

AÇÃO CIVIL PÚBLICA E A EFETIVIDADE DA TUTELA DO MEIO AMBIENTE: UM ESTUDO DE CASO

Thais de Cerqueira Lemos Mattos¹

SUMÁRIO: 1. Do caso concreto 2. Do Direito ao Meio Ambiente 3. Ação Civil Pública 4. Breve análise do aspecto processual da legitimidade coletiva 4.1 Da legitimidade ativa da Associação de defesa do meio ambiente de Araucária – AMAR- e do Ministério Público 4.2 Da legitimidade passiva: os poluidores 5. O Programa “Linhão do Emprego” 6. A extensão do instrumento processual de Ação Civil Pública na tutela dos bens transindividuais e o caso concreto 7. Considerações finais 8. Referências bibliográficas.

RESUMO: Trabalho destinado à análise do Recurso Especial nº 625249/PR com escopo de ratificar a importância da ação civil pública como instrumento adequado e eficaz para a defesa do meio ambiente.

Palavras chaves: meio ambiente; ação civil pública; defesa; recurso especial.

1 Do Caso Concreto

O presente artigo tem o propósito de analisar a controvérsia acerca cumulação de pedidos voltados à tutela ressarcitória na forma específica e no equivalente em dinheiro na Ação Civil Pública.

Para tanto, serão analisados alguns julgados dos Tribunais Pátrios sobre o tema ora proposto, e, de maneira analítica e mais aprofundada, o Recurso Especial nº 625249/PR, que discutiu a possibilidade de cumulação de pedidos alternativos, voltados à tutela ressarcitória na forma específica e pelo equivalente em dinheiro.

¹ Estudante de 5º ano do curso de Direito, Universidade Salvador – UNIFACS.

O cerne do problema está na interpretação literal do artigo 3º da Ação Civil Pública que estabelece que "a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro OU o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer".

Inicialmente, importante salientar que a Associação de Defesa do Meio Ambiente de Araucária promoveu Ação Civil Pública contra o Município de Curitiba em defesa do Meio Ambiente, a fim de reduzir os impactos da cidade industrial de Curitiba com o programa "linhão do emprego". Para tanto, será importante a análise do instrumento processual em comento para maior profundidade do assunto.

O Município de Curitiba, por sua vez, interpôs agravo contra decisão que acolheu preliminar arguida na contestação, alegando a inépcia da inicial pela incompatibilidade na cumulação dos pedidos formulados. Alegara este que os pedidos formulados pelo Autor eram incompatíveis entre si, requerendo, então, a extinção do processo sem a resolução do mérito por inépcia da inicial, com fundamento no artigo 3º da Lei 7.347/85.

O Recorrente aduziu a ofensa ao artigo supramencionado, da Lei de Ação Civil Pública, alegando que a cumulação pecuniária com a condenação da obrigação de fazer ou não fazer configuraria *bis in idem*. O réu sustentou que a tutela prevista no dispositivo da mencionada Lei seria preventiva: ou se pede um (obrigação de fazer) ou outro (dinheiro). No entanto, o recurso fora desprovido.

Nesse diapasão, fora interposto o Recurso Especial nº 625249 que teve negado o seu provimento pelo então relator Luiz Fux, hodiernamente Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Para análise do presente trabalho, trilharemos acerca da tutela ao meio ambiente Direito ao meio ambiente, através do instrumento processual da Ação Civil Pública. Ademais, faremos o exame do aspecto processual da legitimidade ativa para propositura da demanda coletiva, para avaliar a consequência decorrente do dano ambiental causado.

Assim sendo, o presente artigo tem como objetivo investigar, factualmente, mediante a análise exemplificativa do presente caso, a possibilidade de cumulação pecuniária com a condenação de fazer e/ou não com a indenização por danos ambientais, prevista no artigo 3º da Lei 7.347/85.

2 Do Direito ao Meio Ambiente

Os direitos coletivos ganharam mais força e evidência com a Constituição Federal de 1988 e através dos diplomas infraconstitucionais, tais como a Lei 7.347/85 que dispõe sobre a Ação Civil Pública, a Lei 6.938/81 que disciplina a Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei 8.625/93 que institui as normas gerais de organização do Ministério e Público e Código de Defesa do Consumidor.

O Meio Ambiente, caracterizado, então, como bem de interesse coletivo, ganhou contornos acentuados em relação à sua defesa e preservação tanto em face do Poder Público como da coletividade.

A doutrina leciona que os danos ambientais coletivos

dizem respeito aos sinistros causados ao meio ambiente *lato sensu*, repercutindo em interesses difusos, pois lesam diretamente uma coletividade indeterminada ou indeterminável de titulares. Os direitos decorrentes dessas agressões caracterizam-se pela inexistência de uma relação jurídica de base, nos aspectos subjetivo, e pela indivisibilidade do bem jurídico, diante do aspecto objetivo².

