

---

## CAPÍTULO II

# A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

*Arthur Henrique Linhares Calvetti*<sup>1</sup>

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A origem da ação civil pública no ordenamento brasileiro; 2.1 A influência das *class actions*; 2.2 O *nomen juris* “ação civil pública”; 3. O Ministério Público e sua legitimidade; 4. Meio ambiente como direito difuso; 5. Efeitos possíveis no manejo da ação civil pública em matéria ambiental; 5.1 Extensão da coisa julgada; 6. Conclusão.

**RESUMO:** A ação civil pública constitui importante instrumento na luta pela proteção do meio ambiente, sendo uma das armas de que dispõe o Ministério Público para atingir sua finalidade constitucional. Assim, surgiu a necessidade de analisar, a partir de um método jurídico-descritivo, as principais características deste instrumento processual, objetivando demonstrar as dificuldades do *Parquet* na sua aplicação em matéria ambiental, notadamente, diante da previsão legal que limita geograficamente os efeitos da decisão proferida em ação civil pública. Nesse sentido, o presente trabalho buscou explanar, com base em uma pesquisa doutrinária, legislativa e jurisprudencial, alguns aspectos da ação civil pública para a preservação do meio ambiente saudável, mormente no que diz respeito ao histórico do instituto, a atuação do Ministério Público, os efeitos possíveis em matéria ambiental, bem como a extensão da coisa julgada.

**PALAVRAS-CHAVE:** Ação Civil Pública; Meio Ambiente; Ministério Público; Legitimidade; Direitos Difusos.

---

<sup>1</sup> Graduando da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia. Estagiário de Direito do Ministério Público Federal - Procuradoria da República na Bahia. arthurcalvetti@hotmail.com

**ABSTRACT:** Class action is an important instrument in the struggle for environmental protection, and one of the weapons available to the Public Ministry to achieve its constitutional purpose. Thus, it became necessary to analyze from a legal and descriptive method the main characteristics of this procedural tool, aiming to demonstrate the difficulties of Public Ministry in implementing environmental, notably on the legal provision that geographically limits the effects of the decision handed down in class action. In this sense, the present study sought to explain, based on a doctrinal, legislative and jurisprudential research, some aspects of class action for the preservation of a healthy environment, especially with regard to the history of the institute, the performance of the Public Ministry, the possible effects on the environment and the extent of *res judicata*.

**KEYWORDS:** Class Action; Environment; Public Ministry; Legitimacy; Diffuse Rights.

## 1. INTRODUÇÃO

A ação civil pública surgiu no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de tutelar os interesses coletivos e difusos da nossa sociedade representando um grande avanço principalmente na defesa do meio ambiente, na medida em que conferiu, não só ao Ministério Público, mas também a diversas associações a possibilidade de se buscar em juízo a efetiva preservação do meio ambiente saudável.

Ocorre, no entanto, que, dentre os sujeitos legalmente legitimadas para a propositura da ação civil pública, foi o Ministério Público, como instituição constitucionalmente vocacionada para a defesa dos direitos coletivos e difusos da nossa sociedade, quem

mais vem se utilizando deste instrumento processual, especialmente quando busca evitar a ocorrência de ações que possuam alguma potencialidade lesiva aos interesses do meio ambiente ou reparar os danos ambientais previamente constatados por meio do inquérito civil.

Daí a importância do tema em apreço, pois ao lado da ação popular, a ação civil pública tem sido uma verdadeira guardiã do meio ambiente saudável, de modo que a análise dos seus elementos históricos, processuais e materiais são indispensáveis para o seu conhecimento e manejo nas questões atinentes ao meio ambiente.

Assim, este artigo pretende demonstrar a importância da ação civil pública como um instrumento processual plenamente capaz de influenciar positivamente na preservação e desenvolvimento de um meio ambiente saudável, consistindo em um eficaz meio de proteção dos direitos difusos, notadamente a partir da atuação do Ministério Público.

## **2. A ORIGEM DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA NO ORDENAMENTO BRASILEIRO**

A ação civil pública é inserida no ordenamento jurídico a partir de uma ideia de proteção jurídica de âmbito coletivo, isto é, surge com a perspectiva de uma tutela jurisdicional coletiva, caracterizando-se como um instrumento processual que busca conferir efetividade aos direitos difusos e coletivos, trazendo para o

processo civil uma grande agilidade e, também, maior eficácia na medida em que a tutela jurisdicional consegue atingir um maior número de pessoas, evitando a multiplicação de demandas com igual teor.

