alegações do autor, raciocinando por um critério de plausibilidade; dá a tutela de urgência, na convicção de que, se o fizer a final, o provimento poderá não mais ter utilidade, ante a modificação dos fatos ou a consumação do evento temido. Como diz Pontes de Miranda, a cautela é concedida pelo receio;

*em se considerar que algo mau vai ocorrer, ou é provável que ocorra. A probabilidade é elemento necessário; não se pode recear o que não é possível, nem mesmo o que dificilmente aconteceria. O grau do provável é examinado pelo juiz, mas se ele mesmo tem dúvida, deve deferir o pedido de medida cautelar.*³²

³² MIRANDA, Pontes de. *Princípios de Direito Processual Civil.*: RT, 1978, p. 135.

É nesse sentido que alguns autores falam que a tutela cautelar “*antecipa*” o provimento pedido *principal ao passo* que outros põem a tônica no desiderato de assegurar a utilidade ou a eficácia prática daquele provimento. Na verdade, cremos que esses subsídios se completam e servem para aclarar o contexto em que se desenvolvem as ações cautelares. Conforme seja a espécie, o CPC receita medidas cautelares “*nominadas*” (ex.: busca e apreensão, arresto, produção antecipada de prova) ou “*inominadas*”, a saber, concessíveis ao prudente arbítrio do juiz, no que se convencionou chamar “*poder geral de cautela*” — art. 798 do CPC; por fim, identifica-se o caráter de “*conexão instrumental*” entre a instância cautelar e a dita “*principal*”, circunstância essa que nem sempre ocorre, como se dá com as cautelares do tipo “*satisfativo*” (ex.: busca e apreensões de menores, efetivamente obtidas com o mandado liminar, exibição de documentos, cumpridamente concretizado com o atendimento, pelo requerido, do mandado judicial).

4.3.1 - Distinção entre “medida cautelar” e “processo cautelar”

Medida cautelar é espécie, de que “*processo cautelar*” é gênero, ou seja, “*medidas*” (= providências) de ordem cautelar são geralmente concedidas no seu instrumento ou veículo precípua, que é o processo cautelar. Mas “*medidas cautelares*” existem que podem ser pedidas em outros processos, que não o cautelar (v.g.: a liminar no mandado de segurança, que é um processo de conhecimento, com um rito sumário; o arresto, o seqüestro, medidas cautelares próprias do processo de execução; o embargo liminar, na nunciação de obra nova — CPC. art. 973 — ação inserida nos procedimentos especiais de jurisdição contenciosa) etc. Isso sem falar nas medidas cautelares de cunho administrativo, em que sequer há uma “*lide cautelar*”, sendo a atividade jurisdicional de caráter meramente homologatório, ou preventivo, como se dá nas vistorias *ad perpetuam rei memoriam*, nas notificações, nos protestos.

Quanto ao processo cautelar, não há mais dúvida acerca de sua autonomia frente aos outros tipos de relação processual (de conhecimento, de execução), em que pese a posição de Carnelutti, em certa fase, reconhecendo que a cautela seria uma variante do conhecimento ou da execução. Mas, dizem A. P. Grinover, Cândido R. Dinamarco e Antônio Carlos A. Cintra;

*a maioria vislumbra na prevenção um terceiro escopo do processo, ao lado do conhecimento e da execução. A ação cautelar, embora instrumental com relação à denominada ação principal, não se pode considerar mero acessório, porque existe autonomamente, quando ainda não se sabe se o direito acautelado existe.*³³

Por outro lado, não há confundir “*liminar*” com “*cautelar*”. Este último é *tipo* de processo, a que o Código de Processo Civil destina um livro específico (III), tendo por pressuposto a tutela urgente (ainda que provisória) de uma situação emergencial envolvendo coisa, pessoa ou situação jurídica. A “*liminar*”, em certos casos, pode se apresentar sob calor de antecipação de tutela, incidente ao início da lide, como o nome ao indica, podendo apresentar índole executiva, como se dá nas liminares em mandado de segurança e nas possessórias.

A Lei 8.952/94 veio inserir, no bojo do processo de conhecimento a possibilidade da “*tutela antecipada*” (CPC, art. 273 e parágrafos), onde se dá uma sorte de “*adiantamento*” dos efeitos da tutela pretendida *principal*, se presente prova inequívoca do fundado temor de dano ou conduta protelatória do réu, tudo conduzindo a uma cognição por verossimilhança.

A aplicação subsidiária do Código de Processo Civil é expressamente prevista no art. 19 da Lei 7.347/85, de sorte que essa antecipação de tutela será perfeitamente utilizável no campo da ação civil pública, suprindo o que se faz, de maneira pouco satisfatória, pelas cautelares inominadas. No ponto, Hugo Nigro Mazzilli:

*Sendo relevante o fundamento da demanda e justificado o receio de ineficácia do provimento final, a pedido da parte, o juiz pode antecipar a tutela: a) sob forma de mandado liminar; ou b) após justificação prévia, citado o réu. Em ambos os casos, até mesmo de ofício, pode o juiz impor multa diária, desde que suficiente ou compatível com a obrigação, fixando-se prazo razoável para cumprimento do preceito.*³⁴

A seu turno, Sérgio Ferraz sustenta que, com a utilização da tutela antecipada (CPC, art. 273),

³³ GILBERTO, Araújo José. **Medidas Cautelares**. Revista consulex, ed. Consulex, n. 27, 2001.

³⁴ MAZZILLI, Hugo Nigro. **Pontos controversos. Sobre o inquérito civil. Ação Civil Pública: coord. Edis Milaré**. São Paulo: RT, 2001.

podem ser adotadas providências bem mais consistentes do que aquelas ensejadas por uma decisão cautelar (desde que não se atinja o nível da irreversibilidade). Pense-se, por exemplo, em ação civil pública voltada à cessação de uma atividade de desmatamento de uma floresta de preservação permanente, na qual se busque, também, a imposição de uma obrigação de replantio. A execução desta, por força da tutela antecipada, gozará de uma feição de utilidade bem mais estável do que a tutela de efeitos idênticos, que se obtivesse por liminar (na própria ação civil pública ou em cautelar a ela conectada) ou em medida cautelar.³⁵

Verdade que se pode objetar que na ação civil pública se obrigam bens, interesses e valores indisponíveis (meio ambiente, patrimônio público), de sorte que a hipótese de antecipação de tutela com base em defesa meramente formal, inconsistente (CPC, art. 273, LI), poderia encontrar óbice nos arts. 302, 1, e 351 do CPC. Todavia, ainda uma vez se deve ter presente que, no plano da ação civil pública o raciocínio do operador do Direito deve se pautar, primordialmente, pela imperiosidade de uma efetiva tutela ao interesse metaindividual objetivado, de sorte que, em princípio, ainda nessa hipótese pode ser cabível a antecipação da tutela (pense-se, v.g., na ação fundada em ato de improbidade administrativa — Lei 8429/192, art. 16).