Nesse sentido, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado tornou-se um direito constitucionalmente tutelado, de modo a atender a toda população brasileira, protegendo os valores mais fundamentais da pessoa humana. Isto porque, o Meio ambiente é um bem jurídico transindividual, pertencente a todos os cidadãos indistintamente, podendo, desse modo, ser usufruído pela sociedade em geral.

Dessa maneira, torna-se fundamental a maturação da consciência da sociedade em preservar o Meio Ambiente, de modo a transformá-lo em um ecossistema equilibrado. Nesse sentido, importante ressaltar os ensinamentos de Luís Paulo Sirvinskas acerca do meio ambiente ecologicamente equilibrado:

Como devemos interpretar a expressão meio ambiente ecologicamente equilibrado? Tal expressão deve ser interpretada conciliando o binômio: desenvolvimento (art.170, VI, da CF) versus meio ambiente (art.225, caput, da CF). Assim, compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento significa considerar os problemas ambientais dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos e observando-se as suas inter-relações

² Délton Winter de Carvalho. A proteção jurisdicional do meio ambiente: uma relação jurídica comunitária. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo: RT, n.24, p.197, 2011.

particulares a cada contexto sociocultural, político, econômico e ecológico, dentro de uma dimensão tempo/espço. Em outras palavras, isto implica dizer que a política ambiental não se deve erigir em obstáculos ao desenvolvimento, mas sim em um de seus instrumentos, ao propiciar a gestão racional dos recursos naturais, os quais constituem a sua base material. O equilíbrio ecológico não significa inalterabilidade das condições naturais. Busca-se, no entanto, a harmonia ou a proporção e a sanidade entre os vários bens que compõem a ecologia (populações, comunidades, ecossistemas e biosfera) ³.

Portanto, toda a coletividade tem o dever jurídico de protegê-lo, o qual pode ser exercido pelo Ministério Público, pelas associações, pelo próprio Estado e até mesmo por um cidadão.

Com efeito, indica o artigo 225 da Constituição Federal:

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

A Constituição de 1988, conforme Édís Milaré ⁴ aponta, pode ser nomeada como

uma constituição verde, pois muito tem agido em face da própria proteção ao meio ambiente. A mesma coloca em foco, com uma adequação inerente à alma nacional, a questão de que é preciso aprender a conviver harmoniosamente com a natureza, transmitindo por vários de seus dispositivos o que se compreende como um dos sistemas mais abrangentes e atuais do mundo sobre a tutela do meio ambiente.

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, conceituou o direito ao Meio Ambiente, através do voto do Ministro Celso de Mello,

como um típico direito de terceira geração que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade – de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações ⁵.

Positivou, portanto, nossa Carta Magna o direito ao bem ambiental, já previsto na Lei Federal nº 6.938/81, que define a Política Nacional do Meio Ambiente como aquela que tem por escopo *a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana* ⁶.

A Lei nº. 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente ⁷ – PNMA, promulgada em um período em que o Brasil vivia um regime autoritário e de restrições

³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de direito ambiental. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 70.

⁴ MILARÉ, Edis. Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p.147.

⁵ MS 22.164-0-SP, j.30.10.1995, DJU 17.11.1995.V.

⁶ Artigo 2º da Lei 6.938/81.

⁷ THEODORO, Suzi Hoff. (organizadora). Os 30 anos da política nacional do meio ambiente : conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

individuais e coletivas, foi a precursora no Brasil, em termos de legislação ambiental sistematizada. Esse aparato legal tem como objetivo a preservação e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar melhores condições de desenvolvimento sócio-econômico, ao interesse da segurança nacional e, sobretudo, à proteção da dignidade da vida humana em consonância com a realidade existente no país.

Nesse sentido, as ações positivas governamentais tornam-se cruciais para a manutenção de um Meio Ambiente protegido e equilibrado. Para tanto, se faz necessário um planejamento controlado para fiscalização da utilização eficaz dos recursos ambientais, bem como a conscientização basilar da população em torno da importância da tutela ambiental.

Dito isto, o Meio Ambiente, em todas as suas formas, deve ser ecologicamente equilibrado, de modo a assegurar a tutela jurídica da pessoa humana em face de suas interações qualitativas com o meio ambiente, sendo destinatários do direito ambiental todos *os brasileiros e estrangeiros residentes no país*⁸. Ou seja, o dano ambiental se caracteriza pela pulverização de vítimas.

Deveras, decorrem para os destinatários, tanto por parte do Estado quanto pela comunidade, deveres e obrigações, comportando prestações pessoais, positivas e negativas (fazer e não fazer), bem como de pagar indenização dos danos para de recomposição *in natura* do bem jurídico.