Curioso notar que, embora hoje se tenha uma ideia bastante ampla da aplicação da ação civil pública, nem sempre foi possível obter tal amplitude. Em verdade, a Lei da Ação Civil Pública – LACP nasceu com o objetivo de instrumentalizar a aplicação da Lei nº 6.938/81, que trata da Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo a possibilidade da propositura de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente.

Tal conclusão decorre do registro histórico propiciado pelo Projeto de Lei nº 3034/84, de autoria do Deputado Federal Flávio Bierrenbach, e, especialmente, pela Exposição de Motivos DAL nº 0047, de 04 de fevereiro de 1985 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2014), na qual o então Ministro da Justiça, Ibrahim Abiackel, narra ao Ex-Presidente, João Batista Figueiredo, a discussão travada até aquele momento em torno do tema, expondo a necessidade de um diploma legal que desse não só ao Ministério Público, mas também a outros legitimados a possibilidade de atuação na proteção dos direitos coletivos.

O primeiro anteprojeto da Lei da Ação Civil Pública foi idealizado pelos juristas Cândido Rangel Dinamarco, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe e Waldemar Maris de Oliveira Júnior,

sendo convertido no Projeto de Lei nº 3034/84, apresentado pelo Deputado Federal Flávio Bierrenbach.

Ocorre, entretanto, que durante o XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos, realizado em dezembro de 1983 pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, na cidade de São Lourenço, Minas Gerais, os promotores colocaram em discussão os principais aspectos do Projeto de Lei nº 3034/84, oportunidade na qual, após longos debates, aprovaram a tese: “A Ação Civil Pública”, dos Promotores de Justiça Antonio Augusto Mello de Carvalho Ferraz, Édis Milaré e Nelson Nery Junior, resultando em pequenas alterações ao texto inicial do Projeto.

Com as modificações propostas pelos Promotores de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, um novo Anteprojeto foi apresentado ao Ministério da Justiça, que prontamente encampou as alterações procedidas, a convertendo no Projeto de Lei nº 4.984/1985, na Câmara dos Deputados, e nº 20/1985 no Senado Federal, ao fim, sancionado pelo então Presidente, José Sarney, sendo promulgada a Lei nº 7.347, disciplinando a ação civil pública não só no que diz respeito ao direito ambiental, mas também rendendo homenagens a uma série de direitos difusos e coletivos.

A partir desse momento, a ação civil pública, antes limitada à seara do Direito Ambiental pela Lei nº 6.938/81, passa a ter ampla aplicabilidade em matéria de direitos difusos e coletivos, passando, posteriormente, ao *status* de norma constitucional, ante a previsão do

art. 129, III, da Constituição da República de 1988 que previu como função institucional do Ministério Público a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

## 2.1 A INFLUÊNCIA DAS *CLASS ACTIONS*

A ação civil pública, da forma que é conhecida entre nós, bem como o processo coletivo no Brasil, seguiram os passos da doutrina americana das chamadas *class actions* que é caracterizada por Cassio Scarpinella Bueno (1996, p. 93), como o procedimento em que uma pessoa, ou um grupo de pessoas, passa a representar judicialmente um grupo maior ou uma classe de pessoas, desde que existente, entre eles, um interesse comum.

Nesse tocante, é importante ressaltar o significado das *class actions* para o direito processual, pois a admissão de um processo contendo apenas um único sujeito no polo ativo da demanda representa significativa celeridade no trâmite processual, na medida em que evita a formação de litisconsórcios multitudinários, além de servir como barreira para a múltipla propositura de ações que versem sobre o mesmo tema, otimizando a provisão jurisdicional.

A origem das *class actions*, segundo apontam Count, Friedenthal, Miller e Sexton (1989, p. 656 apud BUENO, 1996, p. 94), se deu com o *Bill of Peace*, do direito inglês, ainda no século XVII, pois, segundo informam, possibilitava-se a utilização de um

procedimento pelo qual era possível propor uma ação ou figurar no polo passivo de uma ação intentada por meio de partes representativas, as denominadas *representative parties*. Para se utilizar deste recurso, era necessário que houvesse elevado número de pessoas envolvidas, vinculadas por um interesse comum e que, no plano fático, fosse difícil a sua reunião. Ademais, exigia-se, também, que os representantes fossem adequados, de modo a preservarem os interesses dos sujeitos ausentes no processo, mas que se sujeitariam à eventual decisão judicial, ainda que não tivessem participado da relação processual.