Lúcia Valle Figueiredo, inclinando-se, em princípio, pela aplicabilidade da tutela antecipada na ação civil pública, enfatiza o prudente arbítrio na aplicação desse instituto:

Deverá o magistrado pela prova já trazida aos autos, no momento da concessão da tutela, estar convencido de que, ao que tudo indica, o autor tem razão e a procrastinação do feito ou sua delonga normal poderia pôr em risco o bem de vida pretendido dano irreparável ou de difícil reparação. A irreparabilidade do dano na ação civil pública é manifesta, na hipótese de procedência da ação. A volta ao statu quo ante é praticamente impossível e o fluid recovery não será suficiente a elidir o dano. Mister também salientar que os valores envolvidos na ação civil pública têm abrigo constitucional. A lesão a ditos valores será sempre irreparável (danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valores histórico, turístico e paisagístico).³⁶

A antecipação dos efeitos da tutela (CPC, arts. 273, 461) tornou-se difícil, senão

³⁵ FERRAZ, Sérgio. *Direito Ecológico, perspectivas e sugestões*. Revista da Consultoria Geral do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 2, n. 4, 1972, p. 244.

remota, no âmbito das ações civis públicas, porque a Medida Provisória 1.570/97, depois convertida na Lei 9.494, de 10.09.1997, trouxe para o âmbito dessas ações o regime processual diferenciado que obstaculiza a concessão de liminares e a própria execução, nos mandados de segurança, ações populares, enfim, nas ações em que o Poder Público sói figurar no pólo passivo (art. 1º dessa Lei). Minimamente, esse texto legal deixa malferido o princípio da igualdade entre as partes (CPC, art. 125, 1). corolário da garantia constitucional da isonomia (CF, art. 5º, *caput*), na medida em que afasta a aplicação, em face do Poder Público, do regime de tutela antecipada (CPC, arts. 273, 461), desse modo acarretando tratamento processual discriminatório em prol da Fazenda Pública. No ponto, escreve José Marcelo Menezes Vigliar:

O Executivo quase conseguiu o que pretendia: não engessou a parcela de poder que cabe ao Judiciário, proibindo o seu exercício; retirou o poder que o Legislativo concederá ao Judiciário, complicando de tal forma a concessão da tutela antecipada que em muitas hipóteses não será sequer pleiteada³⁷.

Na seqüência, a Medida Provisória 1984, de 16.04.2000 viria alterar vários textos federais, inclusive inserindo parágrafos ao art. 4º da Lei 8.437/92, disciplinando a questão das liminares em face do Poder Público, cabendo ressaltar os §§ 8º e 9º na redação da MP 2.180-35, de 24.08.2001:

As liminares cujo objeto seja idêntico poderão ser suspensas em uma única decisão, podendo o Presidente do Tribunal estender os efeitos da suspensão a liminares supervenientes, mediante simples aditamento do pedido original. A suspensão deferida pelo Presidente do Tribunal vigorará até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação principal.

Como se sabe, a constitucionalidade de dispositivos advindos no bojo de medidas provisórias, buscando restringir ou vedar a tutela cautelar, a antecipatófla, ou a concessão de liminares em ações movidas em face do Poder Público, tem sido bastante questionada, relatando Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes que, em face daquela MP 1.570/97, o Presidente da República propôs a ADCon 4-6, DF, rel. Mi Sydney Sanches:

³⁶ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Ação Civil Pública - coord. Edis Milaré*. São Paulo: RT, 2001, p. 34.

tendo o STF deferido a medida liminar com efeitos erga omnes, para o fim de cassar todas as tutelas antecipadas deferidas contra a Fazenda com base na inconstitucionalidade do dispositivo legal (DiU 2 1.05. 1999). Na seqüência, aduzem os autores: "A nosso ver, seria preferível escolher uma das seguintes alternativas: ou se entende incabível a concessão da tutela antecipada na ação, ou se permite sua suspensão pelo Presidente do Tribunal ad quem. O que não parece adequado~ que se possa obter a antecipação de tutela mas não esteja ela sujeita ao pedido de suspensão pelo Poder Público. Resta aguardar uma maior sedimentação da jurisprudência na matéria.

Apesar do endereçamento restrito de dispositivos processuais desse gênero, trazidos em medidas provisórias, Ada Pellegrini Grinover observa que seu conteúdo;

transcende o âmbito dos processos coletivos e deve ser examinado em conjunto com outras normas que limitam a regra geral do art. 273 do CPC. Mas o certo é que nessa matéria, assim como em outros temas (v.g., a ação rescisória), fica violentamente atacado o princípio constitucional da isonomia, de que a igualdade processual é reflexo.³⁸

4.4 – Execução das penas imputadas aos danos ambientais e sua reparação

4.4.1 – Responsabilidade civil e penal

A palavra "responsabilidade" vem do latim *respondere*, que significa segurança ou garantia de restituição ou compensação. Significa, pois, restituição, ressarcimento.

O fundamento da responsabilidade civil e penal é praticamente o mesmo. As condições em que surgem é que são diferentes, pois uma é mais exigente do que a outra, quanto ao aperfeiçoamento dos requisitos que devem coincidir para se efetivar.

A responsabilidade penal pressupõe uma turbação social, determinada pela violação da norma penal. O agente infringe uma norma de direito público. O interesse lesado é da

³⁷ VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **A incompatibilidade e conseqüente inconstitucionalidade da disciplina dos limites subjetivos da coisa julgada para as demandas coletivas.** Tese aprovada no II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo. Boletim Informativo ESMP, n. 8, 1997.

³⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A problemática dos interesses difusos.** São Paulo: Max Limonad, 1984, p. 67.

sociedade. Na responsabilidade civil, o interesse lesado é privado. O prejudicado pode, ou não, pleitear reparação.

A diferença entre a responsabilidade civil e a responsabilidade penal é a distinção entre o direito civil e o direito penal. Na responsabilidade civil não se verifica se o ato que causou dano ao particular ameaça, ou não, a ordem social. Desimporta que a pessoa compelida à reparação seja, ou não, moralmente responsável.

A responsabilidade penal envolve dano que atinge a paz social, embora, muitas vezes, atinja um só indivíduo. Esta responsabilidade é intransferível, respondendo o réu com a privação de sua liberdade. Ao Estado incumbe reprimir o crime e deve arcar com o ônus da prova.

Na responsabilidade civil não é o réu, mas a vítima que, em muitos casos, tem de enfrentar entidades como empresas multinacionais e o próprio Estado.

No cível qualquer ação ou omissão pode gerar a responsabilidade civil, desde que haja violação de direito ou prejuízo de outrem. No crime há a presença da tipicidade: é necessário que haja perfeita adequação do fato concreto ou tipo penal.

A culpabilidade é mais ampla no cível, na esfera criminal nem toda culpa resulta na condenação do réu.

A questão da imputabilidade também é tratada de forma diferente. Há regras no cível que divergem das do crime.

A responsabilidade civil envolve o dano, o prejuízo, o desfalque, o desequilíbrio ou descompensação do patrimônio de alguém.