Dessa maneira, àqueles indivíduos que sejam responsáveis pela poluição e depreciação ambiental serão obrigados a recuperar e, também, na maioria das vezes, a indenizar os danos causados pelo abuso da utilização desenfreada dos recursos ambientais com fins econômicos. Assim, deve-se entender o princípio poluidor-pagador como comando que traz ao poluidor a obrigação de reparar o dano causado por sua conduta ilícita, de modo a restituir, sempre que possível, o meio ambiente ao seu *status quo ante*, utilizando-se da indenização em pecúnia como *ultima ratio*.

Diante da natureza difusa do direito ao meio ambiente, os instrumentos de tutela processual do CPC não tinham aptidão para promover uma proteção do direito coletivo, daí a necessidade da LACP. Isto porque, a aplicação do processo coletivo deverá ser consentânea ao determinado no Código de Defesa do Consumidor e na Lei de Ação Civil Pública, já que o

⁸ Artigo 5º, caput, da Constituição Federal de 1988.

primeiro instituiu uma mudança legislativa no artigo 21 da LACP⁹, criando um microssistema para a tutela coletiva no direito pátrio. Sendo assim, o Código de Processo Civil terá uma função residual.

Logo, o microssistema implica a tendência da coletivização do processo para adequá-lo às demandas sociais, sistematizando e amadurecendo paulatinamente a legitimação para a tutela coletiva.

Nesse contexto, foi a Lei nº 7.347/85, infraconstitucional, que primeiro incorporou a Ação Civil Pública como instrumento de defesa de direitos metaindividuais, dentre eles o Meio Ambiente. É sobre esse instrumento que serão lançadas as considerações seguintes.

3 A Ação Civil Pública

A Ação de Civil Pública foi instituída pela Lei 7.347 de 24.07.1985 e ganhou status constitucional com a Suprema Carta de 1988.

Esta ação tem como objetivo precípua defender o meio ambiente, o consumidor, e os bens e interesses de valor artístico, estético, histórico, paisagístico e turístico. Como definiu a Constituição Federal, interesses difusos e coletivos¹⁰.

A constituição vigente dedica a este bem jurídico, pela sua fundamental importância, um capítulo especial, começando pelo artigo 225 supracitado.

Destarte, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, o campo de incidência da Lei nº 7.347/85 foi profundamente aumentada, em razão dos dispositivos que possibilitaram a defesa de outros interesses difusos (artigo 110 do CDC), bem como dos interesses individuais homogêneos (artigos 91 a 100 do CDC), mas que não cabe serem minuciosamente trabalhados no presente trabalho.

⁹ Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor

¹⁰ Artigo 129, da Constituição Federal de 1988:

São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos.

Nesse sentido, importante destacar o artigo 83¹¹ do Código de Defesa do Consumidor, pelo qual se admite que sejam empregadas todas as formas de ação que objetivem tutela de forma eficiente não somente os interesses nele descritos, mas também aqueles estabelecidos na Lei nº 7.347/85.

Assim, a Ação Civil Pública é um dos instrumentos processuais destinado a propiciar a tutela ao Meio Ambiente, assim como a Ação Popular, cujo regramento oferece técnicas processuais suficientes para efetivar a devida e integral proteção do direito material.

A tutela dos bens ambientais far-se-á através do cumprimento das obrigações de fazer e de não fazer, bem como pela condenação em dinheiro. Nesse sentido, as ações inibitórias e de remoção do ilícito possuem natureza preventiva também de suma importância para proteção ambiental.

Importante esclarecer que a ação inibitória, mediante um não fazer, tem como escopo afastar a prática ou a continuação do ilícito, ou dirigida, através de um fazer, a realizar o desejo preventivo da norma de proteção. Por outro lado, no caso de ilícito de eficácia continuada, cujos efeitos ilícitos ainda se propagam, abrindo oportunidade a danos, é necessária apenas a remoção do ilícito.

As ações de conhecimento supracitadas têm fundamento legal no artigo 84 do CDC¹². Esse artigo permite que o juiz ordene um não fazer ou um fazer sob pena de multa, na sentença ou em sede de tutela antecipatória.

Ademais, a Lei criou o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) com o objetivo de recompor os bens e interesses supra individuais lesados. Cumpre esclarecer que a indenização pecuniária como forma de responsabilização ao dano ambiental é último objetivo a ser alcançado. A reparação *in natura* do meio ambiente deve sempre ser a primeira medida a ser adotada, somente na impossibilidade desta recuperação é que poderá haver a compensação indenizatória.

Cumpre salientar que, o artigo 13 da Lei 7.347/85¹³ previu a existência de dois fundos: um gerido pelo Conselho Federal e outro por Conselhos Estaduais, quando as ações civis públicas

¹¹ Art. 83. 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.

¹² Art. 84. Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento.

forem propostas perante a Justiça Federal e Estadual, respectivamente. Ademais, hodiernamente existem outros fundos, tal como o fundo nacional do idoso, instituído pela lei nº 12.213/2010, destinado a financiar os programas e as ações relativas ao idoso com vistas em assegurar os seus direitos sociais e criar condições para promover sua autonomia, integração e participação efetiva na sociedade.