Transcorrido o período de influência do direito inglês, as *class actions* passaram a ser regulamentadas, nos Estados Unidos, pela *Federal Equity Rule 38* de 1912, que estabeleceu os requisitos essenciais para a sua utilização, sendo eles, segundo Michele Taruffo (apud BUENO, 1996. P. 94):

[...] Inviabilidade de participação de todos os membros da classe no processo; adequada representatividade daquele membro da classe que participa diretamente da relação processual; presença de uma questão de fato ou de direito comum a todos os membros da classe que, por seu turno é formada, do ponto de vista substancial, por todos aqueles sujeitos aos quais a questão pode ser considerada comum.

Após a realização de uma reformulação no sistema processual norte americano, as *class actions* foram reguladas pela *Rule 23*, das *Federal Rules of Civil Procedure*, regramento que inspirou a Lei da Ação Civil Pública no Brasil.

Assim, a influência norte-americana trouxe ao sistema processual brasileiro a possibilidade de uma maior participação da sociedade civil organizada, especialmente no que se relaciona à tutela dos seus interesses coletivos, representando um instrumento processual à disposição daqueles legitimados que buscavam reparar ou evitar um dano.

## **2.2 O NOMEN JURIS “AÇÃO CIVIL PÚBLICA”**

O *nomen juris* “ação civil pública” aparece no nosso ordenamento a partir da dicção do art. 3º, III, da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, que estabelece as normas gerais de organização dos Ministérios Públicos dos Estados, sendo, mais tarde, incorporado à Constituição da República de 1988, tornando-se amplamente comum ao vocabulário jurídico.

No entanto, discute-se qual seria o *nomen juris* mais adequado ao instituto, tendo em vista a terminologia consagrada no texto constitucional, “ação civil pública”, em contradição ao quanto estabelecido no Código de Defesa do Consumidor, “ação civil coletiva”.

Ao analisar o texto constitucional, as críticas em torno do nome consagrado dizem respeito a um possível pleonasm, pois a ação civil pública, enquanto instrumento processual, se volta contra atos da outra parte, seja ela o Estado ou qualquer particular, sendo um direito de natureza pública. Isto é, constatado qualquer dano ao

meio ambiente, os legitimados poderão manejar a ação, pelo simples fato do direito envolvido ser eminentemente público.

Antes, com base na Lei Complementar nº 40, alegava-se que o possível pleonasma no uso da palavra “pública” era uma mera referência aos legitimados para a sua propositura, que em nada se relacionava com direito material veiculado na ação (MILARÉ, 2007, p. 1001).

No entanto, com o advento da Lei nº 7.347/1985, e a possibilidade de outros legitimados ingressarem com ações civis públicas, o entendimento de que seria necessariamente pública por conta dos seus legitimados ativos não pôde mais prosperar, pois associações privadas passaram a ter a mesma capacidade ativa para manejar tal instrumento processual. Assim, voltou-se para o estudo da natureza material da pretensão deduzida em juízo, de modo a justificar que a partir do momento em que a ação tinha um objeto transindividual, isto é, capaz de atingir uma grande quantidade de pessoas, sua natureza seria necessariamente pública, não importando quem estivesse no polo ativo da ação.

Para aqueles que defendem que o mais correto seria a utilização da denominação ação civil coletiva, conforme explica Ada Pellegrini Grinover (1986, p. 03):

O texto legal fala impropriamente em *ação civil pública*. Impropriamente, porque nem a titularidade da ação é deferida exclusivamente a órgãos públicos (Ministério Público, União Estados e Municípios), nem é objeto do processo a tutela do

interesse público. Assim, conclui preferível a denominação *ação coletiva*, por atender à legitimação para a causa (também atribuída, pela lei, às formações sociais) e aos bens protegidos (interesses de dimensão coletiva).

Embora no campo acadêmico essa discussão tenha grande importância para a atribuição de um rigor científico ao instrumento, o fato é que, do ponto de vista prático, tal discussão é inócua (LEAL, 1998, p. 188), uma vez que o *nomen iuris* “ação civil pública” é amplamente consagrado e difundido no meio jurídico.

### **3. O MINISTÉRIO PÚBLICO E A SUA LEGITIMIDADE**

O Ministério Público possui um histórico institucional (GARCIA, 2008) que está intimamente ligado à evolução do estado democrático de direito no Brasil, culminando com a elevação do *Parquet* como função essencial à justiça, conforme preconiza a Constituição da República de 1988.