A responsabilidade que denominaremos civil, ainda que o termo se preste a alguma ambigüidade, para distingui-la dos aspectos precedentemente indicados, é referente aqui à ordem patrimonial. Um caso de responsabilidade civil supõe, antes de

*tudo, um equilíbrio econômico a ser restabelecido entre dois patrimônios.*³⁹

Quando coincidem, a responsabilidade civil e a responsabilidade penal proporcionam as respectivas ações, isto é, as formas de se fazerem efetivas: Uma exercível pela vítima; outra pela sociedade; uma tendente à reparação; outra à punição.

4.4.2 – Responsabilidade subjetiva e objetiva

A responsabilidade é subjetiva quando se esteia na idéia de culpa. Não havendo culpa, não há responsabilidade. Para a teoria da culpa ou subjetiva, o pressuposto para a reparação do dano é a prova da culpa.

Entretanto, a teoria objetiva ou do risco, impõe reparação para danos cometidos sem culpa. Todo dano é indenizável, devendo ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade independentemente de culpa. Não se exige prova de culpa do agente para que seja obrigado a reparar o dano. Em alguns, ela é presumida pela lei. Em outros, é de todo prescindível. Na legislação brasileira, a responsabilidade subjetiva subsiste como regra necessária, sem prejuízo da adoção da responsabilidade objetiva.

Para Caio Mário a responsabilidade objetiva não substitui a subjetiva, mas fica circunscrita aos seus justos limites.

A regra geral, que deve presidir à responsabilidade civil, é a sua fundamentação na idéia de culpa; mas, sendo insuficiente esta para atender às imposições do progresso, cumpre ao legislador fixar especialmente os casos em que deverá ocorrer a obrigação de reparar, independentemente daquela noção. Não será sempre que a reparação do dano se abstrairá do conceito de culpa, porém quando o autorizar a ordem jurídica positiva. É neste sentido que os sistemas modernos se encaminham, como, por exemplo, o italiano, reconhecendo em casos particulares e em matéria especial a responsabilidade objetiva, mas conservando o princípio tradicional da imputabilidade do fato lesivo. Insurgir-se contra a idéia tradicional da culpa é criar uma dogmática desafinada de

³⁹ Idem.

*todos os sistemas jurídicos. Ficar somente com ela é enterrar o progresso.*⁴⁰

No ponto, Fernando Noronha em brilhante artigo sobre responsabilidade civil, divide-a em responsabilidade civil (*stricto sensu*) e responsabilidade negocial. Para o autor a responsabilidade negocial é a responsabilidade civil conseqüente do inadimplemento de obrigações negociais; enquanto que a responsabilidade civil *stricto sensu* visa reparação de danos causados a pessoas não envolvidas no negócio jurídico, ou por violação de direitos gerais. É obrigação de reparar danos resultantes do dever geral de *neminem laedere* (não lesar ninguém). Classifica a responsabilidade civil em sentido estrito subjetiva e objetiva; e responsabilidade negocial subjetiva e objetiva.⁴¹

Responsabilidade civil em sentido estrito subjetiva, ou culposa, é também chamada de responsabilidade por atos ilícitos ou aquilina, sendo dela que se trata no art. 159 do Código Civil. Consiste em reparar danos resultantes de violação intencional. Tanto no âmbito das obrigações negociais como na responsabilidade em sentido estrito, a violação intencional de direitos alheios caracteriza o dolo.

O dolo é importante no direito penal já que em regra a mera culpa não é punível. No direito civil desimporta se na ação havia dolo ou culpa. Isto só não é assim em duas hipóteses: primeiro quando se trata de reparar danos morais em que o juiz ao fixar o *quantum* deve considerar, entre outros fatores, a intensidade do dolo e grau de culpa do responsável, conforme os casos em que não basta mera culpa para gerar indenização, mas também dolo ou culpa grave.

A responsabilidade civil objetiva ou de risco, seja negocial, seja civil em sentido estrito, é obrigação de reparar determinados danos, acontecidos durante atividades realizadas no interesse ou sob o controle de alguém, que por isso será responsável independente de agir ou não com culpa.

⁴⁰ MARIO, Caio. **Institutos da responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 19.

⁴¹ *Idem*.

Aqui a base é o risco que o responsável criou, ou quando ocorre na sua esfera de atuação.

A responsabilidade objetiva visa, sobretudo, a reparação de danos resultantes de dependentes e do exercício de atividades perigosas, mas atualmente já vai se estendendo a danos ocasionados por bens de consumo e a danos resultantes da poluição ambiental.

4.4.3 – Responsabilidade contratual e extracontratual

No que tange a responsabilidade contratual e extracontratual, os estudiosos do direito dividem-se entre os adeptos da teoria dualista e os adeptos da teoria monista. Os defensores desta fazem duras críticas à dualidade de tratamento da responsabilidade. Entendem pouco importar os aspectos sobre os quais se apresente a responsabilidade civil no cenário jurídico, pois uniformes são seus efeitos. A teoria dualista, ou clássica, mesmo concordando que as soluções são idênticas para a responsabilidade contratual e extracontratual, faz a diferenciação. Esta última predomina na doutrina e, inclusive, na nossa legislação.

O Código Civil distinguiu as duas espécies de responsabilidade, disciplinando genericamente a responsabilidade extracontratual nos arts. 159 e 160 e 1.518 e seguintes e a contratual nos arts. 956 e seguintes e 1.056 e seguintes, omitindo qualquer referência diferenciadora.

Com efeito, quando a responsabilidade não deriva de contrato, diz-se que ela é extracontratual. Neste caso, aplica-se o disposto no art. 159 do Código Civil. Todo aquele que causa dano a outrem, por culpa em sentido estrito ou dolo, fica obrigado a repará-lo. É a responsabilidade derivada de ilícito extracontratual, também chamada aquilina.

Na responsabilidade contratual existe uma convenção prévia entre as partes, que não é cumprida. Na responsabilidade extracontratual, o agente infringe um dever legal; na contratual descumpre o avençado, tornando-se inadimplente. Na responsabilidade extracontratual não há vínculo entre a vítima e o causador do dano.

Carlos Roberto Gonçalves faz distinção entre a responsabilidade contratual e a extracontratual, com enfoque nos aspectos práticos. A primeira diz respeito ao ônus da prova.

Se a responsabilidade é contratual, o credor só está obrigado a demonstrar que a prestação foi descumprida. O devedor só não será condenado a reparar o dano se provar a ocorrência de alguma das excludentes admitidas na lei: culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior. Incumbe-lhe, pois, o onus probandi. No entanto, se a responsabilidade for extracontratual, a do art. 159 (um atropelamento, por exemplo), o autor da ação é que fica com o ônus de provar que o fato se deu por culpa do agente (motorista).⁴²

Outra diferença é estabelecida quanto às fontes:

Enquanto a contratual tem a sua origem na convenção, a extracontratual a tem na inobservância do dever genérico de não lesar de não causar dano a ninguém (neminem laedere), estatuído no art. 159 do Código Civil.

No que refere à gradação da culpa, diz o autor que na responsabilidade extracontratual a falta é apurada de uma maneira bem mais rigorosa do que nos casos de responsabilidade contratual, em que a intensidade varia de caso para caso.