Em síntese, verifica-se que a Lei de Ação Civil Pública tem como escopo a prestação de defesa de interesses coletivos *lato sensu*, sobretudo do meio ambiente, tendo por fim a condenação dos responsáveis à reparação do interesse lesado.

Para tanto, para dar continuidade ao presente estudo de caso, importante abordar acerca da legitimação adequada para defesa da tutela do meio ambiente com o instrumento.

4 Breve análise do aspecto processual da legitimidade coletiva

4.1 Da legitimidade ativa da Associação de defesa do meio ambiente de Araucária – AMAR- e do Ministério Público.

O instituto de legitimação ativa tem assento no artigo 5º da Lei 7.347/85, com nova redação determinada pela recente Lei 11.448/2007, que assim dispõe:

Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:
I - o Ministério Público;
II - a Defensoria Pública;
III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
V - a associação que, concomitantemente:

- a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;
- b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

¹³ Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária

As associações civis que tenham como objetivo estatutário a defesa do Meio Ambiente, poderão atuar em juízo no pólo ativo, como verdadeiros legitimados, em ações coletivas, entendimento este adotado pelo E. Supremo Tribunal de Justiça¹⁴.

Neste sentido, a Lei nº 7.347/85 abriu as portas do Poder Judiciário, autorizando a propositura de ações civis públicas por associações que incluam entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Do ponto de vista da legitimação, esta abertura foi uma transformação extraordinária, de modo que as associações passam a ser verdadeiros legitimados autônomos para a condução do processo.

Ressalva-se que, em se tratando de direitos individuais homogêneos, o fenômeno que se verifica é, indubitavelmente, o de legitimação extraordinária.

Ainda no que concernem às associações, o juiz poderá dispensar o requisito da pré-constituição há pelo menos um ano, pois existem situações em que a associação se forma *ex post factum*¹⁵.

Vale salientar que, a escusa da pré-constituição é válida tanto para as ações ajuizadas com base no Código de Defesa do Consumidor¹⁶ como também na Lei de Ação Civil Pública.

¹⁴ AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. ASSOCIAÇÃO CIVIL.

A Turma reiterou entendimento da Segunda Seção deste Superior Tribunal e afirmou que a ação civil pública é o instrumento adequado para a defesa dos interesses individuais homogêneos dos consumidores. Quanto à legitimidade, preenchidos os requisitos legais (art. 5º da Lei n. 7.347/1985 e art. 82, IV, do CDC), as associações de defesa dos consumidores podem propor ação civil pública ou ação coletiva na tutela dos interesses e direitos individuais homogêneos. Dispensam-se formalidades, tais como a prova de que os associados tenham conferido autorização expressa ou a evidência de que tenham aprovado o ajuizamento da ação em assembléia. Assim a União Nacional em Defesa de Consumidores, Consorciados e Usuários do Sistema Financeiro (Unicons) tem legitimidade para propor ação civil pública contra a Unimed - Porto Alegre, na qual pleiteia que sejam declaradas sem efeito a rescisão do contrato de assistência médica e a imposição de cobrança de adicional para internação hospitalar feitas unilateralmente pela recorrida ré, bem como que sejam declaradas nulas cláusulas contratuais e a condenação à reparação de danos. (REsp 805.277-RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 23/9/2008).

¹⁵ FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Princípios do direito processual ambiental. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, pág. 159

¹⁶ Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

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

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

Isto porque, o CDC não dispõe de todas as questões atinentes ao processo coletivo, sendo que é importante para a finalidade deste integrar os diversos diplomas legais que referem sobre ações coletivas.

De acordo com Fredie Didier¹⁷, Rodrigo Mazzei contribui de forma valorosa o entendimento de que os diplomas que tratam da tutela coletiva são intercambistas entre si, assumindo um verdadeiro microsistema processual coletivo.

Para ratificar esse entendimento, a Suprema Corte¹⁸ vem reiteradamente apontando nesse sentido, conforme se extrai do julgado abaixo:

A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei de ação civil pública, da ação popular, do mandando de segurança coletivo, do Código de Defesa do consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subdisiam-se (...).

Diante deste quadro, surge a comunicação entre os diplomas legais para lhes dar atualidade e organicidade.

Por outro lado, para não perder-se de vista da discussão acerca da legitimidade, importante pontuar, que não há exigência da previsão expressa da defesa do meio ambiente como finalidade institucional no estatuto associação, sendo suficiente que apenas defendam valores que incluam direitos difusos e coletivos¹⁹. °

Noutra banda, também é legitimado para a defesa em juízo da ação civil pública do meio ambiente o Ministério público, conforme decorre de previsão constitucional.²⁰

Conforme dispõe o artigo 25, inciso IV, da Lei 8.625/1993, segundo institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, incumbe ao órgão promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao Meio Ambiente.