Em um primeiro momento da evolução histórica, não havia sequer um ordenamento jurídico próprio, pois no Brasil colonial vigia as Ordenações Manuelinas editadas pelo Coroa Portuguesa e que datam do ano de 1521. Neste contexto, somente depois de transcorridos mais de 200 anos, já no período Imperial, em 1832, é que se tem notícia da sistematização das ações do Ministério Público, a partir do Código de Processo Penal do Império.

No período Republicano, o Decreto nº 848, de 11 de setembro de 1890, que tratou da instituição da Justiça Federal,

dedicou o seu Capítulo VI para apresentar a estrutura e as atribuições do Ministério Público no âmbito federal, merecendo destaque algumas de suas previsões, como, por exemplo, a indicação do procurador-geral pelo Presidente da República; a função do procurador de "cumprir as ordens do Governo da República relativas ao exercício de suas funções" e de "promover o bem dos direitos e interesses da União." Conforme dicção do art.24, alínea "c".

Outro diploma legal de importante influência na formação do Ministério Público no Brasil é a Lei nº 1.341 de 1951, que instituiu o Ministério Público da União, sendo dividido em Ministério Público Federal, Militar, do Trabalho e Eleitoral. Importante observar aqui que, embora a Lei tenha diversificado os ramos de atuação do Ministério Público em âmbito federal, não concedia à instituição a devida autonomia administrativa e orçamentária, vez que o *Parquet* encontrava-se vinculado ao Poder Executivo, mais especificamente aos Ministros de Estado.

Em relação à previsão constitucional do Ministério Público, é certo observar que sua existência sempre dependeu do modelo governamental vigente, de modo que por vezes algumas constituições deixaram de mencionar o *Parquet*, como por exemplo, as Constituições de 1824, 1891 e 1937.

Em que pese às diversas leis mencionadas tenham desempenhado um importante papel na evolução histórica do Ministério Público enquanto instituição, nenhuma foi tão importante

como a Lei da Ação Civil Pública, na medida em que ampliou o rol de atribuições do *Parquet* e o consagrou como instituição vocacionada para a defesa dos interesses coletivos da sociedade brasileira.

A legitimidade do Ministério Público para a proteção do meio ambiente se deu, inicialmente, com ao advento da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, conferindo ao Ministério Público da União e dos Estados, em seu art. 14, § 1º, a legitimidade para a propositura da ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Posteriormente, a Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981, que trata da organização dos Ministérios Públicos nos Estados, voltou a conferir ao Ministério Público, como função institucional, a promoção da ação civil pública “nos termos da lei”, sendo que tal diploma jurídico não especificou as hipóteses de cabimento da ação civil pública, remetendo a sua regulamentação à lei específica.

Mais tarde, a supracitada Lei nº 7.347/85, disciplinou a ação civil pública conferindo, não só ao Ministério Público, mas também a Defensoria Pública<sup>1</sup>, União, Estados, Distrito Federal, Municípios,

---

<sup>1</sup> O STF, na apreciação da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943, julgada em 07/05/2015, proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, em que se questionava a legitimidade da Defensoria Pública para propor ação civil pública, entendeu pela constitucionalidade da previsão legal, confirmando a legitimidade das Defensorias Públicas. ADI 3943 - Distrito Federal, Relatora Ministra Carmén Lúcia (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações que estejam constituídas a mais de 01(um) ano e que tenham como finalidade a proteção dos bens jurídicos especificados em lei, conforme a redação do seu art. 5º, alcançando, a legitimidade do Ministério Público, status constitucional em 1988.

A partir daí, as Constituições estaduais passaram a reproduzir tal preceito, sendo a proteção do meio ambiente por meio da ação civil pública norma presente entre as funções institucionais dos Ministérios Públicos.

Importante notar que a atuação do Ministério Público no manejo da ação civil pública, que visa tutelar a preservação do meio ambiente, representa hipótese de legitimidade *ad causam* extraordinária.