Finalmente, diferencia as responsabilidades quanto à capacidade do agente causador do dano, citando Josserand que considera.

A capacidade jurídica bem mais restrita na responsabilidade contratual do que na derivada de atos ilícitos, pois estes podem se perpetrar por amentais e por menores e podem gerar o dano indenizável, ao passo que somente as pessoas plenamente capazes são suscetíveis de celebrar convenções válidas.⁴³

⁴² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Funções da Responsabilidade Civil Objetiva**. Curitiba: Juruá, 1993, p. 177.

⁴³ Idem.

4.4.4 – Responsabilidade por ato próprio, por ato de outrem e pelo fato de coisas ou animais

Há responsabilidade por ato próprio ou pessoal, quando alguém com sua atuação pratica fato causando dano a outrem. Aqui a conduta pode ser dolosa, culposa ou ainda ilícita, nos casos excepcionais em que gere responsabilidade civil.

A responsabilidade por fato de outrem ocorre quando alguém responde por atos de pessoas que são suas dependentes como, por exemplo, representantes, auxiliares, substitutos, ou que estejam sob sua vigilância como filhos, alunos, hóspedes.

Tem-se responsabilidade por fatos de coisas ou de animais quando alguém responde pelos danos causados por animais ou resultantes de máquinas, aparelhos, produtos e ruína de construções. Esta responsabilidade geralmente é objetiva. Hoje em dia tem especial destaque a responsabilidade por produtos e serviços defeituosos, prevista no CDC (art. 12 e 14), e a resultante de poluição ambiental (Lei 6.938/81, art. 14, § 1º).

4.4.5 – Pressupostos da responsabilidade civil

A obrigação de indenizar pressupõe determinados requisitos. No âmbito civil pode-se destacar os seguintes: a) que o ato ou fato praticado seja antijurídico; b) que possa ser imputado a alguém; c) que resulte dano; d) que o dano possa ser juridicamente considerado como causado pelo ato ou fato praticado.

4.4.5.1 - Antijuridicidade

A antijuridicidade é um dado de natureza objetiva. Há antijuridicidade quando um ato ou um fato ofende direito alheio de modo contrário ao direito independentemente de qualquer juízo de censura que porventura também possa estar presente e ser referido a alguém. Este fato antijurídico, primeiro pressuposto da obrigação de indenizar, será, de regra, um ato

humano, culposo ou não, mas também poderá ser um fato natural, que ofenda direitos de outrem, de forma reprovada pelo ordenamento jurídico.

Na responsabilidade civil subjetiva o fato gerador será sempre um ato ilícito, isto é, uma conduta humana, uma ação ou omissão determinada voluntariamente pela pessoa, ou que esta, pelo menos, poderia controlar, se fosse mais cuidadosa.

Na responsabilidade civil objetiva o fato gerador poderá ser tanto uma conduta humana, como um fenômeno natural. A conduta humana aqui visada é considerada independente de qualquer idéia de culpa.

4.4.5.2 – Nexo de imputação

Nexo de imputação é o fundamento ou a razão de ser da atribuição da responsabilidade a uma determinada pessoa, pelos danos ocasionados ao patrimônio ou à pessoa de outra.

Na responsabilidade subjetiva o fundamento de tal imputação é uma atuação culposa: a violação do direito (antijuridicidade) é imputada ao agente a título de dolo ou culpa.

Na responsabilidade objetiva o fundamento da imputação é diverso, é uma idéia de risco criado: quem exerce atividade que pode por em perigo pessoas e bens alheios, da mesma forma que aufere benefícios daí resultantes, também deve suportar os prejuízos, independentemente de ter ou não agido com culpa.

Na responsabilidade subjetiva em casos especiais não é o lesado quem tem o ônus da prova do dolo, ou da negligência, imprudência e imperícia do agente: tais casos são os de presunção *juris tantum* de culpa do agente, em que este, para se liberar, tem de demonstrar que agiu com todos os cuidados que seriam exigíveis, embora sem ter necessidade de provar que o fato se deveu a caso fortuito ou de força maior.

Os casos ditos de presunção *juris et de jure* de culpa são de responsabilidade objetiva, já que não é possível fazer prova de inexistência de culpa.

4.4.5.3 - Dano

Dano é o prejuízo sofrido por alguém, em consequência da violação de um seu direito. Classifica-se o dano da seguinte forma: dano patrimonial e moral (ou extrapatrimonial); material e pessoal; direto e indireto.

É dano patrimonial o prejuízo de natureza econômica, o dano diretamente suscetível de avaliação pecuniária. É moral aquele dano que não afeta o patrimônio, consistindo em dores físicas ou sofrimentos psíquicos, resultantes da violação de direitos da personalidade.

A reparação do dano extrapatrimonial não consiste propriamente numa indenização, mas numa compensação, que permita ao ofendido obter outras satisfações, que sirvam de lenitivo para o mal experimentado.

Fala-se em dano pessoal, ou à pessoa, quando é afetada a integridade físico-psíquica do lesado; fala-se em dano material, quando se atingem bens ou coisas do mundo externo.

Dano direto é aquele que é feito imediato do ato lesivo, indireto é aquele em que o fato, não tendo provocado ele mesmo o dano, desencadeia outra condição que diretamente o suscite.

4.4.5.4 – Responsabilidade civil ambiental

Com as modernas técnicas e os equipamentos sofisticados disponíveis, não mais se justifica a degradação ambiental além dos limites necessários ao funcionamento da atividade ou do empreendimento. Em pleno limiar do século XXI não se pode admitir o crescimento econômico à custa da depredação desenfreada do meio ambiente.

A prevenção, a reparação e a repressão são as três esferas básicas de atuação do direito ambiental. A prevenção volta-se para o momento anterior ao dano, enquanto a reparação e a repressão cuidam de dano já causado.

A reparação ambiental ocorre através das normas de responsabilidade civil. Para realizar este estudo, necessário verificar o dano ambiental.

Num primeiro momento, considera-se dano qualquer evento lesivo ao interesse alheio. De forma geral, considera-se dano a diminuição de um bem jurídico, ou seja, de qualquer bem reconhecido e protegido pela Constituição e pela Lei.

Consoante já referido inicialmente, todo dano que resulte de ato ilícito (por ação ou omissão voluntária, negligência, imprudência ou imperícia) é passível de ressarcimento (art. 159 do Código Civil), sustentando-se, em doutrina, a equiparação do fato danoso com o ato ilícito ou ilegal. Com as transformações decorrentes do progresso científico, industrial, tecnológico, da explosão demográfica, com novas exigências sociais, econômicas, urbanísticas, ambientais, observa-se a mudança da doutrina, que hoje, nega a equiparação do fato danoso com o ato ilícito. Hoje o fenômeno danoso pode originar tanto de ato ilícito como de ato lícito.

O dano ambiental é a lesão aos recursos ambientais - segundo a Lei nº 6.938/81, no art. 3º, V, são "*a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna e a flora*" – com conseqüente degradação do equilíbrio ecológico.