A própria Lei de Ação Civil pública, em seu artigo 5º citado alhures, também previu a legitimidade do MP para a propositura da ação.

¹⁷ DIDIER, Fredie & ZANETI, Hermes. Curso de Direito Processual Civil: Processo coletivo. Vol. 4. 6ª edição. Bahia: Jus Podivm, 2011, p. 53.

¹⁸ STJ – RESP nº. 510.150/MA 1ª T., Rel. Min. Luiz Fux, j. 12.2.2004, DJU, de 29.3.2004, p. 173.

¹⁹ Nesse sentido, Paulo Affonso Leme Machado, Ação civil pública e tombamento, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1990, n. 8.4.2, p.28. Na jurisprudência: TJSP, 2ª Câmara., Ap. 137.500, Rel. Des. Fortes Barbosa, j. 16/04/1991.

²⁰ Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Ademais, quando as associações, ou qualquer outro ente legitimado pela Lei 7.347/85, forem autores da ação, caberá ao Ministério Público intervir como verdadeiro fiscal da Lei.

No caso em tela, o Ministério Público deu parecer reconhecendo o desprovimento do recurso proposto pelo Município de Curitiba, agindo como verdadeiro fiscalizador da Lei na defesa do direito ambiental.

Nesse vértice, resta mais que comprovado, para que não haja qualquer dúvida a ser suscitada a esse respeito, que tanto a Associação ora em comento, a AMAR, e o Ministério Público são legitimados para a propositura da Ação civil pública.

4.2 Da legitimidade passiva: os poluidores

Inicialmente, cumpre destacar que, a regra geral estabelecida na jurisdição coletiva é que poderá figurar no pólo passivo das ações coletivas ambientais a pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, que esteja enquadrada no conceito previsto no artigo 3º da Lei nº 6938/81.

Ademais, o amplo leque de possibilidades encontra-se estatuído no art. 225, caput, do Texto Maior, porquanto determina ser o dever do Poder Público, como da coletividade como um todo, preservar o Meio Ambiente.

Dito em outras palavras, todos aqueles que, de alguma forma, foram causadores do dano ambiental são legitimados passivos.

De acordo com o artigo, inciso VII da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, tanto o poluidor e o predador têm a obrigação de recuperar e/ou indenizar a coletividade pelos danos causados em virtude da utilização dos recursos ambientais com fins econômicos

Em consonância com o quanto previsto na Lei que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, determina o artigo 225, §3º da Suprema Carta:

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

Nesse diapasão, o reconhecimento de que práticas econômicas possam ser utilizadas em detrimento da qualidade ambiental, fez com que fosse estabelecido o Princípio de Poluidor

Pagador, introduzido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, que trata do aspecto econômico das políticas ambientais²¹.

O princípio do usuário-pagador, sendo este um princípio que norteia o direito ambiental, que, engloba também, o princípio do poluidor-pagador²², refere-se àqueles poluidores que usam gratuitamente o Meio Ambiente para lançar poluentes, invadindo, por conseguinte, a propriedade de todos os outros usuários que não poluem, confiscando, assim, o direito da propriedade alheia.

O ilustre Henri Smets²³, membro do Conselho Europeu do Meio Ambiente e da Academia se manifesta da seguinte sobre o assunto:

Em matéria de proteção do meio ambiente, o princípio usuário-pagador significa que o utilizador do recurso deve suportar o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização do recurso e os custos advindos de sua própria utilização. Este princípio tem por objetivo fazer com que estes custos não sejam suportados nem pelos Poderes Públicos, nem por terceiros, mas pelo utilizador. De outro lado, o princípio não justifica a imposição de taxas que tenham por efeito aumentar o preço do recurso ao ponto de ultrapassar seu custo real, apões levarem-se em conta as externalidades e a raridade.

De sorte, todo e qualquer potencial infrator ambiental responderá na condição de legitimado passivo sempre provocar lesão ou ameaça ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o Município de Curitiba mais que legitimado para representar o pólo passivo da demanda.

5 O programa “Linhão do emprego”

Estruturado pela prefeitura de Curitiba em meados de 1997, o projeto denominado Linhão do emprego por utilizar uma grande avenida que liga diversos bairros de Curitiba, tem como escopo a geração de empregos, tendo por base o mercado informal, a infra-estrutura para micro e pequenas empresas e melhorias urbanas.

²¹ Ver: Organization for Economic co-operation and Development – OECD. Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies. Recommendation C (72) 126. Documento disponível em: <http://www.oecd.org>.

²² O princípio do poluidor-pagador obriga o poluidor a pagar a poluição que pode ser causada ou que já foi causada.

²³ Smets, Henri. Le Principe Utilisateur – Payeur pour La Gestion Durable dès Ressources Naturalles, GEP/UPP, doc. 1998.