A legitimidade *ad causam*, segundo lição do Professor Fredie Didier Júnior (2012, p. 217-219), diz respeito: “a existência de um vínculo entre os sujeitos da demanda e a situação jurídica afirmada, que lhes autorize a gerir o processo em que esta será discutida”. Com efeito, ainda segundo o processualista baiano, a legitimidade *ad causam* extraordinária ocorre quando um terceiro defende em nome próprio interesse de outro sujeito de direito. Significa dizer que o Ministério Público, quando atua propondo a ação civil pública para a proteção do meio ambiente, age em nome próprio, porém defendendo um direito que necessariamente não lhe

pertence, isto é, defende um direito difuso de toda a sociedade, que é o direito ao meio ambiente saudável.

#### **4. MEIO AMBIENTE COMO DIREITO DIFUSO**

Inicialmente, é imperioso notar a lição de José Afonso da Silva (2003, p. 19-20) para quem a expressão “meio ambiente” apresenta certa redundância. Para o autor, esta redundância decorre da ideia de que o termo reforçado, no caso “ambiente”, tenha sofrido um enfraquecimento no seu sentido original, ou pelo fato de ter uma significação mais ampla, não satisfazendo psicologicamente a ideia que inicialmente visava expressar, daí exigindo o uso da palavra “meio” como forma de se obter um conceito próprio.

O Dicionário Michaelis (2014) informa que ambiente significa aquilo que cerca ou envolve os seres vivos ou as coisas, por todos os lados, sendo envolvente.

Do ponto de vista jurídico, a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, conceitua, em seu art. 3º, I, o meio ambiente como “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”.

A partir do conceito jurídico é possível constatar a consagração da expressão meio ambiente entre os legisladores, vindo, posteriormente, a ser incluída na Constituição da República de

1988, no Título VIII, da “Ordem Social”, Capítulo VI, e repetida na redação do art. 225.

A conceituação dos direitos difusos é encontrada no art. 81, parágrafo único, I, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que é popularmente conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que assim estabelece: “interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

Do conceito supracitado é possível extrair que os direitos ou interesses difusos seriam aqueles que não pertencem a um único cidadão, mas que de certa forma atingem um grande número de pessoas, não possibilitando a individualização ou quantificação dos indivíduos envolvidos. Um exemplo clássico é a poluição do ar, na qual é impossível dizer com absoluta certeza a quantidade de pessoas que foram prejudicadas com a emissão de determinado poluente.

Diante disso, é importante destacar que a consagração do direito ao meio ambiente saudável como direito difuso decorre de uma luta histórica da sociedade, especialmente dos ambientalistas atuantes em diversas Organizações Não Governamentais, as ONG’s. Conforme clássica lição de Ihering (2011, p. 93), todos os direitos da sociedade foram alcançados a partir de lutas, e com o Direito Ambiental não poderia ter sido diferente.

Nessa mesma linha de raciocínio, Norberto Bobbio (1992, p.09) afirma a existência de uma “era de direitos” fomentada pelas reivindicações sociais. Assim, o meio ambiente passa a ter lugar de destaque nas discussões econômicas, culturais, sociais e jurídicas, conforme explica Paulo de Bessa Antunes (2005, p.22), pois, para ele, com a construção teórica dos interesses difusos, acabou ocorrendo a “jurisdicização” da política e não a “politização” do jurídico, conforme frequentemente ocorre.

Com efeito, o processo de evolução dos direitos difusos decorre diretamente dos chamados direitos fundamentais de terceira dimensão, ou direitos de fraternidade ou solidariedade, que apresentam como nota distintiva, segundo Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 58):

[...] o fato de se desprenderem, em princípio, da figura do homem-indivíduo como seu titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação) e caracterizando-se, conseqüentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa.

Deste modo, a preocupação para com os direitos difusos surgiu da evolução do próprio homem enquanto indivíduo, na medida em que tomou consciência do seu lugar no tempo e no espaço, passando, assim, a intervir de forma positiva na tentativa de buscar uma proteção transindividual para questões que afetam não só a ele, mas toda a coletividade humana.

## 5. EFEITOS POSSÍVEIS NO MANEJO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM MATÉRIA AMBIENTAL

A luta para a preservação do meio ambiente saudável ganhou um importante instrumento com a Lei da Ação Civil Pública, pois a partir deste momento os legitimados foram dotados de institutos processuais capazes de efetivar a prestação jurisdicional, a fim de evitar e reparar o dano ambiental, podendo o Ministério Público buscar toda e qualquer tutela jurisdicional para a defesa do meio ambiente, ganhando notoriedade a possibilidade da condenação em dinheiro e o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.