4.4.5.5 – Características do dano ambiental

O dano ambiental tem características próprias que orientam o tratamento de ordens jurídicas.

4.4.5.6 – Pulverização de vítimas

A primeira característica é a pulverização de vítimas. O dano ambiental afeta, necessariamente, uma pluralidade difusa de vítimas, mesmo quando certos aspectos particulares de sua danosidade atingem individualmente determinadas pessoas. Difere, pois, do que se chama de dano tradicional, onde a regra é a lesão a uma determinada pessoa ou um grupo.

A Lei nº 6.938/81, prevê expressamente duas modalidades de dano (art. 14, § 1º), o dano ambiental público e o dano ambiental privado. No primeiro caso, a indenização, quando reclamada, destina-se a um fundo (Lei nº 7.347/85, art. 13) para a reconstituição dos bens lesados. No segundo, a indenização destina-se a recompor o patrimônio da(s) vítima(s).

4.4.5.7 – Difícil reparação

Outra característica do dano ambiental é a difícil reparação. Na grande maioria dos casos de dano ambiental a reparação ao *status quo ante* é quase impossível e a mera reparação pecuniária é sempre insuficiente e incapaz de recompor o dano. No ponto, pertinente a reflexão de Fábio Feldmann:

*É essa – a prevenção – a ótica que orienta todo o direito ambiental. Não podem a humanidade e o próprio Direito contentar-se em reparar e reprimir o dano ambiental. A degradação ambiental, como regra, é irreparável. Como reparar o desaparecimento de uma espécie? Como trazer de volta uma floresta de séculos que sucumbiu sob a violência do corte raso? Como purificar um lençol freático contaminado por agrotóxicos?*⁴⁴

Não há dúvidas que nesta matéria a melhor solução é a prevenção.

⁴⁴ FELDMANN, Fábio José. *Ação Civil Pública* - coord. Edis Milaré. São Paulo: RT, 1995, p. 332.

4.4.5.8 – Difícil valoração

Por fim, o dano ambiental é de difícil valoração. Esta característica é corolário da anterior, na medida em que há dificuldade em se estabelecer parâmetros econômicos de reparação. Nem sempre é possível fazer o cálculo do dano do ambiente. Além dos danos de ordem material, com o advento da Lei nº 8.884/94, art. 88, pode-se cobrar danos morais coletivos, através de ações de responsabilidade civil em matéria de tutela de interesses transindividuais.

Essa inovação legal, que permite indenizar moralmente o dano ambiental, demonstra a dificuldade na avaliação criteriosa dos danos de ordem moral e patrimonial oriundos de um mesmo fato.

4.4.5.9 – Reparação do dano ambiental

A Lei nº 7.347/85 (arts. 3º, 11 e 13) determina que a ação civil pública pode ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer; na ação que tenha por objeto obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor; havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou Conselhos Estaduais.

Duas, portanto, são as principais formas de reparação do dano ambiental: a) o retorno ao *status quo ante* e b) a indenização em dinheiro.

A primeira modalidade sempre deve ser tentada independentemente de ser mais onerosa que a segunda. A reversibilidade ao estado anterior ao dano se faz imperiosa, apesar de nem sempre ser possível. Mais do que nunca, nos últimos anos, a poluição do meio ambiente, como fator negativo de veloz e tumultuoso progresso vem assumindo dimensões

enormes, já alarmantes e preocupantes, o que impõe a imprescindibilidade, na medida do possível, de recomposição de todo e qualquer dano.

A indenização em dinheiro, apesar de ser um modo de punir o causador do dano é uma tentativa, econômica, de recomposição ambiental, não consegue reparar o prejuízo ecológico. "*Não basta indenizar, mas fazer cessar a causa do mal, pois um carrinho de dinheiro não substitui o sono recuperador, a saúde dos brônquios, ou a boa formação do feto*".

Nas duas formas de reparação o legislador busca impor um custo ao poluidor para, assim, atingir três objetivos: (a) dar uma resposta aos danos sofridos pela vítima, seja indivíduo ou coletividade, (b) evitar reiteração do comportamento do poluidor e (c) dar exemplo para terceiros.

Helita Barreira Custódio, classifica o dano ressarcível da seguinte forma: patrimonial e não patrimonial. O dano patrimonial ou material (também chamado dano econômico) é aquele que causa diminuição no patrimônio ou ofende interesse econômico. O dano não patrimonial ou dano moral é aquele que se refere a bens de ordem puramente moral, como a honra, a liberdade, a profissão, o respeito aos mortos. O dano moral, fundamentado em legítimo interesse moral, assume, nos dias de hoje, particular importância, notadamente diante das questões de ordem ambiental e cultural. Os notórios fenômenos da poluição ambiental ocasionam a degradação da qualidade de vida do meio ambiente, com reflexos direta e indiretamente prejudiciais à vida, à saúde, à segurança, ao trabalho, ao sossego e ao bem estar da pessoa humana individual, social ou coletivamente considerada.⁴⁵

Com o agravamento da problemática da degradação ambiental e cultural decorrente notadamente de agressivas tecnologias, da explosão demográfica, de ganâncias, de consumo exagerado, dos desperdícios, da contaminação de todos os elementos ambientais e culturais, de forma especial, por fontes industriais diversas, pela contaminação dos alimentos, pelo aumento de lixos inesgotáveis altamente perigosos, surge o dano público ambiental ou dano biológico, também chamado dano ecológico ou dano ambiental como *tertium genus* entre o

⁴⁵ CUSTÓDIO, Helita Barreira. *A avaliação de impacto ambiental no Direito Brasileiro*. Revista de Direito Civil. São Paulo, v. 45, 1988, p. 30.

dano patrimonial e o dano não patrimonial (ou dano moral). Nesta ordem de observações, acrescenta a doutrina que a própria Corte Constitucional Italiana inclui o dano biológico na categoria dos danos econômicos, isto é, dos danos que seriam caracterizados por objetiva e direta avaliação em dinheiro.

Com base no princípio da ordem geral da obrigatoriedade reparatória de todo dano, em sentido jurídico, a autora supra mencionada classifica, ainda, o dano ressarcível de acordo com as circunstâncias do caso concreto, em: a) Dano emergente, definido como a perda imediata, compreendendo as perdas e os danos devidos, efetivamente, ao autor da ação (CC, arts. 1.059 e 1.060); b) Dano pelo lucro cessante, definido como a perda mediata correspondente ao acréscimo patrimonial que o prejudicado (autor) teria conseguido se não tivesse ocorrido o fato danoso. Trata-se de parcela correspondente à vantagem que o autor deixou de lucrar, devendo ser razoavelmente avaliada na liquidação de sentença (CC, arts. 1.059 e 1.060); c) Dano verificado no momento da liquidação, direta ou indiretamente relacionada com o fato danoso, mas inconfundível com o dano pelo lucro cessante (CPC, arts. 18, § 2º, 606 e 607); d) Dano futuro, em decorrência da alegação e prova de fato novo, direta ou indiretamente relacionado com as conseqüências do fato danoso, mas inconfundível com o dano pelo lucro cessante e com o dano verificado no momento da liquidação (CPC, arts. 608, 609).