O programa teve um investimento de cerca de 100 (cem) milhões de reais, sendo que 35% do total serão financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES). O projeto envolve o planejamento do saneamento básico, construções de avenidas, vias expressas e linhas de ônibus, assim como a construção de dois barracões industriais que abrigam atividades empresariais propiciando a geração de novos empregos a micro e pequenos empresários.

A prefeitura ainda disponibiliza programas de geração de renda para a população, estimulando os pequenos negócios e capacitando empreendedores, bem como oferecem treinamento e espaço físico para que futuros empreendedores desenvolvam seu negócio.

A prefeitura destinou R\$ 330 mil na construção da Vila de Ofício, instalada no bairro populoso de Cajuru, outras sete serão construídas na área de abrangência do Linhão do Emprego.

6 A extensão do instrumento processual de Ação Civil Pública na tutela dos bens transindividuais e o caso concreto

O argumento trazido pelo Município de Curitiba, em sede de agravo, foi de que a pretensão esposada na peça vestibular ofende o artigo 3º da Lei de Ação Civil Pública. Sustenta, ainda, apontando a divergência jurisprudencial desta Corte, no sentido da impossibilidade de cumulação da pena pecuniária com a condenação na obrigação de fazer ou não fazer, sob pena de configurar *bis in idem*.²⁴

No entanto, a defesa trazida em sede contestatória é totalmente descabida, vez que a defesa do meio ambiente é fator de extrema preocupação do ordenamento jurídico nacional.

Nesse particular, cumpre a Ação Civil Pública papel fundamental para defesa do bem jurídico ambiental tutelado.

O dano ambiental afeta uma pluralidade difusa de vítimas, podendo atingir, individualmente, determinados sujeitos.

Assim, quando há de fato um dano público consumado, a indenização ressarcitória será revertida a um fundo regulamentado pelo Conselho Federal ou pelo Conselho Estadual,

²⁴ (Resp 94.198/RS, Relator Ministro Garcia Vieira, DJ 21.06.1999; Resp nº 205.153/GO, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ 21.08.2000, Apelação Cível nº 127.287, 2ª Turma, Relator Araken Mariz, DJ 18.08.2000).

participando necessariamente o Ministério Público e os representantes da comunidade cujo dano afetara, sendo esses recursos todos destinados a reconstrução e reconstituição *a quo* do bem lesado, conforme predispõe o artigo 13 da Lei nº 7.347/85.

Nesse toar, cabe apontar a citação de Édis Milare²⁵ exposta no parecer do Senhor Procurador Geral da Justiça em seu parecer referente ao caso ora exposto:

Na maioria dos casos, o interesse público é mais de obstar a agressão ao meio ambiente ou obter a reparação direta *in specie* do dano do que receber qualquer quantia em dinheiro para a sua recomposição, mesmo porque quase sempre a consumação da lesão ambiental é irreparável.

Ora, antes de analisar de forma mais detalhada o artigo 3º da Lei de Ação Civil Pública alegado pelo Município agravante como supostamente ofendido na peça vestibular, urge salientar que a tutela do meio ambiente é fator de extrema preocupação no ordenamento jurídico pátrio, de modo que deve ser defendido por todos os instrumentos pertinentes para tal finalidade.

Reza o artigo sob comento que a ação civil pública pode ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, *in verbis*, “a ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

Ao fazer uma leitura fria da lei, parece, à primeira vista, que o autor tem de escolher qual pedido deve formulado na demanda: ou a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

Contudo, é cediço e, já reiterado em sede doutrinária que, a alternativa trazida em lei não descarta a possibilidade de cumulatividade desses pedidos, não resultando, portanto, em dupla condenação pelo mesmo fato ou causa como fora alegado pelo Município de Curitiba.

Nas palavras do doutrinador José dos Santos Carvalho Filho²⁶ “dependendo da situação ofensiva ao interesse difuso ou coletivo que o autor pretenda coibir, pode ele pleitear obrigação de fazer ou não fazer cumulado com o pedido indenizatório”.

Nesse diapasão, interpretando sistematicamente o artigo 21 da Lei nº 7.347/85 que dispõe sobre a aplicação do Código de Defesa do Consumidor ao que for oportuno à defesa dos

²⁵ MILARÉ, Édis. Ação civil pública por dano ao ambiente, RT, 2001, pág.144.

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Ação civil pública: comentários por artigo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris,2005, pág. 68

direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, concomitantemente com o artigo 83 do CDC que “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”, percebe-se o que sistema jurídico pátrio flexibiliza e elastece a interpretação todos os meios cabíveis e pertinentes para a defesa do superestimado bem jurídico tutelado: o meio ambiente.

Destarte, o que se pode ter por certo é que a Lei de Ação Civil Pública admitiu os dois tipos de tutela: a repressiva e a preventiva. Portanto, a associação de defesa do meio ambiente de Araucária – AMAR – ao requerer a condenação do Município Réu à indenização em dinheiro, estava esta simplesmente reprimindo ação causadora do dano.