No que tange à obrigação de não fazer, esta pode ser utilizada com a combinação de outras espécies de tutelas jurisdicionais em uma mesma ação civil pública, uma vez que tal prática é amplamente aceita e aplicada pelos Tribunais. A título de ilustração, é possível mencionar o julgado oriundo do Egrégio Tribunal Regional Federal da 2ª Região (BRASIL, Tribunal Regional Federal da 2ª Região - AC: 208164.1999.02.01.038664-9. Relatora: Desembargadora Federal Regina Coeli M. C. Peixoto, 2003), que exemplifica bem a múltipla aplicação das tutelas.

No supracitado caso, o Ministério Público Federal ingressou com ação civil pública em face da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE e o Estado do Rio de Janeiro, objetivando impedir a continuidade da poluição do Rio Paraíba do Sul por meio do lançamento de esgoto *in natura*, bem como buscando providências

para a realização de obras para que fosse restabelecido o equilíbrio ambiental e a saúde pública. O Tribunal entendeu pela condenação dos réus para realizarem os estudos técnicos de despoluição e construção de estação de tratamento de esgoto, sob pena de pagamento de elevada multa diária.

Com isso, a partir da atuação do Ministério Público Federal foi possível obter o provimento de uma obrigação de não fazer, qual seja, a não poluição do Rio, bem como o cumprimento da obrigação de fazer consistente na realização de obras a fim de restabelecer o equilíbrio ambiental, deixando evidente não só a possibilidade de cumulação de tutelas em sede de ação civil pública, como também a preferência pela tutela da obrigação de fazer ou não fazer, conforme dicção do art. 11, da Lei da Ação Civil Pública, uma vez que possibilitam a total recuperação ambiental do bem a ser tutelado; esta preferência se justifica ante ao princípio da prevenção em matéria ambiental, de modo a impedir a concretização de condutas capazes de lesar o meio ambiente, além de render homenagens ao princípio da responsabilidade, que preconiza a responsabilização da pessoa física ou jurídica que causar danos ambientais.

Outro efeito possível no manejo da ação civil pública é a condenação ao pagamento de quantia em dinheiro, de acordo com o quanto previsto no artigo 3º, da LACP, no entanto, para aplicação deste dispositivo, em matéria ambiental, faz-se necessária a ocorrência do efetivo dano ambiental, sem que haja, contudo,

possibilidade fática ou técnica de reconstituição do meio ambiente ao *status quo ante*.

A determinação dos valores devidos a título de indenização é demasiadamente difícil, tendo em vista as peculiaridades que envolvem o patrimônio ambiental, pois a valoração pecuniária de bens florestais, da fauna, bem como da biodiversidade, não são passíveis de uma aferição quantitativa exata, por se tratarem de bens de valor inestimável do ponto de vista financeiro.

Nesse esteio, Nelson e Rosa Nery (2003, p. 1318) acreditam que “poderão ser utilizados os critérios de arbitramento ou de fixação de indenização com base no valor do lucro obtido pelo causador do dano com sua atividade”. De fato, a proposta apresentada pelos autores reforça a aplicação do Princípio do Poluidor Pagador, em sua função repressiva, e viabiliza a mitigação do dano, bem como a recuperação do patrimônio ambiental.

Com isso, resta evidente a possibilidade da utilização de meios diversos na busca por um meio ambiente saudável, a partir do manejo da ação civil pública que confere efetividade a atuação do Ministério Público na luta pela correta utilização e preservação dos bens ambientais.

## **5.1 EXTENSÃO DA COISA JULGADA**

Um dos desafios do *Parquet* na ação civil pública ambiental está relacionado ao artigo 16, da LACP, na medida em que tal

dispositivo delimita os efeitos da coisa julgada da ação civil pública aos limites da competência territorial do órgão prolator.

Assim, por exemplo, em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal, perante a Seção Judiciária da Justiça Federal no Estado da Bahia, que tenha como objeto a proteção ambiental de um rio que atravessasse os estados da Bahia e Sergipe, a decisão somente produziria efeitos jurídicos no estado da Bahia, tendo em vista que o órgão prolator só possui competência territorial no referido estado.

A hipótese exemplificada tem causado verdadeira rejeição na doutrina, tal posicionamento advém da natureza indivisível do patrimônio ambiental, bem como pela sua natural característica de bem de uso comum do povo.