Evidencia-se que todos os danos aos elementos integrantes do patrimônio ambiental e cultural, bem como às pessoas (individual, social e coletivamente consideradas) e ao seu patrimônio, como valores constitucional e legalmente protegidos, são passíveis de avaliação e de ressarcimento, perfeitamente enquadráveis tanto na categoria do dano patrimonial (material ou econômico) como na categoria do dano não patrimonial (pessoal ou moral), tudo dependendo das circunstâncias de fato de cada caso concreto.

4.5 – Responsabilidade Civil Ambiental – Regra da Objetividade

Nos casos de dano ao meio ambiente a regra é a da responsabilidade civil objetiva, independentemente da existência de culpa. Isto é o que dispõe a lei nº 6.938/81, no art. 14, §

1º: "Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente de existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade". Em termos de dano ecológico, não se pode pensar em outra colocação que não seja a do risco integral.

Este o entendimento de Sérgio Ferraz que entende insuficiente a responsabilidade subjetiva para regular a questão:

em termos de dano ecológico, não se pode pensar em outra colocação que não seja a do risco integral. Não se pode pensar em outra malha, que não seja a malha realmente bem apertada, que possa, na primeira jogada da rede, colher todo e qualquer possível responsável pelo prejuízo ambiental. É importante que, pelo simples fato de ter havido omissão, já seja possível enredar agente administrativo e particulares, todos aqueles que de alguma maneira possam ser imputados ao prejuízo provocado para a coletividade.⁴⁶

A Lei mencionada estabelece a responsabilidade objetiva em matéria de dano ambiental, afastando qualquer perquirição e discussão de culpa, mas não se prescinde do nexo causal entre o dano havido e a ação ou omissão de quem cause o dano. Para se pleitear reparação há necessidade da demonstração do nexo causal entre a conduta e a lesão ao meio ambiente. Assim, para haver a responsabilização imprescindível ação ou omissão, evento danoso e relação de causalidade.

Consoante já referido, a responsabilidade civil objetiva baseia-se em princípio de equidade e que quem colhe benefícios com determinada atividade, responde pelos riscos daí decorrentes. É obrigação de reparar determinados danos, acontecidos durante atividades realizadas no interesse ou sob o domínio de alguém que por isso seja responsável, independentemente da culpa.

Mesmo com as críticas que recebe, não se pode deixar de considerar a teoria da responsabilidade objetiva, ou do risco como uma evolução. Uma série de novas situações criadas pela civilização moderna não foram resolvidas, entre elas muitas questões ambientais.

⁴⁶ FERRAZ, Sérgio. *Direito Ecológico*. Revista da Consultoria Geral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 2, n. 4, 1972.

A teoria do risco baseia-se exclusivamente em que o dano tenha sido produzido. Não é a conduta, ou a culpa, a fonte da responsabilidade. É apenas o fato de haver-se criado um risco de que determinado dano se produza.

No direito brasileiro a responsabilidade civil pelo dano ambiental não é típica, independe da ofensa a *standard* legal ou regulamento específico. É irrelevante a licitude da atividade. Pouco importa que determinado ato tenha sido devidamente autorizado por autoridade competente ou que esteja de acordo com normas de segurança exigidas, ou que as medidas de precaução tenham sido devidamente adotadas. Se houve dano ambiental, resultante da atividade do poluidor, há nexo causal que faz surgir o dever indenizatório.

A legalidade do ato desimporta, basta a simples potencialidade de dano para que a responsabilidade civil seja objetiva.

No ponto também desimporta e é irrelevante a força maior e o caso fortuito como excludentes da responsabilidade. Aplica-se, pois, a teoria do risco integral onde o dever de reparar independe da análise da subjetividade do agente e é fundamentado pelo só fato de existir a atividade de onde adveio o prejuízo. O poluidor deve assumir integralmente todos os riscos que advêm de sua atividade, desimportando se o acidente ecológico foi provocado por falha humana ou técnica ou se foi obra do acaso ou de força da natureza. O Direito do ambiente tem como fim último o interesse público e que justifica a responsabilidade objetiva.

Para verificação da anormalidade deve-se considerar a normalidade que decorre da atividade do pretense responsável. A anormalidade se verifica quando há uma modificação das propriedades físicas e químicas dos elementos naturais de tal grandeza que estes percam, parcial ou totalmente, sua propriedade ao uso. Gravidade é quando se transpõe o limite máximo de absorção de agressões que possuem os seres humanos e os elementos naturais. Deve ser periódico, não bastando a eventual emissão poluidora.

Por certo que a multiplicidade de situações, aconselha que se examine cada caso frente às peculiaridades apresentadas. No conceito de dano já estão implícitas a anormalidade e a

gravidade. O direito nada mais é do que a realização do razoável, do lógico, do justo. No caso específico da poluição industrial, a compatibilização da evolução econômica e social com a preservação da qualidade ambiental constitui princípio constitucional.

Avaliar se uma atividade causa ou não poluição ou transtorno além da suportabilidade parte do art. 8º da Lei nº 6.938/81, que dá competência ao Conselho Nacional do Meio Ambiente para estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente.

Os parâmetros de conduta do particular estão previstos no art. 14 da lei supracitada, que limita o art. 3º da Lei nº 7.347/85, dando-lhe foros de legalidade. Não é qualquer alteração das condições ambientais que pode ser considerada poluição.

Em se tratando de questões ambientais, não se pode formular um modelo único, aplicável a todas as situações, visto que a diversidade de possibilidades impõe ao julgador análise das particularidades de cada caso concreto. A questão é complexa porque envolve vários elementos, que se entrelaçam e integram, provocando o resultado final.

Mesmo em se tratando de empresas que exerçam atividade efetiva ou potencialmente poluidora, a aplicação da teoria da responsabilidade objetiva só terá lugar em se tratando de dano ambiental. Outras hipóteses de lesão terão sede no art. 159 do Código Civil. Temos como exemplo o indivíduo que, apesar dos avisos, morre afogado em uma barragem de captação de águas de uma mineradora; ou que inadvertidamente resolve, por conta própria subir em chaminé e acidenta-se.

O causador do dano ambiental é obrigado, independentemente da culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua conduta.

4.6 – Dano e prova

Mesmo no âmbito da responsabilidade objetiva, prevalecem as regras do Código de Processo Civil. Então, incumbe ao autor provar o dano sofrido e a relação de causalidade com a atividade do réu. Não se cogita de culpa presumida em face da norma expressa do § 1º do art. 14 da Lei Nacional de Política Ambiental. Nas questões envolvendo direitos difusos, como as que decorrem do meio ambiente, o princípio do ônus da prova e da igualdade processual entre os litigantes não fica derogado.

A produção da prova dos fatos alegados pelas partes se erige em direito-dever de cada uma delas. Essa obrigação está ínsita no princípio de igualdade que deve ser assegurada pelo juiz aos litigantes, por ser um desdobramento do princípio do contraditório.