Ou seja, a obrigação de fazer proposta pela parte Autora consiste em demolir as edificações irregulares do programa linha do emprego da cidade industrial de Curitiba, com o escopo de adequar o projeto de construção deste de modo a reduzir o máximo do impacto ambiental acarretado e recuperar o ambiente então degradado, com o replantio das espécies nativas.

Dessa maneira, o que objetivava a AMAR era tão somente a restauração natural do bem agredido, cessando-se a atividade lesiva e repondo-se a situação do status anterior ao dano, na tentativa de adotar medida compensatória equivalente.

Ora, seria muito prematuro logo no início do processo, em face do agravo proposto pelo Município de Curitiba de decisão interlocutória, obstar a possibilidade de satisfação *a quo* dos danos causados em virtude do programa supracitado.

Fora cumulativamente requerido pela AMAR o pagamento em dinheiro para adicionalmente reparar o sistema hídrico afetado, caso seja necessário ao longo da instrução probatória conhecida na decisão final pelo Douto Juízo, como assim dispõe o artigo da LACP:

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

Assim, tendo em vista que o artigo 3º da legislação referida admite objeto de conteúdo condenatório e constitutivo, cumpre ser, portanto, viável a cumulação dos pedidos, desde que observadas a regras estabelecidas no código de processo civil²⁷.

²⁷ Art.292 É permitida a cumulação, num único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão.

Ademais, é legítima a cumulação de pedidos condenatório e mandamental; constitutivo e mandamental e até cumulação tríplice. Hipótese interessante desta última foi decidida pelo STJ, *verbis*:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO COLETIVA. CUMULAÇÃO DE DEMANDAS. NULIDADE DE CLÁUSULA DE INSTRUMENTO DE COMPRA-E-VENDA DE IMÓVEIS. JUROS. INDENIZAÇÃO DOS CONSUMIDORES QUE JÁ ADERIRAM AOS REFERIDOS CONTRATOS. OBRIGAÇÃO DE NÃO-FAZER DA CONSTRUTORA. PROIBIÇÃO DE FAZER CONSTAR NOS CONTRATOS FUTUROS DIREITOS COLETIVOS, INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS E DIFUSOS. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. DOUTRINA. JURISPRUDÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE. MP. CASA PRÓPRIA. A Corte Especial, prosseguindo no julgamento, conheceu e proveu os embargos por entender o que o Ministério Público é parta legítima para ajuizar ação coletiva de proteção ao consumidor, em cumulação de demandas, visando à nulidade de cláusula contratual (juros mensais), à indenização pelos consumidores que já firmaram os contratos em que constava tal cláusula e à obrigação de não mais inserir nos contratos futuros a referida cláusula.²⁸

Portanto, pode-se requerer, através da Ação Civil Pública, a cessação do ato lesivo ao meio ambiente, a sua reparação no que for cabível e, até mesmo, a indenização por danos irreparáveis que, porventura, tenham ocorrido. Nesse particular, a indenização seria utilizada para evitar o degrado do meio ambiente, sendo necessária em sede de tutela de prevenção.

De todo o exposto, não há razão para se impedir o conhecimento do pedido que cumule a obrigação de fazer ou não fazer e indenização no instrumento popular em voga. Ademais, tendo em vista a importância do bem público que se pretende tutelar, interpretar de forma exegética a legislação em questão causaria imensurável dano à coletividade.

7 Considerações Finais

De todo exposto, resta agora trazer a baila conclusão extraída da análise do mérito do Recurso da qual participo do mesmo entendimento. Vejamos.

§ 1º São requisitos de admissibilidade da cumulação:

I - que os pedidos sejam compatíveis entre si;

II - que seja competente para conhecer deles o mesmo juízo;

III - que seja adequado para todos os pedidos o tipo de procedimento.

²⁸ STJ, EREsp nº 141.491-SC, Corte Especial, Rel. Min. WALDEMAR ZVEITER, julgamento em 17/11/1999.

A controvérsia que girou em torno do presente trabalho refere-se à possibilidade de cumular os pedidos de obrigação de fazer, não fazer com a indenização por danos ambientais, prevista no artigo 3º da Lei 7.347/85.

No entanto, a análise gramatical, puramente exegética do artigo supracitado ensejaria uma limitação à eficácia da ação civil pública como instrumento adequado e útil para propiciar a tutela dos direitos coletivos e difusos, comprometendo assim sua notável aptidão para tutela do meio ambiente.