Nesse sentido, Marcelo Abelha Rodrigues (2003, p.5-6) expõe sua indignação:

Como se sabe, considerando que os bens ambientais são indivisíveis pela sua própria natureza e que os mesmos não respeitam nenhuma limitação espacial, é absolutamente inócua, senão ridícula, a limitação territorial da coisa julgada a que alude o art. 16 da LACP. Dizer que “a coisa julgada fica restrita aos limites da competência territorial do órgão prolator” é algo absolutamente insano em matéria ambiental, porque os bens ambientais não podem, jamais, serem limitados pelo ser humano. Não há como “limitar” o desequilíbrio ecológico nesta ou naquela área, assim como não há como limitar o reequilíbrio ecológico neste ou naquele limite espacial.

Com isso, à luz do exemplo apresentado, ter-se-ia uma proteção parcial do patrimônio ambiental, pois a possível atividade danosa somente cessaria ou teria reparação nos limites do estado da Bahia, ao passo que permaneceria no estado de Sergipe, gerando uma decisão não efetiva para o meio ambiente como um todo.

Em casos como estes, cabe ao Ministério Público Federal na Bahia encaminhar os dados pertinentes à Ação Civil Pública ajuizada no seu estado de atuação para que a Procuradoria da República em Sergipe ajuíze demanda parecida no seu estado, de modo a garantir a proteção total do meio ambiente.

No entanto, deve-se salientar que a propositura de igual demanda no estado de Sergipe pode gerar decisões dispares, embora do ponto de vista fático seja difícil, mas possível juridicamente, na medida em que seriam produzidas outras provas perante um juízo distinto.

Ada Pellegrini Grinover (1981, p. 52) critica a falta de técnica do legislador ao estabelecer a previsão do artigo 16, da LACP, pois, segundo a doutrinadora, o âmbito de abrangência da coisa julgada é determinado pelo pedido e não pela competência, sendo esta a relação de adequação entre o processo e o juiz, não tendo qualquer influência sobre o objeto da demanda.

Ademais, o dispositivo em análise fere o princípio da isonomia, na medida em que submete os jurisdicionados, que estão ligados a uma mesma situação jurídica, a um tratamento diverso,

pois, conforme citado alhures, as demandas são submetidas a juízos diversos possibilitando, assim, decisões das mais diversas em relação ao mesmo patrimônio ambiental.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1576-1, proposta pelo Partido Liberal – PL, onde foi discutida a constitucionalidade de diversos dispositivos veiculados pela Medida Provisória nº 1.570, de 26 de março de 1997, entendeu pela constitucionalidade da nova redação atribuída ao artigo 16, da Lei nº 7.347/85, conforme expôs o Relator, Ministro Marco Aurélio (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ADI 1576-1, 2003, p. 138):

A alusão à eficácia erga omnes sempre esteve ligada à ultrapassagem dos limites subjetivos da ação, tendo em conta até mesmo o interesse em jogo – difuso ou coletivo – não alcançando, portanto, situações concretas, quer sob o ângulo objetivo, quer subjetivo, notadas além das fronteiras fixadoras do juízo. Por isso, tenho a mudança da redação como pedagógica, a revelar o surgimento de efeitos erga omnes na área de atuação do juízo e, portanto, o respeito à competência geográfica delimitada pelas leis de regência. Isso não implica esvaziamento da ação civil pública nem, tampouco, ingerência do Poder Executivo no Judiciário.

Com a devida vênia, o voto do Ilustre Ministro Relator não abordou todas as questões que envolvem a importância do tema, em verdade, parece que a realidade fática cedeu espaço a um “legalismo geográfico”, sendo certo que os fatos muitas vezes ultrapassam os limites geográficos da lei, não se afigurando possível a delimitação

prévia em abstrato da área de produção dos efeitos da coisa julgada em matéria ambiental.

## 6. CONCLUSÃO

Nesta senda, a ação civil pública, como um instrumento a ser manejado pelo Ministério Público Brasileiro na proteção do meio ambiente, possui demasiada importância na medida em que proporciona que a Instituição Constitucionalmente voltada para a defesa dos direitos difusos e coletivos possa atuar de forma positiva na preservação do meio ambiente.

Importante observar que a evolução histórica aqui demonstrada representa um desenvolvimento fundamental na conscientização da sociedade, pois, por influência das *class actions*, não só ao Ministério Público coube a legitimidade para a propositura da ação civil pública, mas sim a toda uma gama de associações voltadas para a defesa do meio ambiente, proporcionando uma coletividade mais responsável e consciente da sua importância na proteção jurídica do meio ambiente.