A prova do dano ambiental é eminentemente objetiva e técnica. Se se alega lançamento de partículas sólidas no ar em limite maior do que o tolerável, haverá necessidade de medição para confrontar os resultados com os parâmetros legalmente fixados. Em se tratando de atuação da Administração, esta somente é admissível dentro dos estritos critérios da legalidade, o que impede avaliações subjetivas ou superficiais, sem critérios técnicos; se a alegação for contra o nível de ruído, igualmente haverá necessidade de medições; se a dúvida for quanto aos efeitos de denotações, o uso de sismógrafo é necessário.

4.7 – Quantum indenizatório

Verificado o dano, a indenização deverá ser a mais ampla possível que puder ser provada, aí se incluindo os lucros cessantes. Entretanto, tal não pode constituir motivo para enriquecimento ilícito ou sem causa, à custa do empreendedor. O melhor parâmetro para a indenização será o equivalente à diminuição do patrimônio que o prejudicado venha a sofrer.

Nos casos de danos cuja definição não se possa avaliar quantitativamente ou pecuniariamente com previsão, como o lançamento de poluentes nos rios ou na atmosfera, a dificuldade é maior, devendo o juiz redobrar-se de cautela e bom senso. A questão se agrava

quando o lançamento de poluentes ocorre isoladamente, sem continuidade. Há situações em que o dano somente se manifestará visivelmente com o decorrer do tempo.

Não sendo possível fixar-se um valor absoluto dos prejuízos, há que ocorrer uma estimativa.

Relativamente à extensão do dano, não há necessidade de que sejam avaliados já no processo principal, podendo ser relegados para a liquidação de sentença. Mas não basta provar a iminência ou potencialidade do dano para que obtenha a indenização. Para que haja pagamento é necessário comprovar a ocorrência de um dano patrimonial ou moral, fundados não na índole dos direitos subjetivos afetados, mas nos efeitos da lesão jurídica.

A avaliação de custos ambientais em ações jurídicas de lesão ao meio ambiente deve compreender não o dano sofrido, mas sim o dano produzido em consequência do fato danoso, ou seja, o dano deve ser globalmente avaliado para fins de justo ressarcimento.

Nas condenações em ações judiciais de lesão ao meio ambiente não basta ressarcir os danos ambientais em sua totalidade (abrangendo as perdas humanas, sociais, materiais), mas também modificar a técnica de produção, eliminando ou reduzindo a poluição decorrente das atividades correlatas.

Com estas genéricas observações aplicáveis ao importante tema, evidencia-se que nosso direito positivo fornece normas básicas à formulação de critérios ajustáveis à avaliação de custos ambientais em ações de lesão ao meio ambiente, compreendendo parcelas reparatórias tanto de danos patrimoniais (perdas materiais ou econômicas) como de danos não patrimoniais (perdas pessoais ou de ordem moral), tanto de forma efetiva e atualmente demonstrada (dano emergente) como de forma potencial e razoavelmente estimada (lucros cessantes), sem prejuízo de outras parcelas relativas a outros danos apurados em liquidação da sentença, danos estes decorrentes do próprio fato danoso da ação ressarcitória.

4.8 – Sujeito responsável

Nos termos da lei brasileira, responsável principal é o poluidor. Poluidor é *"a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental"*.

O legislador não limita o perfil do poluidor, estendendo o conceito a quem degrada ou altera desfavoravelmente a qualidade do ambiente.

A Lei nº 9.605/98 prevê a possibilidade de condenação do diretor, do administrador, membro de conselho e órgão técnico, auditor, gerente, preposto ou mandatário de pessoa jurídica que, sabendo da conduta criminosa de outrem prevista na lei, deixar de impedir sua prática, quando podia agir para evitá-la (art. 2º).

E ainda a possibilidade de responsabilização administrativa, civil e penal das pessoas jurídicas por infrações cometidas por decisão do seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado no interesse ou benefício da sua entidade (art. 3º). Já o art. 4º diz que poderá ser desconsiderada a pessoa jurídica sempre que sua personalidade for obstáculo ao ressarcimento de prejuízos causados à qualidade do meio ambiente.

A responsabilidade principal, mas não exclusiva é do empreendedor que é o titular do dever principal de zelar pelo meio ambiente. É ele quem aproveita direta e economicamente a atividade lesiva.

Havendo mais de um empreendedor a responsabilidade é solidária. Ao que pagar pela integralidade do dano, caberá ação de regresso contra os demais co-responsáveis, pela via da responsabilização subjetiva, procedimento este que permite discutir a parcela de responsabilidade de cada um.

As pessoas jurídicas de direito público interno podem ser responsabilizadas pelas lesões que causarem ao meio ambiente. O Estado também pode ser solidariamente

responsabilizado por danos ambientais provocados por terceiros, uma vez que tem o dever de fiscalizar e impedir que tais danos aconteçam. Pode, posteriormente, demandar regressivamente contra o direto causador do dano.

Consoante Édis Milaré dispõe:

*na prática, para não penalizar a própria sociedade, que teria, em última análise, de indenizar os prejuízos decorrentes do dano ambiental, convém, diante das regras da solidariedade entre os responsáveis, só acionar o Estado quando demonstrado o nexo de causalidade entre um ato seu e o dano. Afinal, se é possível escolher um dos responsáveis, por que não se valer da opção mais conveniente aos interesses da comunidade?.*⁴⁷

⁴⁷ MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: RT, 2002, p. 455.

CONCLUSÃO

Com o desenvolvimento industrial, notadamente após a Revolução Industrial, os recursos naturais da Terra começaram a se deteriorar de forma assustadora e rápida. Nas últimas décadas, em todo o mundo, começaram a surgir movimentos de conscientização e preservação dos mesmos. Movimentos estes que se tornaram em uma verdadeira consciência ecológica de toda a sociedade mundial.

Direito de terceira geração, como é denominado o direito ambiental ou do meio ambiente, tem como fim último a proteção do gênero humano.

Para o cidadão, trata-se de direito subjetivo público, oponível a qualquer ente privado ou público, e vem alicerçado em princípios que o fundamentam e sustentam, na Constituição Federal e em leis extravagantes.

A prevenção, a reparação e a repressão são as três formas de atuação do direito ambiental.

A reparação deve ser a mais abrangente possível, compreendendo danos patrimoniais, não patrimoniais, dano emergente e lucros cessantes, sem prejuízo de outras parcelas relativamente a outros eventuais danos.

O dano ambiental tem características próprias, tais como a pulverização de vítimas, difícil reparação e difícil valoração.

As principais formas de reparação do dano são (a) o retorno ao *status quo ante* e (b) a indenização em dinheiro.

Nos casos de dano ao meio ambiente, a regra de responsabilidade civil é a da responsabilidade civil objetiva ou do risco integral, conforme dispõe o art. 14, § 1º, da Lei nº 6.938/81. Incumbe ao lesado provar o dano sofrido e a relação de causalidade com a atividade do réu.