Nesse sentido, explicou majestosamente o Professor Galeno Lacerda, em citação trazida pelo i. Ministro Teori Zavascki no recurso especial nº 605.323/MG:

À luz de uma interpretação estritamente gramatical, cumpre observar que a utilização, em texto normativo, do conectivo "ou", nem sempre expressa a idéia de alternatividade excludente. Não raras vezes a conjunção está associada ao significado de adição, expressando idéia de exemplificação, em substituição a "ou também" e "e". Se assim é, resta evidenciado que a interpretação gramatical não é suficiente e nem segura para resolver o dilema que se põe em face do preceito normativo antes referido. Ela deve, por isso mesmo, ser agregada a outros métodos interpretativos, especialmente o sistemático e o teleológico. No presente caso o que se investiga é o significado de uma norma de processo. Processo é instrumento, é meio para servir a um fim: a tutela do direito material. Como todo instrumento, o processo está necessariamente submetido ao princípio da adequação: "suas regras e ritos devem adequar-se, simultaneamente, aos sujeitos, ao objeto e ao fim", (Comentários ao Código de Processo Civil, 7ª ed., Forense, 1998, p. 25).

Dessa maneira, ao fazer uma análise mais sensível do artigo *supra*, verifica-se que a conjunção foi utilizada pelo legislador com intuito de viabilizar a cumulação dos pedidos para a tutela integral do meio ambiente através da ação civil pública.

A tutela ambiental impõe prestações variadas – e cumuladas –, de fazer, não fazer e pagar quantia com a finalidade de assegurar efetivamente a coletividade tenha a segurança de dispor de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Pela primordial importância do bem jurídico tutelado, gozando de proteção em âmbito constitucional, não se poderia olvidar que a coletividade, sendo adequadamente representada, pudesse “usar e abusar” dos meios processuais adequados a para a proteção dos bens ambientais.

Por fim, proibir a cumulação dos pedidos dessa natureza seria totalmente desarrazoado, vez que tal fundamento não dispõe de qualquer sustentáculo na via ordinária, sendo, *mutatis*

mutandis, ilógico negar à ação civil pública, como instrumento especialmente adequado para tutela dos direitos difusos, tal prerrogativa.

Nesses fundamentos fora de provido o recurso especial nº 625249/PR com o voto do Excelentíssimo Senhor ex Ministro do Superior Tribunal Justiça, e, atual do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux²⁹.

²⁹ **RECURSO ESPECIAL Nº 625249 – PR (2004/0001147-9)**

RELATOR: MINISTRO LUIZ FUX – PRIMEIRA TURMA

RECORRENTE: MUNICÍPIO DE CURITIBA

PROCURADOR: SÍLVIO ANDRÉ BRAMBILA RODRIGUES E OUTRO(S) – PR021305

RECORRIDO: ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE ARAUCÁRIA (AMAR)

EMENTA: PROCESSO CIVIL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA TUTELA DO MEIO AMBIENTE. OBRIGAÇÕES DE FAZER, DE NÃO FAZER E DE PAGAR QUANTIA. POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DE PEDIDOS ART. 3º DA LEI 7.347/85. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA. ART. 225, § 3º, DA CF/88, **ARTS. 2º E 4º DA LEI 6.938/81**, ART. 25, IV, DA LEI 8.625/93 E ART. 83 DO CDC. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO, DO POLUIDOR-PAGADOR E DA REPARAÇÃO INTEGRAL.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 13ª Ed. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil pública: comentários por artigo** (Lei nº 7.347, de 24/07/85). 5ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen júris, 2005.

CARVALHO, Délton Winter de. **A proteção jurisdicional do meio ambiente: uma relação jurídica comunitária**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo: RT, 2011.

DIDIER, Fredie & ZANETI, Hermes. **Curso de Direito Processual Civil: Processo coletivo**. Vol 4. 6ª edição. Bahia: Jus Podivm, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 15ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MAZZEI, Rodrigo Reis & NOLASCO, Rita Dias (coordenação). **Processo civil coletivo**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MILARÉ, Edis. **Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____ **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco**. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Princípios do direito processual ambiental**. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. 6.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

THEODORO, Suzi Hoff. (organizadora). **Os 30 anos da política nacional do meio ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

_____ **Curso de direito ambiental brasileiro**. 11ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

_____.Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências .Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17347orig.htm

_____.Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.Vide: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm

_____.Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Vide: <http://www.planalto.gov.br>

Jornal da Associação de Defesa do Meio Ambiente Araucária. Disponível em: <http://amarnatureza.org.br/site/>. Acesso em: 05 de fev. 2012.

Redação O Estado do Paraná. CIC apresenta melhorias no Linhão do Emprego. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br>. Acesso atualizado em: 19 de jul. 2008.

Redação O Estado do Paraná. Pesquisa mostra impacto econômico do Linhão. Disponível em: <http://www.parana-online.com.br>. Acesso atualizado em: 19 de jul. 2008.

STF, MS 22.164-0-SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. CELSO DE MELLO, julgamento em 17.11.1995.

STJ, REsp nº 625.249-PR, Corte Especial, Rel. Min. LUIZ FUX, julgamento em 15/08/2006.

STJ, REsp nº.510.150/MA, 1ª T., Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 12.2.2004.