Ademais, o próprio Ministério Público, com o advento da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, ganhou não apenas instrumentos capazes de efetivar judicialmente os anseios da sociedade, mas também a possibilidade de efetivar uma verdadeira mudança do ponto de vista fático, na medida em que os efeitos no manejo da ação civil pública possibilitam a reparação, a manutenção

do meio ambiente saudável, além da competente indenização pecuniária a ser revestida para minimizar os danos ambientais constatados.

No que se refere aos efeitos da coisa julgada, a luta do Ministério Público deve ser grande, pois a atual redação do artigo 16, da LACP acaba por prejudicar uma atuação mais célere e uniforme, tanto do Poder Judiciário, como também do próprio *Parquet*, porém, conforme demonstrado, o Ministério Público não está sozinho na luta por uma aplicação isonômica dos efeitos da coisa julgada em matéria ambiental, sendo forte o apoio doutrinário neste quesito.

Assim, não se buscou exaurir o vasto tema, mas sim apresentar questões específicas que demonstram a importância da ação civil pública como instrumento à disposição do Ministério Público para a proteção do meio ambiente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7. ed. Revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005, p. 22.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. ADI 1576 - União Federal, Relator Ministro Marco Aurélio, Julgamento: 16/04/1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347137>>. Acesso em: 02 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal.** Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3943 – Distrito Federal, Relatora Ministra Carmén Lúcia. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2548440>>. Acesso em 21 de junho de 2015.

\_\_\_\_\_. **Tribunal Regional Federal da 2ª Região** – Apelação Cível nº 208164.1999.02.01.038664-9. Relatora Desembargadora Federal Regina Coeli M. C. Peixoto, Julgamento: 24/02/2003, data de Publicação: DJ: 25/03/2003 - Página:45. Disponível em: <[http://jurisprudencia.trf2.jus.br/v1/search?q=cache:sJs7b4HDwQ4J:www.trf2.com.br/idx/trf2/ementas/%3Fprocesso%3D199902010386649%26CodDoc%3D97772+cedae+rio+de+janeiro+rio+para%C3%ADba+&client=jurisprudencia&output=xml\\_no\\_dtd&proxystylesheet=jurisprudencia&lr=lang\\_pt&ie=UTF-8&site=ementas&access=p&oe=UTF-8](http://jurisprudencia.trf2.jus.br/v1/search?q=cache:sJs7b4HDwQ4J:www.trf2.com.br/idx/trf2/ementas/%3Fprocesso%3D199902010386649%26CodDoc%3D97772+cedae+rio+de+janeiro+rio+para%C3%ADba+&client=jurisprudencia&output=xml_no_dtd&proxystylesheet=jurisprudencia&lr=lang_pt&ie=UTF-8&site=ementas&access=p&oe=UTF-8)>. Acesso em: 20 de novembro de 2014.

BUENO, Cassio Scarpinella. **As class actions Norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: Pontos para uma reflexão conjunta.** In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, vol. 82, 1996, pp. 92-151.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil.** 14. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2012.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público, Organização, Atribuições e Regime Jurídico.** 3ª edição revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **A ação civil pública refém do autoritarismo.** Anais do 3º Congresso Internacional de Direito Ambiental. Org. Antonio Herman de Vasconcelos Benjamin. São Paulo: IMESP, 1981.

\_\_\_\_\_. **Ações Coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores.** Seleções Jurídicas. COAD, set. 1986, p. 3.

IHERING, Rudolf Von. **A Luta Pelo Direito**. 24ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações Coletivas: história, teoria e prática**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

MICHAELIS. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=ambiente>>. Acesso em: 29 de novembro de 2014.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 5. ed. Reformulada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Exposição de Motivos DAL nº 0047, de 04 de fevereiro de 1985**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTsvc.asp?DocumentID=%7B773BDF1E-8D75-4EBF-AE3F-040A74282086%7D&ServiceInstUID=%7B7C3D5342-485C-4944-BA65-5EBCD81ADCD4%7Dm>>. Acesso em 24 de abril de 2014.

NERY JR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil Comentado e Legislação Extravagante**. São Paulo, RT, 2003.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Reflexos do direito material do ambiente sobre o instituto da coisa julgada (in utilibus, limitação territorial, eficácia preclusiva da coisa julgada e coisa julgada rebus sic stantibus)**. Disponível em: <<http://www.marceloabelha.com.br/site/publicacoes.php>>. Acesso em: 21 de abril de 2014.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 7ª ed. revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.