Seguindo a tendência mundial, o Brasil não foi diferente. Desde o início da década de 80, a questão ambiental ganhou amplitude legislativa, tanto na esfera constitucional quanto na esfera ordinária, viabilizando a possibilidade de se responsabilizar civil e criminalmente todos aqueles, pessoa física ou jurídica, que infringirem as leis e normas aplicáveis à espécie.

Referida evolução não pode, nem deve, ser enfocada como uma ameaça à atividade laborativa, mas sim como sendo uma garantia de um mundo melhor para todos, ou, ao menos, naquilo pertinente à questão ambiental.

Àqueles cuja atividade se encontra em posição ambiental vulnerável, sugere-se a adoção de medidas emergenciais, a fim de que não sejam alcançados pelo crivo da responsabilidade objetiva e pelo rigor da responsabilização criminal e administrativa, o que poderá gerar, inclusive, o já chamado *passivo ambiental*.

Para tanto surgiu a ação civil pública que pode realmente trazer a melhoria e a restauração dos bens e interesses defendidos, dependendo, contudo, sua eficácia, além da

sensibilidade dos juízes e do dinamismo dos promotores e das associações, do espectro das ações propostas. Se a ação ficar como uma operação “apaga incêndios” muito pouco se terá feito, pois não terá peso para mudar a política industrial e agrícola, nem influenciará o planejamento nacional. Ao contrário, se as ações forem propostas de modo amplo e coordenado, poderemos encontrar uma das mais notáveis afirmações de presença social do Poder Judiciário.

Quanto a Lei dos Crimes Ambientais, sua aplicação com certeza tem gerado, e gerará inúmeras controvérsias no que pertine a responsabilização penal das pessoas jurídicas. Com certeza precisa ser reformulada em vários pontos, principalmente no que pertine as penas aplicadas.

BIBLIOGRAFIA

01. BITTAR FILHO, Carlos Alberto. **Instituto da responsabilidade civil**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
02. BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. .4. ed. São Paulo: Malheiros Editores.
03. BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Estabelece a política nacional do meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, out. 1981.
04. _____. Lei nº 7.473, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (vetado) e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, ago.1985.
05. _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.
06. _____. Lei nº 9.605, de 13 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, fev. 1998.
07. CARVALHO, Carlos Gomes de. **Introdução ao direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Letras & Letras. 1991.
08. CUSTÓDIO, Helita Barreira. **A avaliação de impacto ambiental no Direito Brasileiro**. Revista de Direito Civil. São Paulo, v. 45, 1988, p. 30.

09. DA SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. - 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 1998.
10. FERNANDES, José. **Técnicas de estudo e pesquisa**. 3. ed. Goiânia: Kelps, 2001.
11. FELDMAN, Fábio. **Dano Ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 244.
12. FELDMANN, Fabio José. **Ação civil pública**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
13. FERRAZ, Sérgio. **Direito ecológico, perspectivas e sugestões**. Revista da Consultoria Geral do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, v. 2. n. 4, 1972.
14. FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Ação civil pública**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
15. FILHO, Luiz Paulo da Silva Araújo. **Ação Civil Pública Ambiental**. Revista Consulex, n. 12, 2000.
16. FIORILLO, Celso Antônio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de direito ambiental e legislação aplicável**. 2. ed. São Paulo: Max Limond, 1999.
17. FREITAS, Vladimir Passos de. **A constituição federal e a efetividade das normas ambientais**. 2. ed. Revista. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
18. FREITAS, Vladimir Passos de; FREITAS, Gilberto Passos de. **Crimes contra a natureza**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.
19. GILBERTO, Araújo José. **Medidas Cautelares**. Revista consulex, ed. Consulex, n. 27, 2001.
20. GOMES, Celeste Leite dos Santos Pereira. **Crimes contra o meio ambiente: responsabilidade e sanção penal**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
21. GONÇALVES, Carlos Roberto. **Funções da Responsabilidade Civil Objetiva**. Curitiba: Juruá, 1993.
22. GRECO, Leonardo. **Competências constitucionais em matéria ambiental**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 333, 444 e 687, 1993.

23. GRINOVER, Ada Pelegrini. **A problemática dos interesses difusos**. São Paulo: Max Limonad, 1984.
 24. GUERRA, Isabella Franco. **Ação civil e meio ambiente**. 1. ed. - 2ª Tiragem. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
 25. LACERDA, Galeno. **Ação Civil Pública**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, ed. Especial, v. 33, 1986.
 26. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 7. ed. - 2ª Tiragem. São Paulo: Malheiros, 1999.
 27. _____. **Direito Ambiental Brasileiro: Lúmem Júris** - 2ª Tiragem, 1991.
 28. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil em defesa do meio ambiente, do patrimônio e dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
 29. MARIO, Caio. **Institutos da responsabilidade civil**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
 30. MARTINS, Neide Câmara. **Considerações sobre o inquérito civil**. Revista do Ministério Público do Rio Grande do sul. Porto Alegre, n. 27, 1992.
 31. MAZZILLI, Hugo Nigro. **Pontos controvertidos, sobre o inquérito civil. Ação Civil Pública: Lei 7.347 de 1985**. Coord. Edis Milaré. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
 32. MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
 33. MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**. 2. ed. São Paulo: RT, 2000.
 34. _____. **Direito do Ambiente**. 2. ed. - 2ª tiragem. São Paulo: RT, 2002.
 35. MIRANDA, Pontes de. **Princípios de Direito Processual Civil**.: Revista dos Tribunais, 1978.
 36. MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Ação Popular no direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos” - Temas de direito processual**. São Paulo: Saraiva, 1977.
 37. NERY JR, Nelson. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
-

38. PINTO, José Augusto Rodrigues. **Comentários as ações do meio ambiente**: Revista dos Tribunais, 1998.

39. PRADO, Luiz Reges. **Crimes contra o meio ambiente: anotações à Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

40. R.Esp. n. 26.368/RS, Relator o em. Ministro Garcia Vieira, *in* DJU de 30.11.92, p. 22.579.

41. R.Esp. 114549/Pr., Relator o em. Min. Humberto Gomes de Barros, *in* DJ de 24.11.97, p. 61.111.

42. R.Esp. 8877/GO, Rel. o em. Ministro Ari Pargendler, *in* DJ de 9.6.97, p. 25.501.

43. SAMPAIO, Francisco José Marques. **Responsabilidade civil e reparação do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lúmem Júris, 1998.

44. SANTOS, Emame Fidélis dos. **Comentários gerais do processo civil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

45. SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

46. SILVA, José Afonso da. **Direito Constitucional**. 7. ed. : Atlas, 1998.

47. SIRVINKAS, Luís Paulo. **Tutela penal do meio ambiente: breves considerações à Lei nº 9.605/98**. São Paulo: Saraiva, 1998.

48. VIGLIAR, José Marcelo Menezes. **A incompatibilidade e conseqüente inconstitucionalidade da disciplina dos limites subjetivos da coisa julgada para as demandas coletivas**. Tese aprovada no II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo. Boletim Informativo ESMP, n. 8, 1997.

49. WAINER, Ann Helen. **Legislação ambiental brasileira: subsídios para a história do direito ambiental**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.